



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**MÉXICO EN EL CONTEXTO DE UN GOBIERNO DIVIDIDO:
LA RELACIÓN DEL PRESIDENTE VICENTE FOX
CON LA LVIII LEGISLATURA FEDERAL.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

ULISES MARTÍNEZ CERÓN

ASESOR: DR. GABRIEL CORONA ARMENTA



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.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme los conocimientos necesarios para mi formación tanto profesional como cultural y por la beca recibida a través del proyecto; así como al programa PAPIIT por el apoyo recibido.

Al Doctor Gabriel Corona Armenta por guiar mi investigación y darme la oportunidad de ser parte de su proyecto que sin duda aportará enormemente en los estudios políticos del país.

A mis padres y hermanos por apoyarme siempre y ser partícipes de este logro.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	4
1. Marco teórico	9
1.1 Sistema de partidos	9
1.2 Sistema electoral	14
1.3 División de poderes	19
1.4 Gobierno dividido	28
2. La subordinación del poder legislativo al ejecutivo	41
2.1 La relación del poder ejecutivo con el poder legislativo durante el siglo XIX	41
2.2 La relación del poder ejecutivo con el poder legislativo en los gobiernos post revolucionarios	48
2.3 Atribuciones legales de control ejecutivo sobre el legislativo	59
2.4 Facultades de control legislativo	66
3. El nuevo escenario de un gobierno dividido	72
3.1 El acotamiento del presidencialismo y el fortalecimiento el poder legislativo	72
3.2 Los resultados de las elecciones federales de 1997 y la aparición del primer gobierno dividido a nivel nacional	81
3.3 Grupos parlamentarios y coaliciones	89
3.4 La nueva relación ejecutivo-legislativo	97
4. Las relaciones del poder ejecutivo con el poder legislativo en la LVIII Legislatura Federal (2000-2003)	102
4.1 Los resultados de las elecciones federales del 2 de julio del año 2000	102
4.2 Productividad legislativa	105
4.3 La dificultad de encontrar acuerdos	116
4.4 La relación del presidente Vicente Fox con la Cámara de Diputados	123
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFÍA	139

INTRODUCCIÓN

Una de las características de los gobiernos posteriores al movimiento armado de 1910 y específicamente aquellos que salieran de las filas del Partido Revolucionario Institucional fue el dominio que mantuvo el presidente de la República sobre el poder legislativo. El control de los procesos electorales y la existencia de un partido hegemónico facilitó que el presidente tuviera el control total del congreso.

Las progresivas reformas políticas contribuyeron a dar pasos firmes hacia la transición democrática. Si bien estas reformas acotaron los poderes constitucionales del presidente, el debilitamiento de éste se explica más por los cambios generados en el sistema de partidos, por la creciente competitividad del mercado electoral y por la consecuente pérdida de la hegemonía parlamentaria del PRI. Dichas reformas ocasionaron que la oposición ganara cada vez más espacios de representación política dentro del congreso.

Las elecciones de 1997 dejaron una nueva configuración de las fuerzas políticas en el congreso: por vez primera en la historia de los gobiernos post revolucionarios, el PRI no contó con la mayoría parlamentaria que le garantizara la aprobación de la agenda de legislativa del presidente Ernesto Zedillo. Así, nuestro país entró a la dinámica política de un gobierno dividido, lo que originó una nueva relación del propio presidente con el grupo parlamentario de su partido y con los miembros de la oposición, a fin de negociar las iniciativas enviadas al congreso.

En el año 2000, el candidato de Alianza por el Cambio, Vicente Fox, ganó las elecciones para la presidencia de la República; sin embargo, durante la LVIII Legislatura ningún partido contó con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. esto derivó en un conflicto de intereses partidistas, lo que implicó que se dificultara y atrase la toma de acuerdos estratégicos para el desarrollo político, económico y social del país.

Tenemos; por una parte, un ejecutivo acotado que se mantuvo a la expectativa del debate parlamentario, que condicionó su desenvolvimiento en el poder; por otro lado, una oposición en el legislativo que polarizó sus intereses

conforme calculó los riesgos y beneficios políticos-electorales de apoyar o no al presidente. En suma, sin el control sobre la toma de decisiones en la Cámara de Diputados, la presidencia perdió la capacidad de efectuar cambios de política con la verticalidad y rapidez que se acostumbraba en el pasado.

El reciente ingreso de nuestro país a un régimen democrático ha presentado dificultades que tienen que ver con su propio funcionamiento, tales como son: el papel de los actores políticos, en especial de la oposición; la formación de mayorías en el congreso; los pesos y contrapesos en el equilibrio de poderes y; como consecuencia, la toma de acuerdos en un gobierno dividido.

De esta manera, se abren más interrogantes que respuestas acerca del futuro inmediato y a largo plazo de la correspondencia entre el poder ejecutivo y el legislativo, de manera especial si persiste el caso de un gobierno dividido. Dicha articulación brinda el panorama adecuado para estudiar la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en el marco de un gobierno dividido durante los primeros tres años del gobierno del presidente Fox; asimismo, ofrece la posibilidad de analizar el futuro de ésta reciprocidad sumergida en dicho fenómeno y las bases necesarias para la toma de acuerdos políticos.

La relación ejecutivo-legislativo únicamente era abordada de manera accesoria, de tal forma que sirviera de sostén a otros argumentos, razón por la cual el tema de gobiernos divididos era relegado. Muchas obras que intentaban explicar las características de nuestro sistema político sólo hablaban del control legislativo por parte del presidente de la República y que deberían de existir controles institucionales que contribuyeran a limitar el enorme poder del ejecutivo.

Hasta hace pocos años, un número limitado de estudiosos de la política nacional habían reflexionado sobre el tema de un gobierno dividido en México, de hecho, en los años de mayor auge de los regímenes priístas se pensaba imposible este acontecimiento. A partir de 1997, el reacomodo de las fuerzas políticas dentro del Congreso de la Unión implicó una nueva forma de relación de éste con el presidente de la República.

Una de las características que han persistido es la difícil negociación del ejecutivo con las diversas fuerzas parlamentarias opositoras para sacar adelante

las propuestas del primero. Por esta razón; ambos poderes deben aprender la forma de coexistir en este nuevo contexto.

La presente investigación tiene el propósito de contribuir al estudio del gobierno dividido, en particular el que se presentó durante el primer trienio de la alternancia en el poder. Asimismo, el tema de investigación concuerda con mi interés personal de profundizar en los cambios experimentados en el poder legislativo y la muy particular relación que guardó con el presidente Vicente Fox .

Es imperativo que ante las condiciones político-económicas que se viven en el país, el presidente de la República realice propuestas serias y que los diferentes partidos en el congreso discutan sus riesgos y beneficios y no sólo estimen el futuro electoral. Por tal motivo, el análisis coyuntural nos obliga a revisar la experiencia anterior de un gobierno dividido, asumiendo que se presentan algunas similitudes con la legislatura establecida durante los primeros años del gobierno de la alternancia en el poder. La confrontación, similitud y reiteración de ciertas conductas políticas nos darán pauta para explicar mejor la actualidad en la gestión legislativa.

La importancia de este trabajo radica en que la relativa novedad y el escaso estudio de dicho fenómeno abren la posibilidad de poder contribuir teóricamente a la gobernabilidad del régimen presidencial mexicano en la dinámica de un gobierno dividido. Asevero que el acotado presidencialismo mexicano y el reciente arreglo parlamentario exigen nuevas formas de explicación y análisis de los distintos actores políticos, así como la actuación de éstos frente a la responsabilidad legislativa.

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar la relación del el titular del ejecutivo con el congreso durante el periodo 2000-2003 y conocer las causas que dificultaron la toma de acuerdos. Asimismo, tiene como hipótesis demostrar que la relación entre el presidente de la República, Vicente Fox, con la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura Federal presentó divergencias y confrontaciones en temas controversiales, que en lugar a ser interpretadas como una parálisis legislativa generalizada se explican como una mayor independencia entre poderes, manteniendo un nivel considerable de cooperación entre éstos.

El presente estudio se compone de cuatro partes. El capítulo uno ofrece una explicación de los cuatro principales conceptos que explican la dinámica de un gobierno dividido, así como otras variables inherentes a estos temas: el sistema electoral, el sistema de partidos, la división de poderes y el concepto de gobierno dividido. El segundo capítulo describe de manera general la relación ejecutivo-legislativo durante el siglo XIX; posteriormente, se estudiará la situación de estos poderes durante los gobiernos salidos del PRI, las razones legales y extra constitucionales por las que el ejecutivo mantuvo subordinado al legislativo, así como una descripción de las facultades legislativas del presidente.

En el tercer capítulo se muestran las diversas reformas políticas, cómo contribuyeron a acotar el poder presidencial y a fortalecer al poder legislativo por medio de equilibrar el sistema de partidos y transparentar las elecciones. Luego se abordará una descripción de la LVII Legislatura, la primera con un gobierno dividido a nivel federal y sus principales características. Por último, el capítulo cuatro analizará la relación del presidente Vicente Fox con la LVIII Legislatura, su conformación partidista, su organización y sus interacciones entre los grupos parlamentarios y de éstos con el presidente de la República.

Al tratar el asunto de la metodología, parto de la idea de que no existe en la realidad democracia perfecta, incluso; no existe teoría que explique perfectamente el funcionamiento de las instituciones, actores y procedimientos dentro de un orden democrático. No obstante, resulta imperativo conocer los distintos modelos que pugnan por alcanzar el mejor nivel de consolidación democrática. Asimismo, una investigación como la presente requiere de un enfoque multidisciplinario, con la finalidad de ampliar los estudios y reflexiones que los gobiernos divididos puedan haber suscitado en diferentes áreas. Por lo tanto, el carácter exploratorio de la presente investigación no pretenderá seguir un enfoque teórico-metodológico determinado.

La confrontación entre la teoría y la evidencia empírica será de gran utilidad para los fines de la investigación. Asimismo, se reconoce la importancia que la investigación documental puede tener para investigación documental como la presente; es decir, una investigación basada en el estudio, exploración,

INTRODUCCIÓN

comprensión y análisis de fuentes de las diversas fuentes documentales tales como son: libros, revistas especializadas, periódicos, conferencias escritas, encuestas, documentos fílmicos y documentos grabados.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 Sistema de partidos

Antes de conceptualizar el sistema de partidos es conveniente definir brevemente a su unidad fundamental: el partido político.

Giovanni Sartori define al partido político como “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos.”¹ Este autor plantea tres premisas que ayudan a entender la naturaleza de los partidos que, junto a su definición, permiten distinguir a los partidos políticos de otras organizaciones:

- 1) *Los partidos políticos no son facciones*, son órganos funcionales que persiguen el beneficio colectivo, al contrario de aquéllas que son expresión de conflictos personales y buscan el beneficio propio;
- 2) *Los partidos políticos son parte de un todo*, es decir, el partido es una parte de la comunidad política, que a su vez interactúa con otras partes (partidos) y debe tener visión del todo (bien común);
- 3) *Los partidos políticos son conductos de expresión*, son un instrumento para representar a la sociedad y canalizar sus demandas hacia el Estado.²

De modo general, un partido político es la agrupación política que tiene por objeto promover una plataforma electoral entre la ciudadanía, para alcanzar y ejercer el poder político, tomando en cuenta cuatro líneas de acción: promover la participación ciudadana, gestionar las demandas de la colectividad ante las autoridades, articular las inquietudes de sus miembros y ser un instrumento para el cambio.³

¹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Vol. I, Madrid, Alianza, 1980, p. 92.

² *Ibidem*, pp. 53-60.

³ Orozco Gómez, Javier, *Estudios electorales*, México, Porrúa, 1999, pp. 68-69. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “los partidos políticos son entidades de interés público [...], tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los

Cada país, durante un periodo determinado, presenta algún tipo de sistema de partidos; el cual se entiende como "el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen; más concretamente es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral."⁴ De manera más genérica, Dieter Nohlen define el sistema de partidos como:

[...] el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.⁵

El sistema de partidos está determinado por el tipo de partidos políticos que lo integran; a su vez, el mismo sistema influye en la naturaleza y el tipo de interacciones entre los mismos.

Al estudiar los diversos sistemas de partidos se han propuesto diversas clasificaciones que engloban la naturaleza y dinámica de los partidos políticos que los constituyen, tomando en cuenta distintas características para cada clasificación. A este respecto, Maurice Duverger propone una clasificación en la que centra su atención, fundamentalmente en el número de partidos; así, distingue entre sistemas pluralista de partidos y sistemas de partido único. En los primeros coexisten al menos dos partidos; mientras que en los segundos existe solo un partido.⁶

Respecto a los sistemas pluralistas de partidos, Duverger distingue dos sistemas; el bipartidismo y el multipartidismo. En el bipartidismo existen no más de dos partidos; sin embargo, pueden coexistir partidos pequeños pero que no logran intervenir en las decisiones públicas. Un partido puede tener la mayoría parlamentaria, mientras el otro representa la oposición. En el multipartidismo la

programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo [...]."

⁴ Bartoloni, Stefano, "Partidos y sistemas de partidos", en Pasquino, Gianfranco (comp.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 218-219.

⁵ Nohlen, Dieter, "Sistemas de partidos", en *Diccionario electoral*, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989, p. 631.

⁶ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 234.

tipología es más complicada, ya que pueden darse distintas conformaciones dependiendo el número de partidos que lo conforman: tripartidismo, cuatripartidismo, etcétera.⁷

Por lo que respecta al sistema de partido único, Duverger señala que no debe confundirse el sistema de partido único con el partido dominante. El primero es característico de regímenes dictatoriales; a su vez, el partido dominante se puede presentar en un régimen democrático, pero expresa la superioridad abrumadora en representación de un partido dentro de un sistema pluralista (bipartidista o multipartidista). El partido dominante es la frontera entre el pluralismo y el partido único.⁸

El criterio numérico para clasificar los sistemas de partidos presenta una insuficiencia: si bien es la variable más sencilla de medir, sólo explica qué tan fragmentado o concentrado está el poder político en una nación.

Por su parte, Sartori señala que dicho criterio toma relevancia únicamente si considera las pautas de competencia entre los partidos; es decir, sólo en caso de que los partidos sean considerados como importantes no sólo en la contienda electoral, sino además en su representación parlamentaria. Así, dichos partidos pueden resultar relevantes si logran conformar parte de una coalición de gobierno. Los partidos sin posibilidades de formar parte de una mayoría gubernamental pueden ser considerados como importantes si pueden ejercer un nivel significativo de intimidación política. Los partidos políticos que no cumplan alguna de estas características son considerados como irrelevantes para el sistema de partidos.⁹

Conforme a estos criterios, Sartori propone una clasificación de sistemas de partidos en base al número de partidos, además del criterio de competencia y a las relaciones entre éstos. Así, este autor comprende dos tipos de sistemas electorales y éstos a su vez, presentan diversos tipos: los sistemas de partidos competitivos y los sistemas de partidos no competitivos.¹⁰

⁷ *Ibidem*, pp. 235-282.

⁸ *Ibid.*, pp. 234-207.

⁹ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 151-159.

¹⁰ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 160- 290.

Los sistemas competitivos de partidos se caracterizan porque en ellos existen más de un partido, además las elecciones se llevan en un marco de equidad. Estos sistemas comprenden las siguientes clases:

- *Sistema de partido predominante.* Permite la existencia de partidos competidores menores distintos del principal (predominante), los cuales son antagonistas verdaderamente independientes respecto a aquél, pero no por ello son competidores eficaces. La rotación o alternancia en el poder no ocurre en largo tiempo. El partido predominante se las arregla para ganar legítimamente a lo largo del tiempo una mayoría absoluta de los escaños en el Parlamento. Cabe señalar que un partido predominante puede en cualquier momento dejar de serlo, transformando el sistema hacia el bipartidismo o el multipartidismo.
- *Sistema bipartidista.* Aquí, dos partidos están en condiciones de competir por la mayoría de los escaños, en el cual uno de los dos partidos logra conseguir una mayoría parlamentaria suficiente para formar gobierno. La alternancia o la rotación en el poder es una expectativa creíble. La existencia de terceros partidos carece de importancia, en la medida que ellos no alteren una situación en que la participación en el poder estatal está reducida a sólo los dos partidos principales.
- *Sistema de pluralismo moderado.* Existe poca fragmentación (de tres a cinco partidos principales). Su principal rasgo es el gobierno de coalición, ya que ningún partido alcanza la mayoría absoluta. Es posible hallar alineaciones bipolares de coaliciones alternativas, además que existe una distancia ideológica pequeña entre los partidos y en donde todos los partidos se orientan hacia el gobierno (competencia centrípeta).
- *Sistema de pluralismo polarizado.* Existe un índice de fragmentación en torno a cinco y seis partidos. Presenta partidos antisistema importantes. La polarización está dada por la existencia de una alta distancia ideológica; así, el sistema es multipolar, ya que el centro debe enfrentarse tanto a la derecha como a la izquierda. Prevalecen de los impulsos centrífugos sobre los

centrípetos entre los partidos (debilitamiento del centro a favor de los extremos). La oposición es irresponsable.

- *Sistema de atomización.* El índice de fragmentación es altísimo, existen más de nueve partidos políticos relevantes, lo que produce un grado de dispersión del poder que dificulta estructuralmente la ejecución de políticas de coalición y el ejercicio del gobierno. Surgen en sistemas de partidos que no están cristalizados ni estructurados y en sociedades que han adoptado tardíamente un régimen democrático, aún no consolidado.

Por otro lado, los sistemas de partidos no competitivos no permiten elecciones disputadas. Se usa la violencia para intimidar a los adversarios. Es propio de los regímenes autocráticos, el cual comprenden las siguientes clases:

- *Sistema de partido único.* Sólo existe, y sólo se permite la existencia de un partido, ya que éste prohíbe todo tipo de pluralismo partidista, los Estados son más o menos opresivos, omnipresentes e intolerantes. Dependiendo del orden de intensidad decreciente de la coacción o de represión, cabe destacar las tres pautas siguientes: a) unipartidista totalitaria, caracterizado por ser muy ideológico, muy coactivo y movilizador de la población y su régimen político es una autocracia totalitaria; b) unipartidista autoritario, con un sistema de control de menor intensidad ideológica, menos capacidades extractivas y de movilización, consagrado a políticas de exclusión, mientras su régimen político es una autocracia autoritaria; c) unipartidista pragmática, el cual da más flexibilidad a todos los rasgos precedentes, se puede reconocer por sus políticas de inclusión y su régimen político es una autocracia autoritaria.

- *Sistema de partido hegemónico.* Impide una competencia oficial por el poder, jurídicamente o de facto. Aunque se permite o autoriza la existencia de más de un partido político no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. La alternancia simplemente no puede ocurrir, ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. El partido hegemónico seguirá en el poder tanto si le apoya o no le apoya su

población. Cualquiera que sea su política, no se puede poner en tela de juicio la dominación que ejerce el partido gobernante. Si las comunidades políticas unipartidistas se pueden dividir en tres subtipos, las comunidades políticas hegemónicas también exhiben diferentes capacidades extractivas y represivas, especificándose en el mismo sentido. Evidentemente no se puede dar un partido hegemónico totalitario, pero si puede haber un tipo más o menos autoritario de partido hegemónico.

1.2 Sistema electoral

La forma de participación política más importante que tiene la ciudadana se sintetiza a la hora de emitir el sufragio en las elecciones, el cual se concreta en el nombramiento de hombres en cargos públicos. El resultado de las elecciones debe expresar lo más posible la voluntad popular y, en ciertos casos, dar espacio a la voz de las minorías. El procedimiento que tiene que seguirse para designar representantes populares en un país y un momento dado hace referencia al concepto de sistema electoral.

Al tratar el tema de sistema electoral es posible encontrar diversas definiciones que no se contraponen, únicamente ponen mayor énfasis a ciertos elementos constitutivos de éste. De forma general, la expresión de sistema electoral designa "el modo de distribuir y adjudicar los cargos electivos en función de los resultados electorales."¹¹ De esta manera, los sistemas electorales conducen y determinan la elección tanto de los ejecutivos como de los miembros del congreso.

Es posible encontrar definiciones que ponen mayor énfasis en el aspecto normativo. Jean Marie Cotteret y Claude Emeri definen el sistema electoral como "un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen

¹¹ Justo López, Mario, *Introducción a los estudios políticos*, 2ª ed., Vol. II, Buenos Aires, De palma, 1996, p. 379.

principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados.”¹² Para Francesco de Carreras es "el conjunto de normas, instituciones y prácticas que configuran los procesos electorales de una sociedad dada".¹³ Finalmente, Javier Orozco Gómez lo define como "los procedimientos técnico-jurídicos establecidos para elegir representantes."¹⁴

Dada la holgura de dicho concepto, es posible observar que tiene dos sentidos: uno amplio y otro estricto. En sentido amplio el sistema electoral se define como el conjunto de las instituciones, normas y procedimientos involucrados en el proceso que se inicia en la etapa preparatoria de las elecciones, concluyendo con la calificación final de éstas y la integración de los correspondientes órganos del Estado con los candidatos triunfadores. En sentido estricto se define como el conjunto de elementos técnicos que permiten traducir voluntades políticas en posiciones de poder estatal.¹⁵

En sentido estricto, el sistema electoral comprende los siguientes elementos: 1) la división del país en circunscripciones o distritos electorales en que se divide el territorio de un país; 2) las formas de las candidaturas, las cuales pueden ser individuales o de lista; 3) el procedimiento de votación, hace referencia al número de votos que puede emitir cada elector; y 4) las reglas para la distribución de escaños o curules o modos de escrutinio, que constituyen el principio de decisión (por mayoría o proporcionalidad).¹⁶

Sobre la base de estos elementos y sus formas de combinarlos suele hacerse la clasificación de los sistemas electorales, los cuales presentan argumentos a favor y en contra de acuerdo a su utilidad y tienen diversos efectos, en mayor o menor grado, sobre todo el sistema político.

De esta manera, existen diversas maneras de clasificar los sistemas electorales.¹⁷ La clasificación más común distingue dos tipos de sistemas

¹² Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos-tau, 1973, p. 5.

¹³ De Carreras, Francesco y Valles, Joseph M, *Las elecciones*, Barcelona, Blume, 1977, p. 99.

¹⁴ Orozco Gómez, Javier, *op. cit.*, p.13.

¹⁵ Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991, pp. 34-35.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 35-37.

¹⁷ Emanuele Marotta considera que "dos son los modelos tradicionales de s. electorales: el mayoritario y el proporcional; de todos los otros constituyen ni más ni menos que modificaciones o perfeccionamientos de éstos." Marotta, Emanuele, "Sistemas electorales", en Bobbio, Norberto,

electorales: los *sistemas de mayoría* y los *sistemas de representación proporcional*. Sin embargo, se reconoce la existencia de un tercer sistema que pretende minimizar las desventajas y críticas de los mismos: el *sistema electoral mixto*.

En los sistemas mayoritarios el candidato ganador es aquél que obtiene el mayor número de votos. "En el caso del principio de mayoría se da prioridad a la capacidad que le es inherente para determinar en forma clara e inequívoca quién triunfó en la elección."¹⁸

El escrutinio por el principio de mayoría puede ser de dos tipos: de mayoría simple o relativa y de mayoría absoluta. En el sistema de mayoría simple o relativa "el candidato que obtiene mayor número de votos es proclamado elegido, cualquiera que sea el total de votos obtenidos por sus adversarios."¹⁹ El principio de mayoría absoluta supone que el ganador obtiene el 50 por ciento de los votos más uno.²⁰ Dicho sistema "pretende asegurar que el triunfador en las urnas tenga en realidad el apoyo de la mayoría de los votantes."²¹

Entre las ventajas del principio de mayoría se argumenta que propicia una relación entre el elector y representante e impide la fragmentación de los partidos. La desventaja de este sistema es que puede dejar sin representación a partidos que, sin ser los ganadores, hayan obtenido un número importante de votos; además, pueden provocar sobrerrepresentación de un partido y subrepresentación de los otros.

Por su parte, el principio de representación proporcional busca igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los

Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, (coords.), *Diccionario de política*, 12^a ed., Tomo I, México, Siglo XXI, 2000, p. 1477.

¹⁸ Nuñez, Arturo, *op. cit.*, p. 38.

¹⁹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6^a ed., Barcelona, Ariel, 1986, p. 108.

²⁰ En caso de que ningún candidato alcanzara dicha cantidad de votos y la ley electoral así lo exigiera, se requiere que haya una "segunda vuelta" o *balotaje*; es decir, a unos segundos comicios en los cuales únicamente participarán los dos candidatos que hayan tenido la mayor cantidad de sufragios en la primera vuelta para que el ganador sea el que obtenga más votos. Para una mayor comprensión del tema *vid.* Cotteret y Emeri, *op. cit.*, pp. 64-65 y Mackenzie; W. J. M., *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1962, pp. 59-60.

²¹ Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 7, 1995, p. 12.

órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica a circunscripciones plurinominales en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque. Sobre el principio de representación proporcional, Arturo Núñez señala que:

[...] su característica fundamental consiste en que el criterio que determina que un partido obtenga los cargos por los que compite es la proporción de votos que se hayan emitido a su favor, aun cuando éstos no alcancen a formar mayoría. En este contexto, la noción de candidatos ganadores o perdedores pierde sentido, ya que tanto aquellos que obtienen la mayoría de los sufragios emitidos como los que logran la votación de las minorías, pueden alcanzar posiciones en el órgano de representación, según la proporción de votos obtenida por sus respectivos partidos. Esto entraña que nadie obtiene derrotas absolutas o triunfos absolutos. Por ello se dice que el principio de representación proporcional es «el principio de representación» por excelencia.²²

Una ventaja del sistema de representación proporcional es que todos los votos cuentan al distribuirse los cargos electivos, arrojando resultados aproximados de las preferencias totales. Contrariamente, tienen la desventaja de que incentivan la desvinculación entre electores y candidatos, ya que la lista de candidatos plurinominales es determinada por las cúpulas partidistas, evitando el vínculo entre elector y representante; pueden provocar la división partidista dentro del órgano legislativo, evitando la formación de una mayoría estable, además de que pueden dejar sin representación a partidos que no hayan alcanzado el margen mínimo de sufragios para la distribución de escaños.

Cabe agregar que "ambos principios electorales producen representación pero que uno, el de mayoría, da más énfasis a la toma de decisiones, en tanto que el otro, el de representación proporcional, favorece la representatividad."²³

Por último, los sistemas electorales mixtos combinan tanto al sistema de mayoría como al de representación proporcional para integrar los órganos del congreso. Leonardo Valdés explica que los sistemas mixtos:

²² Núñez, Arturo, *op. cit.*, p. 39. Para determinar la distribución de los escaños mediante el principio de representación proporcional pueden aplicarse distintos criterios entre los cuales podemos encontrar el método de Hare, la ley D'Hondt, los métodos de los cocientes y otras variantes. Para mayor comprensión de los mismos consúltese Cotteret y Emeri, *op. cit.*, pp. 78-93; Duverger, *op. cit.*, pp. 109-114 y Mackenzie, *op. cit.*, pp. 85-93.

²³ Núñez, Arturo, *op. cit.*, p. 41.

[...] mezclan elementos de mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tienen además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por RP [representación proporcional] está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa. Pueden existir muchas variantes de este tipo de sistemas. Dentro de los elementos básicos, la determinación de los porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos más importantes, como también lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución.²⁴

Los sistemas mixtos tratan de evitar que partidos políticos pequeños queden excluidos, pero también pueden favorecer la formación de una mayoría en el órgano legislativo. De los sistemas electorales mixtos se pueden observar tres tendencias: los sistemas mixtos con dominante mayoritario, los sistemas mixtos con dominante proporcional y los sistemas mixtos equilibrados.²⁵

Por lo expuesto con anterioridad, podemos señalar que existen diversos sistemas electorales y que cada país adopta el suyo de acuerdo a su funcionalidad, en estrecha relación con la historia y cultura propias, además del contexto político, económico y social. Por lo tanto, el sistema electoral de cada país no es permanente ni inmutable en el tiempo, ya que puede ser sustituido por otro o modificado por las razones expuestas anteriormente.

Por lo que respecta al sistema electoral mexicano, actualmente nuestra Carta Magna y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establecen los arreglos institucionales y los elementos que componen nuestro sistema electoral.

Podemos afirmar que en nuestro país opera un sistema mixto con dominante mayoritario, tomando como base la elección de los diputados; es decir, la Cámara de Diputados se compone de 500 diputados, la cual se renueva en su totalidad cada tres años, de los cuales 300 son elegidos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 elegidos por el

²⁴ Valdés, Leonardo, *op. cit.*, p. 18.

²⁵ Cotteret y Emeri, *op. cit.*, pp. 99-109.

principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.²⁶

Por su parte, la Cámara de Senadores está compuesta de 128 senadores, la cual se renueva en su totalidad cada seis años, de los cuales dos son elegidos por cada estado y el Distrito Federal mediante el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría.²⁷ Los 32 senadores restantes son elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Cabe señalar que el artículo 59 Constitucional establece tanto senadores como diputados, en su carácter de titular, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

A su vez, la elección del presidente de la República se realiza de forma directa y por mayoría relativa para un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección.

1.3 División de poderes

La división de poderes surge como una necesidad de limitar el poder a través de separar las distintas funciones que debe cumplir el Estado en distintos órganos.

La idea original de la división de poderes nace de Montesquieu. La actividad estatal no debe estar en las mismas manos, sino que debe estar repartida entre distintos órganos, los cuales se controlan unos a otros: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relacionadas al derecho de la gente, y el poder judicial de las cosas que dependen del derecho civil."²⁸

²⁶ En México, la ley exige el dos por ciento del total de la votación efectiva para un partido como margen mínimo para tener derecho a que le sean designados diputados por representación proporcional.

²⁷ Se denomina en este caso primera minoría al partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad correspondiente.

²⁸ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 10ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 104. Podemos encontrar los primeros antecedentes de la división de poderes en *la Política* de Aristóteles; posteriormente, John Lock en *Ensayo sobre el gobierno civil* retoma las ideas de la necesidad de

Para este autor, no hay libertad ni confianza si estos poderes no están bien deslindados entre sí. Dicha separación, asegura tanto la libertad del hombre como el equilibrio entre los poderes, si además ninguno pone trabas en las funciones de cualquiera de los otros; evitando que un solo hombre u órgano concentre las tres funciones y pueda ejercer el poder de modo abusivo.

Adams, Madison, Hamilton y Jay adaptaron las ideas del teórico francés en un sistema de equilibrio, a lo que denominaron *cheks and balances* (pesos y contrapesos). Para ellos, la existencia de tres poderes separados era necesaria, de modo que éstos puedan controlarse y frenarse entre sí; no obstante, deben estar unidos.²⁹

La original teoría de la división de poderes ha sido objeto de una revisión constante y de diversas adaptaciones; es también el fundamento principal del constitucionalismo moderno y el principio básico de la organización de la gran mayoría de naciones.

La división de poderes estipula que dentro del Estado, para realizar sus fines, existen órganos independientes, los cuales deben cumplir tres funciones esenciales: la función legislativa, que consiste en hacer leyes y está confiada al Parlamento; la función ejecutiva, radica en aplicar las leyes y está confiada al gobierno y; la función jurisdiccional, que dirime los litigios por la aplicación de las leyes y que está confiada a los jueces.³⁰

La realización de las funciones del Estado plantea la distribución de competencias entre sus órganos. Por tanto, en la actualidad, más que hablarse de "división de poderes" se emplea la expresión "separación de funciones", según lo explica Karl Loewenstein:

Lo que en realidad significa la así llamada «separación de poderes», no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones [...] La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la

separar las funciones en distintos órganos. Sin embargo, se considera a Montesquieu el principal exponente de dicha teoría.

²⁹ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, 2ª ed., México, FCE, 1957.

³⁰ Duverger, Maurice, *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 124-125.

separación de *poderes* estatales, es en realidad la distribución de determinadas *funciones* estatales a diferentes órganos del Estado.³¹

A pesar de la importancia que la división o separación de poderes tiene para las naciones democráticas, encuentra dos críticas principales que resultan del estricto apego a los vocablos de dicha teoría: una que expresa la contradicción entre la unidad del Estado y la división de poderes, mientras otra plantea que dicha división es inaplicable en la realidad.³²

Respecto a la primera crítica, se dice que si el poder del Estado es uno e indivisible, no puede haber separación de poderes. Ciertamente, el poder del Estado es uno aunque exista una diversidad de funciones. Cuando se habla de poder en particular, como el legislativo, el ejecutivo o el judicial, con ello se quiere decir cómo se manifiesta el poder del Estado para realizar sus fines.³³

En cuanto a la segunda crítica, es cierto que el principio de la división de poderes jamás ha recibido una aplicación práctica completa; es decir, que en ningún, Estado ha existido una separación total de poderes, sino que siempre se ha realizado de modo flexible, como reflejo de muchas excepciones que han ido imponiéndole diversas necesidades dentro del funcionamiento estatal.³⁴

Esto último nos lleva a clasificar las funciones en dos categorías: 1) desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, un criterio formal u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, ejecutivas o judiciales, según estén atribuidas al poder legislativo, al ejecutivo o al judicial, y; 2) desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio material,

³¹ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1976, pp. 55. La denominación "división de poderes" o "separación de funciones" son sólo dos formas de referirse al principio en estudio, por tal motivo se usará en forma indistinta en el desarrollo del presente trabajo.

³² Justo López, Mario, *op. cit.*, pp. 36-37.

³³ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2005, pp. 558. En el mismo sentido, Mario Justo López apunta que esta crítica teórica "se desvanece si se corre el velo de confusión semántica que la envuelve. La palabra poder, como elemento del Estado, y la palabra poderes, como facultad, aptitud, capacidad o competencia de cada uno de los órganos de aquél, tienen distinto significado. Aunque gramaticalmente son el singular y el plural de un mismo vocablo, expresan conceptos diferentes." Justo López, Mario, *op. cit.*, p. 36.

³⁴ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitución y fuentes del derecho mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, 1999, pp. 33.

independientemente del órgano que las realiza, las funciones son materialmente legislativas, ejecutivas o judiciales.³⁵

De esta manera, si hubiera una autonomía, separación o división entre los poderes, el Estado simplemente no podría actuar. Se trata entonces de una cooperación, colaboración o una coordinación entre los poderes para cumplir los cometidos del Estado.³⁶ En realidad, los distintos órganos tienen una relativa independencia en el ámbito de su competencia; sin embargo, pueden intervenir en funciones que por naturaleza intrínseca no le son propias de su órgano.

Una vez expuesto lo anterior, podemos afirmar que una teoría completa de la división de los poderes no sólo debe poner énfasis en la separación de poderes, independientes unos de otros, o de simple separación de funciones de los tres órganos del Estado; sino que además debe asentar la cooperación y la responsabilidad conjunta entre éstos, así como la necesidad de que cada órgano puede servir, mediante el ejercicio correcto de sus funciones, de control hacia los otros poderes.

En México, la división de poderes está sustentada por el artículo 49 de nuestra Carta Magna, el cual señala: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo Ejecutivo y Judicial."

Una vez explicado la división de poderes, veamos más detenidamente a cada uno de los poderes, explicando cada uno en el caso de nuestro país.³⁷

Poder legislativo

El poder legislativo es "una institución política formada por una o varias «cámaras», compuesta cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importante."³⁸

³⁵ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 29ª ed., México, Porrúa, 1990, p. 29.

³⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 8ª ed., México, Porrúa, 1988, p. 79.

³⁷ Dado que el presente trabajo se centra en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, trataremos al poder judicial de manera somera.

³⁸ Duverger, Maurice, *Instituciones... op. cit.*, p. 125. Se llama cámara a cada uno de los cuerpos colegiados, es decir, al conjunto de diputados y senadores electos por el pueblo para realizar las funciones legislativas que le competen. *vid.* Moto Salazar, Efraín, *Elementos de derecho*, 43ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 69.

El poder legislativo es un órgano integrado por representantes de la nación. Generalmente, la organización y funcionamiento de los cuerpos colegiados son establecidos constitucionalmente. El número de legisladores debe ser lo suficientemente grande para representar los distritos e intereses en que se divide un país, pero no tan enorme que impida la adecuada distribución del tiempo destinado a los debates. Los periodos legislativos, así como las sesiones deben ser suficientes para permitir para examinar y deliberar los proyectos de ley.³⁹

Dado el enorme volumen de trabajo al que se pueden enfrentar los legisladores, las cámaras forman comisiones, cada una encargada de un tema económico, político y social. Los integrantes de las comisiones y los funcionarios que presidan cada una de las cámaras son establecidos por ellas mismas.

Formalmente, la función del legislativo es la formación de actos de autoridad llamados leyes, que tienen como elementos intrínsecos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad.⁴⁰ La formación de leyes requiere que se realicen distintos pasos constitucionales conocidos como proceso legislativo. Karl Loewenstein señala la importancia de la actividad legislativa:

El primer medio para la realización de la decisión política fundamental es la legislación. Las decisiones políticas internas requieren, sin excepción, la forma legal. Cuando la iniciativa para la decisión parte del gobierno, [...] la aprobación del parlamento es expresión de la distribución del poder: el parlamento asume su responsabilidad en dicha medida. Si el parlamento rechaza o modifica la medida, ejerce control político sobre el liderazgo del gobierno.⁴¹

Asimismo, es posible observar que las mismas funciones del poder legislativo fungan una labor de cooperación con el poder ejecutivo, pero al mismo tiempo de equilibrio y control sobre éste.

En este mismo renglón, Duverger afirma que dicho poder, para servir de contrapeso, necesita ser independiente en el ejercicio de sus funciones y la vez

³⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 14ª ed., México, Porrúa, 2001, pp. 464-461

⁴⁰ *Ibidem*, p. 465.

⁴¹ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 65. Cabe hacer mención que este autor se refiere a la noción "gobierno" como el órgano que ejerce el poder ejecutivo y como "decisión política fundamental" considera las resoluciones que para la sociedad son decisivas, ya sean de naturaleza política, social, económica o moral. *Vid.* pp. 63-64.

que éstas sean importantes. Dicha independencia se manifiesta en tres aspectos: 1) *la independencia de sus miembros*, es decir, son elegidos por el pueblo y no son responsables ante el ejecutivo, además tienen inmunidades parlamentarias para evitar persecuciones judiciales; 2) *la independencia en su funcionamiento*, estriba en que puede reunirse, organizarse y debatir libremente las iniciativas que se presentan; y 3) *la importancia de sus funciones*, principalmente las de delimitar, controlar las actividades del poder ejecutivo y servir de canal de reivindicación de las demandas ciudadanas.⁴²

En México, el poder legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso de la Unión tiene dos periodos ordinarios de sesiones: el primero a partir del 1º de septiembre y no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, el segundo a partir del 15 de marzo y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril.⁴³

De acuerdo a la Constitución, cada cámara tiene facultades exclusivas, durante los recesos del Congreso de la Unión trabaja la Comisión Permanente.⁴⁴ Como se dijo con anterioridad, en la formación de leyes debe observarse el proceso legislativo.⁴⁵

⁴² Duverger, Maurice, *Instituciones...*, *op. cit.*, pp. 125-133.

⁴³ Durante la LVIII Legislatura, a finales de 2002, se reformó el artículo 65 constitucional para quedar de la siguiente manera: "El Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1º de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias."

⁴⁴ No se debe confundir las facultades de las Cámaras de Diputados y Senadores con las del congreso. Las primeras corresponden a cada una de las cámaras, las segundas a las dos Cámaras reunidas en Congreso de la Unión. Para una mejor comprensión *vid.* los artículos 61 a 79 constitucionales.

⁴⁵ Los artículos 71 y 72 de nuestra Carta Magna establecen el proceso legislativo, señalando el método, pasos y etapas de la elaboración de leyes:

1) *Iniciación*. Es el derecho a presentar un proyecto de ley o decreto ante el Congreso de la Unión al que se le llama *iniciativa*.

2) *Discusión y votación*. Acto por el cual los legisladores analizan la necesidad de la nueva ley y los beneficios que acarreará, para así aprobarla o desecharla.

3) *Aprobación*. Es la aceptación del proyecto de una nueva ley, por cada una de las cámaras.

4) *Veto*. Es el derecho que tiene el ejecutivo para poner objeciones totales o parciales a un proyecto de decreto o de ley.

5) *Sanción*. El proyecto debidamente aprobado por las dos cámaras se remite al ejecutivo para que le *dé sanción*.

6) *Publicación*. Acto por el cual una ley ya aprobada y promulgada se da a conocer quienes deben cumplirla a través del Diario Oficial de la Federación.

Poder ejecutivo

El poder ejecutivo es "el conjunto de los órganos estatales en que éste se deposita o a los que se le confía. [...], el poder ejecutivo, como sistema orgánico jerarquizado, se encabeza por un funcionario denominado «presidente» o por un cuerpo colegiado que se llama «gabinete», que se encuentra a su vez presidido por un «primer ministro» en regímenes monárquicos o republicanos."⁴⁶

Conforme a esta definición, el poder ejecutivo se puede manifestar en dos tipos de formas estructurales: en sistemas presidenciales y en sistemas parlamentarios; cada uno de éstos supone una forma de relación ejecutivo-legislativo.

Se llama parlamentario a un régimen en el cual el ejecutivo es dualista, es decir, el gobierno está dividido en dos elementos: un jefe de Estado y un gabinete ministerial, este último integrado por ministros bajo la presidencia de uno de ellos, en calidad de jefe de gobierno o primer ministro. Es del poder legislativo o también llamado Parlamento del cual emana dicho gabinete y la designación del primer ministro recae sobre el jefe del partido mayoritario dentro del Parlamento, que es, por tanto, parte del mismo. El jefe de Estado puede ser un rey o presidente (este último elegido generalmente por el Parlamento), tiene un carácter representativo al exterior, promulga las leyes y firma los decretos, ratifica los tratados y pronuncia eventualmente la disolución del parlamento; mientras el jefe de gobierno y el gabinete tienen la actividad gubernativa. En realidad, las decisiones no son tomadas por el jefe de Estado, sino por el gabinete.⁴⁷

En un régimen parlamentario, la permanencia del gabinete está sujeta a un voto de confianza del legislativo; es decir, el gabinete tiene responsabilidad política

7) *Iniciación de la vigencia*. Es el momento en que una ley entra en aplicación. *vid.* Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 7ª ed., México, Porrúa, 1987, pp. 174-177; y Moto Salazar, *op. cit.*, pp. 76-78.

Tratándose de la Constitución, el proceso legislativo debe hacerse conforme a lo establecido por el artículo 135 constitucional, el cual señala: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados."

⁴⁶ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 732.

⁴⁷ Duverger, Maurice, *Instituciones...*, *op. cit.*, pp. 140-141.

ante el Parlamento, la cual se traduce en que "el Parlamento puede obligar al gabinete a dimitir por un voto de confianza. La responsabilidad política no es otra cosa que una especie de revocación de los miembros del gabinete por las asambleas, que se realiza en forma de voto de desconfianza emitido por estas últimas, a continuación de la cual, los miembros deben retirarse.⁴⁸ La nueva constitución del gabinete queda a cargo del Parlamento.

En contraparte, el gobierno tiene el derecho de disolver el Parlamento. "La disolución del Parlamento restablece el equilibrio de poderes: ante un voto de desconfianza de la cámara, el gabinete pronunciará la disolución y los electores serán llamados a decidir el conflicto."⁴⁹

Algunos autores consideran que el parlamentarismo es un régimen de colaboración de poderes, en el que el Parlamento formula la legislación y el gobierno la ejecuta.⁵⁰ Sin embargo, otros juzgan que si bien existe una cooperación entre ambos poderes, necesaria para el buen funcionamiento del Estado, en realidad existe una concentración o fusión de poder legislativo y del poder ejecutivo, ya que los miembros del gabinete o ministros (responsables de la administración pública) son al mismo tiempo miembros del Parlamento. Se corrobora una preponderancia del poder legislativo sobre el ejecutivo y por ende, no aplica la división de poderes verdadera.⁵¹

Por otra parte, en el régimen presidencial el poder ejecutivo es unitario, es decir, un solo individuo encabeza el poder ejecutivo denominado presidente, que es jefe de Estado y jefe de gobierno al mismo tiempo, quien es elegido por el pueblo y no por el legislativo, lo que le da independencia frente a éste. El presidente puede ser de un partido diferente al que controla la mayoría en el legislativo; puede nombrar y remover discrecionalmente a sus colaboradores inmediatos llamados secretarios de Estado, encargados de diferentes ramas de la administración pública; ni el presidente ni éstos son responsables políticamente ante el parlamento; no puede disolver el poder legislativo, ni este último puede

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 142-143.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 143. Para ahondar sobre las características del régimen parlamentario *vid.* de la citada obra pp. 140-149 y Loewestein, Karl, *op. cit.*, pp. 105-108.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 55 y 66-68.

⁵¹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 734-738.

darle un voto de censura. Dadas las amplias atribuciones constitucionales, el poder ejecutivo tiene cierto predominio sobre los otros órganos.⁵²

Existe además un caso en el que el jefe de Estado elegido por sufragio universal y directo sustituye al monarca o al presidente designado por el parlamento, llamado *régimen semipresidencial*. En éste, el jefe del Estado, elegido por sufragio universal, iguala en representación popular al parlamento, de manera que la elección coloca al presidente de la República por encima del jefe del gobierno y de los ministros. En este sistema, se da el dualismo real del ejecutivo. El jefe del Estado es autoridad real, cuanto símbolo del Estado, es decir, además de los poderes nominales, puede él mismo ejercer efectivamente sus poderes constitucionales y convertirse en el órgano esencial del gobierno.⁵³

A pesar de las diferencias entre ambos regímenes, es posible observar similitudes en las funciones que realizan como órgano ejecutivo, la principal es la ejecución de la ley.⁵⁴

En nuestro país, el poder ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es elegido de manera directa. El artículo 89 constitucional estipula las facultades y obligaciones del presidente de la República.

Poder judicial

El poder judicial manifiesta a la judicatura, es decir, los tribunales federales y locales estructurados jerárquicamente, el cual desempeña la función jurisdiccional, que consiste en resolver los conflictos que se le someten para comprobar la violación del derecho y adoptar una situación adecuada.⁵⁵ El poder judicial tiene

⁵² Vid. Duverger, Maurice, *Instituciones...*, op. cit., p. 186; Burgoa, Ignacio, op. cit., pp. 738-742 y Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 13ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1998, p. 14.

⁵³ Duverger, Maurice, *Instituciones...*, op. cit., p.

⁵⁴ Mario Martínez Silva considera que "las diferencias son más formales que sustantivas" entre ambos tipos de régimen, entre las cuales están: la representación y la integración, el liderazgo, la deliberación y el proceso de adopción de decisiones, el control y la supervisión de los órganos subordinados de decisión y ejecución. Martínez Silva, Mario, *Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública: Ideas, técnicas, autores*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., 1989, pp. 462-466.

⁵⁵ Burgoa, Ignacio, op. cit., pp. 811-8117; Moto Salzar, Efraín, op. cit., pp.122-123 y Serra Rojas, Andrés, op. cit., pp. 570-571.

especial importancia, en virtud de que su funcionamiento sirve como órgano de control de los otros dos poderes.

En México, el poder judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, en los Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.⁵⁶

1.4 Gobierno dividido

Al hablar de un gobierno dividido o de su contraparte, el gobierno unificado, entendemos una forma de composición de los poderes ejecutivo y legislativo, y como consecuencia, una forma de interacción entre éstos. De esta manera, "los gobiernos donde un mismo partido político ocupa el ejecutivo y controla simultáneamente al Legislativo, se denominan gobiernos unificados. En contrapartida, cuando partidos políticos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso, respectivamente, se habla de gobiernos divididos."⁵⁷

Un gobierno unificado, en el que el partido del presidente tiene el control mayoritario del poder legislativo, puede producirse en diferentes esquemas institucionales:

- a) Un solo partido reúne una mayoría en la Asamblea y forma un Gabinete de un solo partido, como suele suceder en los regímenes parlamentarios con elecciones por mayoría relativa.

⁵⁶ Para mayor información consúltese los artículos 94 a 107 de la Constitución General.

⁵⁷ Casillas Ortega, Carlos Enrique, *et. al.*, *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 15. En la literatura política el concepto gobierno dividido puede encontrarse también como gobierno compartido, cogobierno, cohabitación política o gobierno no unificado; mientras que en lugar de gobierno unificado puede ser utilizado gobierno hegemónico o gobierno no dividido

- b) El partido del presidente tiene una mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones concurrentes.⁵⁸

El argumento de peso a favor de los gobiernos unificados es que permite al presidente, al contar con el control mayoritario y disciplinado de su partido en el congreso, la eficacia y la rapidez en la toma de decisiones; sin embargo, éstas pueden ser susceptibles a la arbitrariedad, a la influencia de intereses minoritarios y reflejar un carácter autoritario al imponer iniciativas que estén en áreas constitucionalmente fuera del dominio presidencial, lo cual puede producir resultados sesgados y socialmente ineficientes.⁵⁹

Por lo que respecta al gobierno dividido, muchas definiciones suelen tomarse de autores estadounidenses, los cuales consideran su sistema bipartidista y por consiguiente, lo definen como la situación en que la mayoría legislativa es controlada por un partido que es diferente al del presidente.

Una definición más amplia de gobierno dividido señala que es "aquel donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) al ocupar la titularidad del poder ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral)."⁶⁰

Para que exista un gobierno dividido, se requieren por lo menos tres factores: la existencia de partidos políticos modernos, un sistema electoral competitivo y la vigencia de los principios de separación de poderes.⁶¹ Un gobierno dividido puede presentarse en diferentes regímenes de la siguiente forma:

⁵⁸ Colomer, Joseph M., *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 164.

⁵⁹ *Ibidem*, pp.166 y 199.

⁶⁰ Lujambio, Alonso, "Gobiernos divididos en once estados de la Federación mexicana, 1989-1997", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, 1987-1997, México, CIDE- Taurus, 2002, p. 319.

⁶¹ Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, *op. cit.*, p. 9.

- a) Ningún partido tiene mayoría en la Asamblea y se forma un Gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional.
- b) El partido del presidente no tiene mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones no concurrentes.⁶²

Los gobiernos divididos no sólo se manifiestan a nivel federal, sino que pueden también producirse en el ámbito de entidad federativa, en el que el gobernador del estado no cuenta con mayoría en la legislatura local.

Los gobiernos divididos tienen dos áreas de estudio: la primera, referente al análisis de las causas que determinan estas formaciones políticas; la segunda, referida al impacto en las relaciones ejecutivo-legislativo. En la primera de ellas, los gobiernos divididos tienen como elemento básico de génesis la relación existente entre el sistema de partidos y el sistema electoral. De esta manera, dependiendo tanto del tipo de sistema electoral como de partidos que una nación tenga, será la formación de gobierno dividido.⁶³

En un sistema electoral y de partidos competitivos, los votantes tienen la oportunidad de distinguir distintas propuestas con respecto a diferentes temas, por tanto, pueden votar de modo diferente para diversos cargos y dividir el gobierno entre más de un partido.

En elecciones no concurrentes (elecciones en las que para elegir al titular del ejecutivo y al poder legislativo no son realizadas en la misma fecha, sino únicamente se elige a uno de ellos) los partidos de oposición pueden ampliar su agenda electoral, además de tener mayor oportunidad de promover temas de campaña diferentes a los promovidos por el presidente en la elección anterior. Las elecciones no concurrentes para distintos cargos crean incentivos para el voto dividido, tanto sincero como estratégico, a favor del gobierno dividido.⁶⁴

⁶² Colomer, Joseph M., *op. cit.*, p. 179.

⁶³ Casillas Ortega, Carlos Enrique, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁴ Colomer, Joseph M., *op. cit.*, p. 180.

Las elecciones concurrentes (elecciones en las que se debe votar por el ejecutivo y los representantes del legislativo realizadas en la misma fecha) tienden a producir proporciones más altas de voto unificado, el cual produce gobierno unificado, sobre todo en regímenes presidenciales, en los que el ganador único de la elección presidencial introduce un nivel de unificación en las preferencias de los votantes. No obstante, en elecciones concurrentes o no concurrentes los votantes pueden dividir sus votos si son capaces de identificar candidatos apropiados en diferentes partidos o, simplemente, para favorecer el equilibrio entre poderes y evitar que un solo partido imponga su voluntad.⁶⁵

Por otro lado, generalmente el principio de representación proporcional favorece la formación de gobiernos divididos; asimismo, dependiendo del tipo de sistema de partidos es el grado de gobierno dividido. En un régimen parlamentario con un sistema bipartidista, el primer ministro es del partido que obtenga la mayoría parlamentaria, mientras que el otro partido constituye la oposición. En un multipartidismo, el primer ministro puede ser el líder de una mayoría parlamentaria y por tanto, él solo puede formar gobierno.

Cuando un partido no obtiene la mayoría parlamentaria puede formar una coalición con otro u otros partidos (gobierno de coalición), el cual es encabezado por el líder del partido que obtiene la mayoría relativa, formando su gabinete con miembros de su partido e incluye a miembros del partido o los partidos con los que se coaliga. En un régimen parlamentario los partidos de la coalición son quienes forman el gobierno y designan al ejecutivo.⁶⁶

Asimismo, un régimen presidencial puede presentar diversos escenarios: desde un sistema bipartidista, en donde un partido controla el ejecutivo y otro el legislativo, hasta un sistema multipartidista, que puede tener las siguientes configuraciones, dependiendo del número de partidos competitivos: 1) el partido del presidente tiene la mitad del congreso y la otra mitad está repartida en los

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 180-184 y 190. La misma obra incluye un estudio realizado en ocho países de América que demuestran que en el periodo de 1945-1995 las elecciones concurrentes han producido gobierno dividido en 53 por ciento de los casos; mientras las elecciones no concurrentes han producido gobierno dividido en más del 90 por ciento de los casos. *vid.* p. 184.

⁶⁶ Linz, Juan J., "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?", en Linz, Juan J. y Valenzuela Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 41 y ss.

partidos de oposición; 2) el partido del presidente representa la primera minoría; 3) el partido del presidente representa la segunda minoría o más (tercer minoría, etc.); y 4) los partidos de oposición representen una mayoría absoluta diferente al partido del presidente dentro del congreso.

Respecto a la segunda área de estudio, referida al impacto en las relaciones ejecutivo-legislativo en un gobierno dividido, se centra en el desempeño legislativo o productividad legislativa. Es evidente que el ejecutivo, al no contar con mayoría en el congreso, debe negociar su agenda con las distintas fracciones parlamentarias de la oposición para concretar mayorías que aprueben sus iniciativas.

En los gobiernos divididos se presenta un equilibrio en la relación ejecutivo-legislativo, en la que ambos poderes fortalecen sus facultades, propiciando la cooperación al igual que el control entre éstos, una verdadera situación de pesos y contrapesos; las negociaciones políticas se vuelven la vía más factible para llegar a acuerdos legislativos, lo que reduce las imposiciones o decisiones unipartidistas, además de generar imágenes diferentes en la opinión pública sobre los asuntos legislativos, lo cual quita el secreto y la discrecionalidad a la operación legislativa, convirtiéndola sanamente en un asunto de interés público.⁶⁷ Las decisiones políticas tienden a ser más consensuales y socialmente más eficientes.

En contraparte, en los gobiernos divididos la toma de decisiones puede ser relativamente contenciosa y requerir más tiempo de negociación entre el partido del presidente y la oposición dentro del congreso; en ciertos casos, puede ocurrir un freno hacia una ley, ya sea del legislativo, al no contar una iniciativa con una mayoría parlamentaria que la apoye y detenerla, e inclusive del ejecutivo a través del uso del veto.⁶⁸

La lentitud en el ritmo del proceso legislativo, que por lo general está envuelta en una confrontación política que llega a tonos estridentes o el freno total ante la falta de consensos entre el partido del presidente y la oposición parlamentaria,

⁶⁷ Aziz Nassif, Alberto, "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 302-303.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 303-304.

afecta la productividad legislativa, de manera especial a temas sustanciales, tales como proyectos de reformas integrales o constitucionales. De aquí se desprende, según varios autores, la mayor crítica y la desventaja más peligrosa de un gobierno dividido, que es la tiene que ver con la parálisis en regímenes presidenciales y su consiguiente inestabilidad.

De acuerdo con esta postura, el planteamiento de los críticos de la democracia presidencial gira en torno al mal funcionamiento de dicho régimen en países de América Latina. Sus embates se centran en el problema de la formación de mayorías en regímenes presidenciales, en los que el ejecutivo no cuenta con una sólida mayoría parlamentaria que le brinde apoyo para gobernar, constituyendo lo anterior un factor de inestabilidad y mal funcionamiento del gobierno. A su vez, proponen que es factible el cambio de régimen a uno parlamentario, evitando la parálisis institucional en la relación entre ejecutivo y legislativo. Sostienen que el régimen presidencial "supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo."⁶⁹

Según su argumento, son las propias características del régimen presidencial las que pueden generar inestabilidad. Por una parte, dicho régimen presenta una legitimidad democrática dual y una rigidez del cargo presidencial,⁷⁰ lo cual puede generar un conflicto entre poderes ante la falta de mecanismos para resolverlo, contrario al régimen parlamentario que cuenta con la disolución del Parlamento y la responsabilidad política del gobierno.

Asimismo, dicho régimen tiene un carácter de suma cero, es decir, el ganador de las elecciones presidenciales se lleva todo y puede integrar el gobierno a su gusto, mientras el candidato perdedor no obtiene nada; por tanto, el liderazgo del ejecutivo es personalizado y no hay responsabilidades confusas o compartidas. "El mayoritarismo [en el legislativo] significa la concentración del poder político en

⁶⁹ Linz, Juan, *op. cit.*, p. 137. El autor es prudente en sus análisis al señalar que las democracias presidenciales no implican que sean inestables inevitablemente, sino que las probabilidades para su estabilidad no son favorables. Tampoco que las democracias parlamentarias aseguren siempre la estabilidad o que lo pueda conseguir cualquier tipo de régimen parlamentario, sino que proporcionan una mayor flexibilidad en el proceso de transición y consolidación de la democracia.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 31-38. La legitimidad democrática dual se refiere a que el ejecutivo como el legislativo son elegidos de forma separada; por su parte, la rigidez del sistema presidencial es que ambos son elegidos por un período fijo que, bajo circunstancias normales, el período presidencial no se puede modificar y el cargo y la difusión de ambos es independiente del otro.

manos de una mayoría, y si la presidencia es la depositaria de este poder, significa un presidente muy poderoso; en otras palabras, la lógica del presidencialismo es que implica presidentes muy fuertes, quizá excesivamente.”⁷¹ En caso de no contar con mayoría legislativa puede recurrir a prácticas clientelísticas para aprobar sus iniciativas. De esta forma, un sistema parlamentario, ofrece mayores incentivos para la cooperación entre partidos cuando ninguno de ellos obtiene la mayoría parlamentaria.

En este contexto, Juan Linz ofrece argumentos que pueden explicar la propensión no participativa, dada la falta de incentivos que encuentran los partidos de oposición para cooperar con el partido del presidente en la esfera legislativa en un gobierno dividido. En primer lugar, si el resultado de una cooperación parlamentaria entre el partido del presidente y la oposición es exitoso, los beneficios político-electorales tienden a ser capitalizados únicamente por el primero. En segundo lugar, en caso de que una cooperación fracase, tanto el partido del presidente como los partidos que lo apoyen comparten los costos políticos y sólo los partidos de oposición que no participan en dicha coalición son beneficiados ante tal fracaso. Según este autor, la parálisis institucional es siempre el resultado que el partido del presidente no cuente con mayoría en el congreso.⁷²

Otra variable para no cooperar es la cercanía de las elecciones presidenciales: mientras más cercana esté la elección presidencial, más fuerte es la tendencia competitiva y el alejamiento entre partidos políticos. Mainwaring y Scully sugieren que otra variable para no cooperar es la disciplina parlamentaria. La indisciplina parlamentaria de los partidos hace más difícil el establecimiento de las relaciones estables entre el partido del presidente y la oposición. No obstante, reconocen la peligrosidad de la disciplina extrema, ya que dificulta los acuerdos

⁷¹ Lijphart, Arend, "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas", en Linz, Juan J. y Valenzuela Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 162

⁷² Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires, CLACSO ASDI, 2001, pp. 260-261.

con legisladores individuales; además de que este tipo de acuerdos individuales favorece las relaciones clientelares.⁷³

Cabe señalar que existen objeciones a las tesis que favorecen el cambio de régimen para evitar las dificultades de un gobierno dividido. Por una parte, las pocas experiencias parlamentarias en América Latina son negativas; además, no existe evidencia empírica para sostener que el régimen parlamentario auxiliará a que la consolidación democrática se fortalezca y sea sólida.⁷⁴ Sumado a lo anterior, Jorge Carpizo expresa lo siguiente:

Atribuir inestabilidad o estabilidad a una democracia únicamente por el sistema de gobierno sin referirse a otros factores no es correcto, porque en América Latina la estabilidad política de las democracias responde primordialmente a problemas graves, como la profunda desigualdad social, la pobreza, la falta de educación en grupos numerosos, el retraso económico, la no-integración de grupos étnicos, la explosión demográfica, la falta de cultura cívica, rezagos sociales inmensos y, a veces, a la existencia de partidos políticos débiles.⁷⁵

Agrega el mismo autor que la llamada rigidez del sistema presidencial otorga estabilidad al régimen, ya que permite al presidente no ser interrumpido en su mandato por un voto de censura del congreso; conjuntamente, cuando el presidente no obtiene la mayoría parlamentaria es anulado el juego de suma cero, pues dicha situación favorece el acercamiento con las fracciones opositoras.⁷⁶

Por su parte, Ulises Carrillo y Alonso Lujambio sostienen que el argumento de Linz para que los partidos de oposición no cooperen con el partido del presidente en el congreso es válido en sistemas de fragmentación moderada, en donde los partidos con expectativas de ganar la elección presidencial perciben costosa la cooperación con el presidente. Agregan además que no todos los partidos políticos en regímenes presidenciales tienen ambición presidencial a corto o mediano plazo, ya que son partidos pequeños y sus estrategias de crecimiento o

⁷³ *Ibidem*, op. cit., pp. 262.

⁷⁴ Nohlen, Dieter, "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparadas, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 20-22 y 33.

⁷⁵ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 295.

⁷⁶ *Ibidem*, op. cit., p. 296.

sobrevivencia pueden llevarlos a cooperar con resultados rentables, considerando la situación política y económica.⁷⁷ Así, su argumento es que

[...] en un sistema de partidos de fragmentación moderada los partidos de oposición no desean cooperar debido a que priorizan en su estrategia de corto plazo la probabilidad de una victoria próxima de la competencia presidencial, pero al mismo tiempo, pueden pagar el costo de una parálisis institucional derivada de actitudes claramente identificadas como no cooperativas o, aún peor, obstruccionistas.⁷⁸

El mismo Lujambio añade que existen variables de coyuntura o contingentes (principalmente la situación económica del país) que llevan a la oposición a considerar seriamente o no cooperar con el presidente.⁷⁹

Un punto que parece importante señalar es que no existe una definición precisa de lo que se quiere hacer referencia al hablar de parálisis, ya que en realidad existen muchas imprecisiones sobre el uso de este concepto y muchos autores usan este término sin haberlo definido previamente. El hecho de que el congreso y el presidente se encuentren en posiciones distintas, y uno frene o modifique las iniciativas del otro no significa que el gobierno quede paralizado, sino simplemente que se está poniendo en operación el mecanismo de pesos y contrapesos.⁸⁰

En este sentido, Benito Nacif señala que parte del problema de la parálisis es la falta de una definición clara de la misma, provocando que su estimación sea incorrecta. La falta de una buena definición puede provocar la sobrestimación o subestimación de la parálisis y no saber realmente el tamaño de su riesgo. Explica que hay dos razones por las cuales se ha argumentado que la parálisis es mala para la democracia. La primera, es que no existe ninguna evidencia efectiva que relacione parálisis con mayor propensión al colapso de las democracias; la segunda razón es que tampoco está claro que la existencia de mayorías

⁷⁷ Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, 1998, año LX, Vol. 60, no. 2, pp. 243-244; y Lujambio, "Adiós a la...", *op. cit.*, pp. 261-263. Consideramos además que esto es viable siempre que dicha alianza signifique para el presidente una mayoría en el congreso.

⁷⁸ Carrillo y Lujambio, *op. cit.*, pp. 244.

⁷⁹ Lujambio, Alonso, "Adiós a la...", *op. cit.*, p. 263.

⁸⁰ Casar y Marván, *op. cit.*, p. 12.

cohesivas con la capacidad de introducir unilateralmente cambios incrementales produzca mejores o efectivas políticas públicas.⁸¹

Para dicho autor, existen tres errores comunes en la estimación de la parálisis. El primer error es una visión de la parálisis como una caída en el volumen de la legislación aprobada. Esto supone que si el congreso deja de producir leyes no está respondiendo con cambios legislativos a los problemas nacionales y contrariamente, si son aprobadas muchas leyes el país va mejor. Esto resulta incorrecto, pues el hecho de que sean aprobadas un gran número de leyes no significa que esto sea mejor. Este indicador no muestra la relevancia de las leyes aprobadas para la sociedad, además de que puede haber leyes o cambios legislativos que resulten ser socialmente ineficientes, produciendo cambios contrarios a los esperados.⁸² En el mismo sentido, Ricardo Espinoza menciona sobre el criterio del volumen de la producción legislativa:

El criterio sobre el volumen de la producción legislativa no hace sino desentenderse de lo relevante, porque en un país que acaba de acceder a la democracia, el criterio de evaluación de la actividad del Congreso no se puede reducir a una mera suma de las decisiones tomadas. [...] En México, el reto es combinar el carácter plural de los órganos de representación con la eficacia del gobierno, y un gobierno eficaz pasa necesariamente por un Congreso que atiende los temas fundamentales del país.⁸³

El segundo error que Nacif encuentra es la visión de la parálisis como una baja en la productividad legislativa, entendida como una relación entre las iniciativas que fueron presentadas y las que fueron aprobadas. Si la productividad legislativa se traduce en un porcentaje de iniciativas aprobadas en relación con las presentadas, se está diciendo que mientras más iniciativas sean aprobadas, más productiva es una legislatura. No todas las iniciativas son procesadas, sino que las comisiones seleccionan las de mayor relevancia, dejando muchas otras sin

⁸¹ Nacif Hernández, Benito, "¿Qué hay de malo con la parálisis?", ponencia presentada dentro del foro *América Latina y México. Saldos y oportunidades del gobierno dividido*, organizado por la Fundación Rafael Preciado, Centro Asturiano, Ciudad de México, 6 de mayo del 2004.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Espinoza Toledo, Ricardo, "La experiencia reciente del Congreso mexicano. (LVII y LVIII legislaturas)", en *Configuraciones*, Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, Núm. 12-13 Abril-septiembre de 2003, p. 51.

dictaminar. Además agrega que el trabajo legislativo no consiste en procesar todo lo que llega, sino que consiste en escoger aquellos temas que son importantes para el país, tratarlos y estudiar cuidadosamente las iniciativas legislativas que se hacen.⁸⁴

El tercer error consiste en medir la parálisis con la tasa de éxitos del presidente de la República. De acuerdo a Nacif, la tasa de éxitos puede ocultar el fracaso del ejecutivo, ya que éste puede limitarse a enviar iniciativas que no considera tan importantes pero sabe que serán aprobadas. Nacif agrega que el conflicto entre los poderes que trascienden en los medios no debe ser causa de alarma, puesto que hay indicadores de que los enfrentamientos entre el presidente y el congreso pueden traducirse en mayor información para la gente. Los escándalos cumplen funciones en las democracias, como la de señalar dónde hay problemas y lo que esperan son reacciones del gobierno.⁸⁵

En resumen, estos tres indicadores realmente no muestran que haya un problema o que hay un funcionamiento anómalo del sistema, de la capacidad de la democracia, ni tampoco que si son bajos los niveles de estos indicadores no significa que realmente haya una parálisis. El mismo investigador precisa que no todo conflicto entre el ejecutivo y el legislativo produce parálisis. La parálisis más bien tiene que ver con aquellas áreas de política donde el ejecutivo y el legislativo tienen que ponerse de acuerdo. Tampoco la parálisis supone un vacío de políticas, pues cuando el presidente y el congreso no están de acuerdo se sigue ejecutando la política que se aprobó antes, la política que se está ejecutando.

Añade exponiendo que mucho de lo que se califica como parálisis realmente no lo es, que no está claro que represente una amenaza para la democracia, que la dispersión del poder puede incluso mejorar la calidad de las políticas pública y que un poco de parálisis no viene mal.⁸⁶

Nacif entiende la parálisis como una resistencia a modificar el *statu quo*, una resistencia al cambio, a pesar de que exista una mayoría en la legislatura que prefiera el cambio. Dada esta definición, la fuente de la parálisis no es el congreso,

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

la fuente de la parálisis puede ser producida por el ejecutivo, si éste tiene la capacidad de detener al congreso a través del uso del veto, ya sea parcial o total. El uso del veto permite al ejecutivo detener la promulgación de una ley. La parálisis la podemos observar cuando el ejecutivo veta y no se produce el cambio o cuando la simple amenaza del veto detiene la acción en el congreso; sin embargo, el veto puede ser superado por una mayoría calificada en el congreso.⁸⁷

El uso del veto puede explicar un conflicto entre los poderes ejecutivo y el legislativo o una independencia entre ambos. El veto es un recurso de negociación para intentar llegar a reformas o leyes preferibles para el ejecutivo.⁸⁸

Conforme a todo lo anterior, la parálisis puede ser producida por el legislativo cuando el ejecutivo envía una iniciativa y ésta es frenada por el congreso; asimismo, la parálisis puede ser originada por el ejecutivo cuando éste hace uso del veto. Sin embargo, es pertinente señalar que dado que el presidente y el congreso pueden presentar iniciativas de ley, la parálisis legislativa no necesariamente se puede presentar en la relación ejecutivo-legislativo. Un partido dentro del congreso puede presentar una iniciativa y al momento de discutirla y analizarla puede ser frenada por una mayoría conformada por otros partidos.⁸⁹

Además, la parálisis se puede presentar de forma parcial, cuando únicamente en alguno o algunos de los temas de la agenda legislativa se muestra rechazo por algunos de los dos poderes; o una parálisis completa, cuando es frenada toda la legislación presentada, lo que provocaría realmente una situación crítica para el país. De la misma forma, la parálisis puede ser permanente, cuando nunca se llega a un acuerdo sobre un tema, o temporal, cuando una iniciativa es rechazada en un inicio pero aprobada en un futuro.

⁸⁷ *Ibid.* Además véase del mismo autor: "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, Vol. XI, no. 1, primer semestre de 2004, pp. 33-34.

⁸⁸ Cepeda, Juan Antonio; Dávila Estefan, David y Romero León, Jorge, (documento-folleto) "La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: Diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática", en *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, 2004. p. 20.

⁸⁹ De esta manera, para los fines de la presente investigación se usará el término parálisis para designar la falta de acuerdos parlamentarios, sin tomar en cuenta la institución que origine la iniciativa o proyecto de ley.

Por otra parte, la relevancia de una legislatura debe entenderse de dos formas: el primero, como la aprobación de leyes o reformas trascendentales para el país; es decir, la calidad de las leyes o cambios legislativos. El segundo, como el control que ejerce sobre el poder ejecutivo. Cabe señalar que el primer indicador —leyes de calidad— puede apreciarse al corto, mediano o largo plazo,⁹⁰ es decir, por las verdaderas consecuencias que los cambios legales produzcan a futuro, puesto que una ley puede dar resultados contrarios a los esperados.

En contrapartida a las propuestas que favorecen un cambio de régimen, diversos autores proponen que la misma democracia presidencial puede evitar o afrontar las dificultades de un gobierno dividido por medio de distintas reformas y evitar los cambios radicales en el régimen político, los que al final pueden resultar peores. En general, las reformas que se proponen radican en: la redefinición de los poderes presidenciales en el ámbito legislativo; el número de partidos existentes; la calendarización de las elecciones presidenciales y las legislativas; el umbral de votos para que los partidos puedan conservar su registro, así como el porcentaje de votación para que un partido tenga derecho a diputados de representación proporcional; la reelección legislativa inmediata y la profesionalización de este cuerpo.⁹¹

Cabe señalar que muchas de estas propuestas están destinadas a que tanto el ejecutivo como el legislativo estén controlados por el mismo partido, y por ende, evitar la formación de los gobiernos divididos. Pese a ello, no existen mecanismos democráticos que garanticen esta situación en un régimen presidencial. La experiencia de un gobierno dividido es siempre latente.⁹²

⁹⁰ Richardson, Ruth, "Con las propias manos", en *Nexos*, México, año 24, Vol. XXIV, núm. 239, mayo de 2002, p. 56. Tales cambios a futuro pueden ser las llamadas reformas estructurales.

⁹¹ Valencia Carmona, Salvador, "Hacia un nuevo sistema constitucional", en *Cuestiones constitucionales. Revista de derecho constitucional*, IJ-UNAM, enero-julio de 2003, no. 8, pp. 174-177.

⁹² Casar, María Amparo, "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1997*, México, CIDE- Taurus, 2002. pp. 351 y 352.

2. LA SUBORDINACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO AL EJECUTIVO

2.1 La relación del poder ejecutivo con el poder legislativo durante el siglo XIX

Durante el transcurso del siglo XIX la relación entre el presidente de la República y el congreso fue tensa, debido a la intermitente superioridad de cada órgano, resultado de la lucha entre facciones político-militares.¹

Durante plena guerra independentista se buscó la forma de organización política de México. En 1814, la constitución de Apatzingán establecía una división tripartita de poderes, aunque en principio dichos poderes se establecieron como iguales, la supremacía verdadera correspondía al legislativo, pues los otros poderes dependían totalmente del denominado Supremo Congreso Mexicano, al ser éste el que tendría que nombrar a los individuos que los integrarían y sobre todo por las amplias facultades que se lo atribuyeron. Sin embargo, la aplicación de dicho orden legal estuvo condicionado al triunfo del movimiento encabezado por Morelos.²

Una vez proclamada la independencia, la Junta Provisional Gubernativa convocó a la formación de un Congreso Constituyente, el cual estuvo formado de las más diversas tendencias, entre las que destacaron tres principales: la republicana, la borbonista y la iturbidista. Para hacer frente a la fuerza que cobraba esta última, se unieron legisladores republicanos y borbonistas, los cuales no pudieron impedir el ascenso al trono de Agustín de Iturbide.³

El despotismo del emperador entró en pugna con el congreso, al mismo tiempo que los principios republicanos al interior de éste comenzaron a tomar

¹ Escalante, Fernando, "Orígenes y establecimiento del Congreso mexicano", en Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, p. 39.

² Sayeg Helú, Jorge, *El poder Legislativo mexicano*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1983, pp. 25-38. En la constitución de 1814, el predominio del poder legislativo estaba dado porque se le atribuyó una función legislativa en toda su extensión, mientras que al ejecutivo solo correspondía promulgar las leyes. Dicho orden legal facultaba al congreso para: declarar la guerra, nombrar embajadores, el control de las tropas, así como le daba amplias funciones en materia hacendarla, aduanera, monetaria, de educación, sanidad el control de las tropas y era el intérprete supremo de la constitución.

³ *Ibidem*, pp. 46-51

fuerza. Acusados de conspiradores, los diputados opositores fueron encarcelados e Iturbide declaró la disolución del Congreso Constituyente, sin haber terminado su labor. Estos hechos provocaron el surgimiento de un movimiento en contra de Iturbide, con lo que éste se vio obligado a abdicar al trono y a restituir el congreso.⁴

El fracaso del primer imperio dio como resultado el surgimiento de un marco constitucional republicano y presidencial. Con la promulgación de la constitución de 1824 el gobierno quedó dividido en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.⁵ El poder legislativo se depositó en un Congreso General compuesto de dos cámaras, una de diputados, que representaba al pueblo, y otra de senadores, que representaba a las entidades federativas; por su parte, y con gran influencia del modelo estadounidense, el poder ejecutivo residió en un presidente, el cual tenía una gran autonomía política, lo que lo hizo colocarse por encima de los otros poderes.

La lucha entre partidos y las intrigas políticas que la ley fundamental de 1824 diera lugar al confrontar a presidente y vicepresidente de la República, originó una serie de pronunciamientos políticos, planes y cuartelazos. Los nuevos gobiernos remplazaron la constitución vigente por un ordenamiento que substituyó el federalismo por su sistema opuesto: el centralismo.⁶ En la tercera de las Siete Leyes constitucionales de 1836 se depositó el poder legislativo en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores. La primera tenía la facultad de iniciar leyes y la segunda únicamente se facultó como revisora.⁷

Por lo que respecta a su conformación, uno de los requisitos para formar parte del poder legislativo era el de ser poseedor de un capital determinado, lo que

⁴ *Ibid.*, pp. 51-57.

⁵ Meyer Cosío, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996", en *Foro internacional*, 143-144, El Colegio de México, Vol. XXXVI, enero-junio, 1996, no. 12, p. 18.

⁶ Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, pp. 82-83. La constitución de 1824 estableció que el vicepresidente fuera el rival vencido, de ahí la rivalidad entre ambos.

⁷ Además de los tres poderes que ya existían (legislativo, ejecutivo y judicial), estableció un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador, el que tenía la facultad para "declarar la nulidad de las leyes y decretos, o de los actos del ejecutivo y judicial." Formalmente, tenía la función de un "poder moderador", que guardara el equilibrio entre los otros tres, sin embargo se acercó más a ser un poder despótico y absoluto. *Ibidem*, pp. 87-89.

le confirió un carácter aristocrático. Con la supresión del federalismo y la consiguiente desaparición de los estados (convertidos en departamentos), así como la reducción del número de sus integrantes, el Senado perdió su razón de ser.⁸ El centralismo redujo las facultades de ambos cuerpos legislativos frente a un ejecutivo poderoso, dotado con amplias atribuciones.

La aprobación de las Bases Orgánicas de 1843 reforzó el carácter aristocrático del Senado, agudizando la inestabilidad política del país, pues a partir de su promulgación serían muy comunes los planes y golpes políticos. Ante el escenario de inestabilidad, así como de la inminente invasión norteamericana, fue sancionada la Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la cual restauró la vigencia de la Constitución de 1824 y del sistema federal de gobierno; en materia legislativa, fue reintegrada a la Cámara de Senadores sus características y facultades originales.⁹

Como respuesta al gobierno dictatorial de Santa Anna, el Congreso Constituyente de 1856-1857 consideró necesario fortalecer al poder legislativo para hacer frente a los posibles abusos del ejecutivo. En las discusiones referentes a este poder, tomó gran importancia la conveniencia de una segunda cámara para subsanar la precipitación o irreflexión de la primera; no obstante, los argumentos a favor del Senado no convencieron y se consideró que esta cámara no había representado más que los intereses de ciertas clases, de ahí que se considerara su eliminación.¹⁰ Las pugnas entre liberales y conservadores, más que entre los estados, terminó por eliminar la presencia del Senado.¹¹

Conforme a la constitución de 1857, el gobierno quedó dividido "en las tres funciones tradicionales: legislativa, ejecutiva y judicial, dentro de un sistema que resultó más que de división, de simple diferenciación y colaboración de poderes; el

⁸ Uno de los requisitos para ser diputado exigía tener mil quinientos pesos anuales, mientras que para ser senador una renta manual mínima de dos mil quinientos pesos. *Ibid.*, pp. 89-92.

⁹ *Ibid.*, pp. 93-98.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 101-105.

¹¹ Alvarado, Arturo, "El Senado de la República", en Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, p. 121.

legislativo aparecía dentro de ella ostentando un carácter de franca superioridad con respecto al ejecutivo.”¹²

El poder legislativo se depositó en una sola cámara, con la finalidad de fortalecerlo, al contrario del bicameralismo, que lo había debilitado. De esta manera quedó depositado en la Cámara de Diputados, al ser considerada "la más alta expresión de la representación popular", esto llevó a que le fueran conferidos "una serie de facultades, características y atribuciones, que en no poco rebasaban la naturaleza de la función legislativa.”¹³ Así, nació una singular conformación del poder legislativo, depositándolo en una sola cámara y dotándolo, en consecuencia, de una serie muy numerosa de atribuciones constitucionales.¹⁴

Por otro lado, la mencionada Ley Suprema dotó al poder ejecutivo de mínimas funciones legislativas. "La presidencia nace desequilibrada en el sentido de que posee escasísimas funciones legislativas y muchas funciones ejecutivas, [...]”¹⁵ El poder ejecutivo quedó sometido al legislativo al disminuir las facultades de aquél. Esta subordinación del ejecutivo al legislativo a través de la facultad de dictar leyes buscaba evitar la repetición de dictaduras que llevaron a limitar, hasta donde fuera posible, la actuación del ejecutivo.

Bajo este contexto, la presidencia encontró una doble oposición a partir de 1967: una "por la obstrucción de las facciones en el congreso a la efectiva ejecución de los poderes presidenciales" de Benito Juárez y Lerdo de Tejada; la otra "a una mayor injerencia y reforzamiento del poder federal de los estados de la Unión.”¹⁶ De acuerdo con Emilio Rabasa, al haber dotado al poder legislativo de amplias facultades, y por consiguiente, limitando las facultades del presidente, se impuso una dictadura extra-constitucional.¹⁷

A un mes después de la restauración de la República, en agosto de 1867, y dada la experiencia de invasión vivida, el presidente Benito Juárez lanzó una

¹² Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 100.

¹³ *Ibidem*, p. 107.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 101-102.

¹⁵ Hernández Chávez, Alicia, "La parábola del presidencialismo mexicano", en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE-COLMEX, México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994, p. 19.

¹⁶ Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, p. 20.

¹⁷ Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1972.

convocatoria para revisar la vigente situación de equilibrio de poderes de la Unión plasmado en la constitución de 1857. El sistema constitucional establecido comenzaba a ser combatido; aquel deliberado desequilibrio de poderes hacía crisis, atendiéndose a la apremiante reestructuración, que en todos los órdenes exigía, en esos momentos, la marcha del país, y ante todo lo manifiesto que era el que dicha organización resultara un tanto obstaculizante para que la administración pública procediera con la celeridad que reclamaban aquellas circunstancias. Menester se hacía restringir dicho régimen, reduciendo aquella notable hegemonía del poder legislativo que maniató casi por completo al ejecutivo.¹⁸

Se estimó que, reintegrando el poder legislativo en dos cámaras, una frenaría a la otra, evitándose así el abuso de poder. En 1874 fue aprobada la reforma a la constitución de 1857 para depositar el Congreso de la Unión en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores. Así, con la restauración del Senado se pretendió evitar la precipitada expedición de leyes; asimismo, con la finalidad de fortalecer al ejecutivo, se le asignó la facultad de veto al presidente.¹⁹

De acuerdo con Lorenzo Meyer, gracias al triunfo liberal en la guerra de reforma y a su férrea voluntad al conducir el gobierno, fue Juárez quien logra hacer de la figura presidencial el eje del sistema político. Posteriormente, Porfirio Díaz, durante su tercer periodo presidencial (1888-1892), eliminó todo rasgo de división de poderes, reforzando la supremacía del presidente. Fue así como "la forja de una presidencia fuerte y sin contrapesos se hizo a contrapelo del marco constitucional."²⁰

En el mismo sentido, Alicia Hernández Chávez sostiene que el crecimiento progresivo del poder del ejecutivo durante las presidencias de Juárez y Porfirio Díaz obedeció a la capacidad del presidente de mediar —a partir de sus funciones constitucionales— con los otros poderes. Por tanto, de 1867 a 1885 "predomina la función mediadora del presidente y de sus secretarios de Estado con la representación en el congreso, fragmentada y dividida en una multiplicidad de

¹⁸ Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 111.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 111-118.

²⁰ Meyer Cosío, Lorenzo, *op. cit.*, p. 20.

intereses y compromisos locales.”²¹ Así, la concentración del poder, bajo las presidencias de Juárez y Porfirio Díaz terminó dejando al presidente, aunque no necesariamente a la institución presidencial, como el eje central del sistema a expensas de los caciques locales, las autonomías regionales y los poderes de los estados.²² Además, agrega que:

[...] el fundamento del poder personal del presidente dependió de la posibilidad de reelegirse indefinidamente a partir de 1890, así como de su capacidad para mantener fragmentada a la representación en el congreso, a medida que reforzaba su papel mediador con una creciente connotación de poder personal. La vasta mayoría de las fuerzas políticas vieron ese poder personal como un mal necesario, al grado que Emilio Rabasa lo definió como una «dictadura legal». El jurista sostuvo que el presidente «reúne los elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el congreso».²³

De esta manera, el reforzamiento del poder del ejecutivo a partir de 1885 encuentra su premisa en el desbalance entre sus funciones legislativas y sus funciones ejecutivas. Por otro lado, durante la dictadura de Díaz, la Cámara de Diputados tuvo una mera función simbólica, puesto que no ejerció facultades legislativas, además que los diputados no eran electos democráticamente, sino que fueron electos por el propio Díaz o los gobernadores y su selección atendió a criterios aristocráticos.²⁴ Las últimas tres décadas del siglo XIX, así como la primera del XX se caracterizaron por la centralización política y económica del ejecutivo a través del control del poder legislativo.²⁵

Tras el derrocamiento de Díaz, la Cámara de Diputados presentó una fuerte oposición al ejecutivo. Durante la presidencia de Francisco I. Madero, la Cámara de Diputados incluyó diputados que representaban el viejo régimen. De esta manera, el congreso quedó dividido entre una mayoría que apoyaba al presidente y una minoría que se identificaba con el antiguo régimen; asimismo, la fracción

²¹ Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, p. 21.

²² *Ibidem*, p. 19.

²³ *Ibidem*, p. 22.

²⁴ Rodríguez Kuri, Ariel, "La Cámara de Diputados y la historia política en el siglo XIX: aproximaciones y comentarios", en Piccato Rodríguez, Pablo Atilio, (coord.), *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Enciclopedia parlamentaria de México, México, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, Serie I, Vol. I, Tomo 3, pp. 13-27.

²⁵ Arana Aguilar, Bernardino, "Presupuesto: entre la estabilidad y la tensión política", en Muñoz Domínguez, Jaime (coord.), *La cohabitación política en México*, México, Siglo XXI. 2002, pp. 81-82.

maderista se encontraba dividida, entre quienes apoyaban reformas acotadas y otros que se estaban a favor de reformas más radicales que atendieran las promesas de la revolución.²⁶

En la XXVI Legislatura, los diputados de tendencia antimaderista argumentaron que ante la existencia de una presidencia débil, el congreso debería encabezar la sede del poder político y hacer frente a los problemas por los que atravesaba el país.²⁷ Sin embargo, a unos meses de tomar el poder, Victoriano Huerta terminó por disolver el congreso. La mayoría de los diputados y senadores maderistas ejercieron una fuerte oposición a Huerta, pero varios de ellos fueron asesinados y Huerta determinó disolver el congreso.²⁸

Durante la Convención de Aguascalientes y en el Congreso Constituyente fueron incluidos representantes de las distintas facciones revolucionarias. La oposición en el congreso demostró su fuerza e independencia al grado que estuvo a punto de derrocar a Obregón; no obstante, éste tomó medidas enérgicas que terminaron por subordinar al legislativo. Así, en el siglo XIX y principios del XX, el poder legislativo tuvo dos etapas en las que conservó su independencia: durante las presidencias de Juárez y de Madero.²⁹

Entre 1912-1921 —durante las legislaturas XXVI, XXVII y XIX— se presentaron diversos proyectos de los diputados para fortalecer al poder legislativo, uno de las cuales consistió en cambiar el régimen presidencial a uno parlamentario, esto se debió en parte a los enfrentamientos que se presentaron entre el congreso y el presidente en turno. Sin embargo, la falta de apoyo de la opinión pública a dicho cambio, así como de la centralización de recursos y conocimientos técnicos en el ejecutivo, terminaron con el avance de dichas propuestas, además que limitaron la eficacia de la función legislativa y supervisora de los asuntos públicos de los diputados. Esto se reflejó en la falta de conocimiento para discutir tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de

²⁶ Lear, John, "La XXVI Legislatura y los trabajadores de la ciudad de México", en Piccato Rodríguez, Pablo Atilio, *op. cit.*, p. 54.

²⁷ Piccato, Pablo, "El parlamentarismo en la Cámara de Diputados, 1912-1921, entre la opinión pública y los grupos de choque", en Piccato Rodríguez, Pablo Atilio, *op. cit.*, pp. 68-71.

²⁸ Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 16ª ed., México, Era, 1989, p. 30.

²⁹ *Ibidem*, p. 30.

Ingresos de cada año, dejando al ejecutivo la última decisión en este aspecto, además de restringir la capacidad de los partidos políticos como partícipes de la vida política. Por su parte, la XXVIII Legislatura se caracterizó por el control de la Cámara de Diputados por parte de Venustiano Carranza.³⁰

Así, el presidente Carranza condenó la supremacía del legislativo en el texto del 1857, ya que consideraba las amplias facultades que gozaba éste, únicamente habían estorbado la labor del ejecutivo o "sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría."³¹ La constitución de 1917, resultado del movimiento armado que iniciara en 1910, sentó las bases para la formación de un poder ejecutivo fuerte, que no se viera limitado por el legislativo y que fuera capaz de hacer frente a la situación de convulsión por la que atravesaba el país.

Si bien la constitución de 1857 fortaleció al poder legislativo para evitar la aparición de nuevos dictadores, el Congreso Constituyente de 1917 consideró un poder legislativo con fuerza suficiente podría paralizar la actividad del gobierno.³² Finalmente, la constitución de 1917 concibió que el poder legislativo fuera conformado por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; mientras que el ejecutivo fue investido con amplias facultades, lo que lo hizo el poder preponderante.

2.2 La relación del poder ejecutivo con el poder legislativo en los gobiernos post revolucionarios

Ante la fuerza que tomaron los caudillos, los caciques locales, el ejército, el clero y los latifundistas la concentración de poder en el ejecutivo sirvió para estabilizar las condiciones por las cuales atravesaba el país, además de permitir el desarrollo político y económico. El régimen presidencialista, sirvió para acabar con las

³⁰ Piccato, Pablo, *op. cit.*, pp. 95-115.

³¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1976, pp. 745-758.

³² Hernández, Rogelio, "Relaciones del Poder Legislativo con los poderes Ejecutivo y Judicial", en Gil Villegas. Francisco, *op. cit.*, p. 194.

conspiraciones del legislativo, del ejército y el clero; mientras que con la formación de un partido oficial se logró eliminar a los caudillos y sus partidos locales, tal como lo explica González Casanova:

Todos estos hechos y experiencias prueban que habría sido insensato aplicar al pie de la letra la teoría clásica de la democracia y la teoría clásica de la economía. El respeto al «equilibrio de poderes» habría sido respecto a las conspiraciones de una sociedad semi-feudal, el respeto a los partidos habría sido respecto a los caciques y militares que tenían sus partidos; respetar el «sistema de contrapesos y balanzas» habría equivalido a tolerar los caciques caudillos regionales, [...].³³

Hernández Chávez afirma que el poder del presidente fue el resultado de: a) el control del sistema electoral; b) la formación de un partido que nace desde el gobierno y del cual el jefe es el propio presidente y; c) su creciente legitimidad, la que consiguió hasta eliminar a los jefes locales y regionales.³⁴ La concentración de poderes en el presidente forjó un fuerte presidencialismo.

Fue así como partir de 1929 el presidente de la República, investido con amplias facultades, y un partido oficial predominante se convirtieron en las dos piezas centrales del sistema político mexicano.³⁵ No obstante, el presidente se convirtió en la pieza clave del sistema político mexicano y tuvo un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.³⁶

De esta manera, una de las características de los gobiernos posteriores al movimiento armado de 1910, específicamente aquellos que salieron de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI)³⁷, fue el dominio que mantuvo el presidente de la República sobre los poderes legislativo y judicial. El PRI fue un instrumento al servicio del presidente, lo que inevitablemente originó que el poder legislativo, dominado por este partido durante más de sesenta años, fuera de igual manera un instrumento al servicio del presidente en turno, sometido sin margen

³³ González Casanova, Pablo, *op. cit.*, pp. 86-87.

³⁴ Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, p. 26.

³⁵ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano, Las posibilidades de cambio*, 9ª ed., México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1975, pp. 22-51.

³⁶ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo*, 13ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1998, pp. 23-24.

³⁷ En 1929, el partido fue fundado con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR). Posteriormente, en 1938 cambió su denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), para finalmente adoptar en 1946 las siglas que actualmente lleva.

alguno al presidencialismo autoritario, que "excluye cualquier control o contrapeso."³⁸

Con el triunfo del presidente Lázaro Cárdenas sobre el "jefe máximo de la revolución mexicana" y el control de las organizaciones de masas, el presidente de la República asumió el control de su partido. Es así como el presidencialismo contemporáneo nació en el periodo 1918-1928 y se refuerza entre 1929-1940. La década de los años veinte fueron clave en el proceso de consolidación institucional contemporáneo; sin embargo, el poder legislativo no fue parte de dicho proceso.³⁹

El presidencialismo mexicano estuvo constituido por tres componentes: a) los elementos propios del régimen presidencial; b) las numerosas facultades constitucionales que le dotó la constitución de 1917; y c) un conjunto de relaciones y prácticas políticas, resultado de antecedentes histórico-culturales así como de las circunstancias socioeconómicas y políticas en las que tomó forma y se desarrollo el Estado post revolucionario.⁴⁰

De acuerdo con Jorge Carpizo, una de las causas del predominio del presidente mexicano en el escenario político se debió al debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores fueron miembros del partido predominante y tuvieron presente que si se oponían a los mandatos presidenciales las posibilidades de éxito hubieran sido casi nulas y que seguramente vieran frustrada su carrera política.⁴¹

La predominancia del poder ejecutivo no sólo se basó en las facultades constitucionales, sino en la naturaleza de la sociedad mexicana y de sus problemas. Es así como —de acuerdo con Villa Aguilera— el predominio de un poder sobre otro no radicó en el seno mismo del régimen, sino que se derivó del

³⁸ Alcocer, Jorge, "Las recientes reformas electorales en México: perspectivas para una democracia pluripartidista real", en Roett, Riordan (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, México, Siglo XXI, 1996, p. 100.

³⁹ Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, p. 29; Meyer Cosío, Lorenzo, *op. cit.*, p. 22 y McGregor, Javier, "Partidos, Congreso y elecciones en México, 1920-1930", en Piccato Rodríguez, Pablo Atilio, *op. cit.*, pp. 151-152.

⁴⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., "El presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática", en Hernández Chávez, *op. cit.*, p. 43.

⁴¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, pp. 25-26.

arreglo de fuerzas sociales que dieron forma al pacto social que lo sustentó y que definió su amplitud democrática.⁴²

Asimismo, el enorme poder de los presidentes priístas se explica en buena parte a las facultades metaconstitucionales⁴³ de las que gozó; dichas facultades fueron definidas por la naturaleza del sistema de partidos, el cual estuvo caracterizado durante décadas por la presencia de un partido hegemónico. Así, la verdadera fuerza y preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo se debió a las facultades informales de aquél, derivadas de los sistemas de partidos y electoral y no del exceso o de la usurpación de facultades legislativas.⁴⁴

Según Weldon, las facultades metaconstitucionales que los presidentes ostentaban se debieron a arreglos institucionales y a la delegación de poderes partidarios hacia el presidente de la República. De acuerdo con este autor, dichos poderes requirieron cuatro condiciones: 1) de un régimen presidencial con división de poderes; 2) que el partido del presidente haya tenido la mayoría en el congreso, es decir, de un gobierno unificado; 3) de la disciplina de los legisladores, y 4) que el presidente haya sido al mismo tiempo el líder del partido.⁴⁵

A partir de 1929, la institución presidencial logró mantener una relativa estabilidad en el ámbito económico, político y social; no obstante, lo consiguió a través de depender —como lo expresa Villa Aguilera— de una “democracia mínima”, la que se manifestó en una imperceptible actuación de la oposición dentro de la Cámara de Diputados.⁴⁶

⁴² Lambert, Jacques, *América Latina*, Barcelona, Aries, 1970, p. 567 y Villa Aguilera, Manuel, *op. cit.*, p. 52.

⁴³ Las facultades metaconstitucionales van más allá del marco constitucional. De acuerdo con Jorge Carpizo, en los años que ocupó la presidencia el PRI, dichas facultades fueron: ser el jefe de su partido; designar a su sucesor en la presidencia; nombrar a los gobernadores, senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales y tener el control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y populares. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp 190-199.

⁴⁴ Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires, CLACSO-ASDI, 2001, pp. 253-256 y Casar, María Amparo, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. 1, no. 1, primer semestre de 1999, pp. 83-84.

⁴⁵ Weldon, Jeffrey A., "El presidente como legislador, 1917-1934", en Piccato Rodríguez, Pablo Atilio, *op. cit.*, p. 117-145.

⁴⁶ Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial, El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, Coordinación de Humanidades UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1987, p. 34.

Lorenzo Meyer sostiene que la legitimidad de los gobiernos priístas no fue dada por procesos electorales, puesto que no existió una verdadera equidad y competencia por el poder entre partidos políticos. Desde su origen, la única legitimidad disponible para el régimen mexicano fue la no democrática, la de tipo tradicional y pragmático.⁴⁷

La legitimidad del ejecutivo provino de su capacidad de conjugar la dimensión «antidemocrática» (el control sobre el sistema electoral) con la «democrática» (la del consenso), cuyo mecanismo articulador era el partido oficial en su calidad de transmisor de las demandas de los sectores sociales que organizaba.⁴⁸ Durante cincuenta años, las elecciones en México fueron ceremonias cívicas, meros ejercicios plebiscitarios que confirmaron la hegemonía de un régimen fundamentado en la legitimidad que le otorgó la revolución de 1910.⁴⁹

Con la fundación del PNR, el sistema de partidos en México fue de un partido hegemónico, el cual se caracterizó por la falta de competencia efectiva entre partidos políticos. La nula fuerza del sistema de partidos se verifica al observar la cantidad de votos con que resultaban victoriosos los candidatos a la presidencia del PRI. En realidad, los partidos de oposición lanzaban candidatos de elección popular únicamente por la oportunidad de lograr alguna diputación. Todo indicaba la ausencia de un sistema de partidos durante los años de hegemonía priísta.⁵⁰ El carácter no competitivo del sistema de partidos, a través en muchos casos de elecciones fraudulentas, facilitó que el presidente tuviera el control del congreso.

El sistema de partidos restringió la participación efectiva de la oposición, el cual permitió la existencia de partidos menores sin verdaderas posibilidades de luchar el poder al partido oficial, esto originó que fuese imposible hacer una carrera política fuera del partido en el gobierno; mientras que el sistema electoral fue controlado y manipulado por las mismas instituciones gubernamentales, lo que provocó que las cámaras del congreso estuvieran conformadas en su gran

⁴⁷ Meyer Cosío, Lorenzo, *op. cit.*, p. 23-24.

⁴⁸ Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁹ Alcocer, Jorge, *op. cit.*, p. 96; y Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif, Benito, "La lógica del cambio político en México", en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif, Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica-FCE, 2002, pp. 8.

⁵⁰ González Casanova, Pablo, *op. cit.*, pp. 24-25.

mayoría por legisladores pertenecientes al PRI; en consecuencia, esto facilitó la subordinación del poder legislativo al jefe máximo del partido: el presidente de la República.⁵¹

Otro punto relevante de destacar es que la oposición sólo estuvo representada en el legislativo. En los primeros años de los gobiernos post revolucionarios, la oposición en el legislativo tendió a ligarse con los grupos y clases derrotados. Fue hasta 1940 que se permitió la entrada de un reducido grupo de legisladores de la oposición pero elegidos entre los menos brillantes. Todavía, en la década de los setenta, la fuerza de los partidos de oposición dentro de la Cámara de Diputados fue simbólica.⁵²

Tanto el partido de Estado como la oposición cerraron sus espacios electorales a ciertos cuadros, convirtiendo al poder legislativo en representante del Estado y de los grupos a quienes beneficiaba, esto provocó que dicho poder público dejara de lado la vinculación con la sociedad. Fue así como se sacrificó la conformación del congreso como una verdadera institución representante de la ciudadanía, que fungiera de contrapeso al poder del presidente en beneficio de mantener su control y subordinación.⁵³ Esto nos evidencia que la rama legislativa sirvió de terreno de entrenamiento para futuros dirigentes políticos y una fuente importante de patronazgo político. Ha servido para recompensar a personas de diversos sectores sociales y proporciona un espacio de movilidad social.⁵⁴

En los tiempos de hegemonía priísta, la pluralidad fue entendida como minorías manejables; es decir, se limitó a incluir minorías opositoras que no significaran problema para el sistema. La existencia de un solo partido con posibilidades de acceder al congreso provocó que el presidente en turno contara con el apoyo de la mayoría parlamentaria. El control del legislativo fue posible gracias a la eliminación de la oposición para la supervivencia del ejecutivo.⁵⁵

⁵¹ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 92.

⁵² González Casanova, Pablo, *op. cit.*, pp. 30-32 y Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacit, Benito, *op. cit.*, pp. 8.

⁵³ Villa Aguilera, Manuel, *op. cit.*, p. 113.

⁵⁴ Ai Camp, Roderic, *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995, p. 182.

⁵⁵ González Casanova, Pablo, *op. cit.*, pp. 31-32.

En este sentido, la lucha electoral en condiciones equitativas fue algo inimaginable, inclusive era cuestionable la existencia de un verdadero sistema de partidos, por lo que el presidente en turno no sólo contaba con el apoyo de la mayoría absoluta (50 por ciento más uno), sino además con la mayoría calificada (66 por ciento) en ambas cámaras del congreso, con lo cual se garantizaba la aprobación de su agenda de gobierno y le permitió un margen de acción bastante amplio. La inequidad de los sistemas de partidos y electoral propiciaron que el presidente de la República garantizara la obtención de la mayoría parlamentaria y el control de las dos cámaras.⁵⁶ En el cuadro y gráfica 2.1 se muestra la representación que tuvo el PRI durante sus años de hegemonía:

CUADRO 2.1
Representación en la Cámara de Diputados, 1946-1985

Año	PRI		OPOSICIÓN		TOTAL
	Escaños	Porcentaje	Escaños	Porcentaje	Total
1946	141	95.9	6	4.2	147
1949	142	96.6	5	3.4	147
1952	151	93.8	10	6.2	161
1955	153	94.4	9	5.6	162
1958	172	94.4	9	5.6	162
1961	175	96.6	6	3.4	178
1964	177	83.3	35	16.7	210
1967	178	83.5	35	16.5	212
1970	189	83.6	35	16.4	213
1973	195	81.8	42	18.2	231
1976	296	82.3	42	17.7	237
1979	299	74	104	26	400
1982	289	74.8	101	25.3	400
1985	260	72.3	111	27.8	400

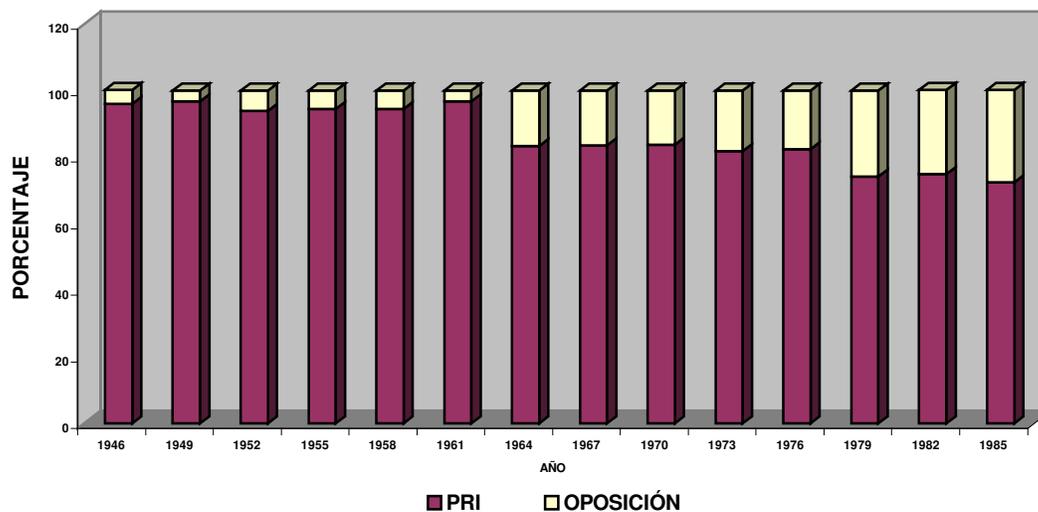
Fuente: Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 99-100.

De acuerdo con Cosío Villegas, la subordinación del poder legislativo al ejecutivo se debió a que la mayoría parlamentaria estuvo compuesta por los miembros del partido oficial, cuyo jefe indiscutible era el presidente de la

⁵⁶ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, p. 92.

República, aún cuando formalmente no apareció como tal. En realidad, los legisladores buscaban hacer una carrera política, ya que el principio de no reelección impidió que continuaran en ese puesto durante largo tiempo y buscaron demostrar lealtad al partido como al propio presidente y poder continuar en otro puesto político. Después de su mandato, el porvenir de un congresista no dependía del voto ciudadano, “sino del favor de los dirigentes del Partido y en última instancia de la voluntad presidencial.”⁵⁷

GRÁFICA 2.1
Representación en la Cámara de Diputados
1946-1985



Las reglas internas del PRI siempre dieron al Comité Ejecutivo Nacional el control formal sobre la selección de los candidatos al congreso; sin embargo, a través de las reglas no escritas del PRI, ese control pasó en la práctica al jefe del poder ejecutivo y constituyó una de las bases de la estabilidad dentro del PRI y de la disciplinada sumisión al ejecutivo mostrada por el partido.⁵⁸

Como institución, el PRI no tuvo influencia política sobre los miembros de las ramas legislativas o ejecutivas. Si bien en la rama legislativa tuvo un papel visible porque los líderes de ambas cámaras son sus miembros, éstos no respondían a la dirección del partido y aun cuando tuvieran que hacerlo, la dirección del partido

⁵⁷ Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, p. 29.

⁵⁸ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, p. 117.

era nombrada por el propio presidente, lo que significó que el partido estuviera subordinado al ejecutivo. Los cargos dentro del congreso fueron designados o aprobados por la dirigencia del partido o por el propio presidente, lo que ocasionó que el poder legislativo en realidad haya tenido poca injerencia en la toma de decisiones, puesto que la contradicción de un congresista a una propuesta del presidente conllevaría a la terminación de su carrera política de aquél.⁵⁹

Moreno Sánchez coincide que la falta de reelección legislativa, la cual privó a los diputados de hacer una carrera legislativa, fue razón para que el poder legislativo estuviera subordinado al ejecutivo; asimismo, agrega que la existencia del primer periodo ordinario de sesiones en los meses con más días de asueto y el poco tiempo que sesionaban contribuyó a minimizar la tarea del congreso.⁶⁰

En el mismo sentido, Jorge Carpizo opina que las causas por las que el congreso permaneció subordinado al presidente fueron: a) la mayoría de legisladores pertenecieron al PRI, quienes, a través de la disciplina al partido, aprobaron las iniciativas presidenciales; b) en caso de rebeldía, era lógico que concluyera su carrera política; c) por agradecimiento al propio presidente, d) las prestaciones económicas; y e) por aceptación de que se debían seguir los dictados del ejecutivo.⁶¹

La disciplina partidista hacia el presidente dependió principalmente de dos factores: 1) la falta de un sistema electoral y de partidos competitivo que garantizó el triunfo de los candidatos priístas y negaba la victoria por la vía electoral de otros partidos, restringiendo la participación política fuera del PRI; y 2) el control que ejerció el presidente para seleccionar a los candidatos de elección popular, esto en gran medida por la falta de reelección inmediata, cerrando la oportunidad a los legisladores de formar un vínculo con los votantes y haber dependido del presidente para continuar una carrera política. El sistema de partidos, las reglas

⁵⁹ Ai Camp, Roderic, *op. cit.*, pp. 181-188.

⁶⁰ Moreno Sánchez, Manuel, *Crisis política de México*, México, Extemporáneos, 1970, pp. 60-63, citado en Carpe w, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, p. 116. en los años setenta, existía un solo periodo ordinario.

⁶¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, pp. 115-116.

electorales y las normas internas de los partidos, incentivaron la disciplina y la lealtad partidista al presidente en turno.⁶²

Una de las consecuencias de que el PRI desde 1929 hasta 1988 haya mantenido la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión fue que tuvo el control para designar a los diputados que integraron de las comisiones ordinarias, tanto a miembros como presidentes. La mayoría priísta dentro de las comisiones originó que la mayoría de las iniciativas enviadas por el presidente fueran dictaminadas y pasaran a discusión al Pleno de la Cámara de Diputados. Anteriormente, cuando las comisiones estaban formadas por la mayoría de diputados priístas, los miembros de la oposición no encontraron incentivos para desarrollar un papel más importante dentro de las mismas.⁶³

El acceso de personas sin previa experiencia parlamentaria, la falta de reelección legislativa y el dominio congresional de un solo partido contribuyeron a que la Cámara de Diputados haya presentado un escaso conocimiento de las actividades legislativas; a esto cabe agregar la falta de tecnología, de la información necesaria de las actividades políticas cada vez más complejas, así como de grupos de apoyo técnico y asesoría.⁶⁴

El diseño constitucional y el sistema de partidos definieron el presidencialismo mexicano; sin embargo, este último explica la preponderancia que tuvo el ejecutivo, pues al haber contado con la mayoría calificada en ambas cámaras del congreso, los miembros del PRI fueron disciplinados al momento de votar y vieron al presidente como su líder. Los efectos que esto produjo se introdujeron en el sistema constitucional.⁶⁵

Otro hecho en el cual se manifestó la subordinación del poder legislativo era la presentación por parte del presidente de la República del informe que guarda la administración pública del país. Anteriormente, cada 1° de septiembre, a la apertura

⁶² Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 109-110.

⁶³ Jiménez Badillo, Margarita, "Relaciones de gobierno y oposición en México: rendimiento parlamentario en comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados (1997-2002)", en *Apuntes electorales*. Revista del Instituto Electoral del Estado de México, México, año II, no. 9, marzo, 2003, publicación trimestral, p. 160.

⁶⁴ De Lima, Dinorah y Gil, Cristina, "Organización, estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados", en Gil Villegas, Francisco, *op. cit.*, p. 89.

⁶⁵ Lujambio, Alonso, "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", en *Nexos*, México, año 26, Vol. XXVI, núm. 316, abril de 2004, pp. 21.

de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, la lectura del informe duraba varias horas, interrumpido únicamente para ser aplaudido por los diputados de su partido, para que posteriormente el presidente de la Mesa Directiva diera su respuesta al informe, el cual estaba lleno de elogios hacia el titular del ejecutivo.⁶⁶

La centralización e intervencionismo estatal rompió con todo rasgo de equilibrio entre los poderes, convirtiendo al legislativo en una parte más del ejecutivo. Es cierto que todo indicaba la ventaja del predominio presidencial en el equilibrio, pero lo grave es haber llegado a la situación donde ya ni de equilibrio se puede hablar, sino de subordinación.⁶⁷ Todo rasgo de división de poderes quedó anulado por la intervención del gobierno del sistema electoral, así como del control de las carreras políticas de los legisladores, con lo que se garantizó la existencia de mayorías abrumadoras de legisladores del partido del presidente, asegurando su disciplina y apoyo a las iniciativas presidenciales, rompiendo así con todo equilibrio e independencia entre poderes.

El funcionamiento y las relaciones entre los Poderes de la Unión, y en general todo aparato de la democracia tradicional, operaron en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tuvieron que ver con los modelos teóricos de equilibrio y control de poderes. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo implicaron una supremacía del primero. En resumen, el equilibrio de poderes no funcionó.⁶⁸

En general, la relación entre ejecutivo y legislativo no dio origen a enfrentamientos graves que provocaran desestabilización al sistema por tres razones: a) el PRI tuvo mayoría en ambas cámaras del congreso; b) la férrea disciplina con que los legisladores priístas siguieron la línea del partido, al no existir la reelección inmediata y continuamente, evitando la formación de líderes fuertes con base a su propio electorado; y c) el liderazgo del partido subordinado a la presidencia. Estos factores explican que en la realidad no haya ocurrido una división de poderes antagónica sino orgánica.⁶⁹

⁶⁶ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 113.

⁶⁷ Villa Aguilera, Manuel, *op. cit.*, p. 64.

⁶⁸ González Casanova, Pablo, *op. cit.*, p. 23.

⁶⁹ Aguilar Villanueva, Manuel, *op. cit.*, p. 46.

Con el nacimiento del PNR en 1929 el poder legislativo encontró la base para su institucionalización, este proceso fue apoyado al paso de los años por varias prácticas y principios contrarios a los democráticos en la vida parlamentaria, lo que permitió la subordinación de este poder al ejecutivo.⁷⁰

Lo que encontramos en el periodo de estabilidad del sistema político es un conjunto de factores tanto institucionales como partidistas que se combinaron para producir un equilibrio de poder entre las ramas de gobierno, que favoreció grandemente al poder ejecutivo.⁷¹ Los logros del sistema político que naciera con la formación de un partido corporativista, tales como la estabilidad político-social y el desarrollo económico, fueron alcanzados en detrimento de la división de poderes; es decir, gracias a la centralización decisoria en el poder ejecutivo, así como a la lógica superioridad de éste sobre el legislativo.

2.3 Atribuciones legales de la subordinación del legislativo por el ejecutivo

Si bien los regímenes de los países de América Latina fueron inspirados por el régimen presidencial norteamericano, el cual se caracterizó por un equilibrio de poderes (*checks and balances*), en donde el presidente goza de amplias facultades y la autoridad del congreso es notable, en los primeros, el régimen presidencial implicó un predominio del poder ejecutivo, mientras que la labor del poder legislativo se demostró debilitada. El régimen presidencial en América Latina tuvo que adaptarse a las imperiosas necesidades por las que cada país atravesaba en el momento de su formación, de ahí las amplias facultades concedidas al ejecutivo y su predominio sobre el congreso.⁷² México no fue la excepción.

⁷⁰ Béjar Algazi, Luisa, 'La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México', en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, año LXIII, vol. 63, núm. 3, julio-septiembre de 2001, p 101.

⁷¹ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, p. 94.

⁷² Lions, Monique, *El poder legislativo en América Latina*, México, UNAM-IIJ, 1974, pp. 5 y 10.

Inicialmente, el Constituyente de 1917 consideró necesario dotar de amplias facultades al ejecutivo para hacer frente a las duras condiciones políticas, económicas y sociales de la época, así como para frenar las luchas internas del grupo revolucionario gobernante. La constitución de 1917 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso debido a las amplias facultades que dotó al presidente de la República, reafirmando el régimen presidencial.⁷³ Las facultades constitucionales se debieron a la necesidad de tener un gobierno fuerte. Después del triunfo de Cárdenas sobre Calles y que se estructuró corporativamente el partido, la presidencia pudo alcanzar una alta concentración de poder.

En nuestro país, formalmente el ejecutivo posee tres atribuciones legislativas; es decir, interviene en el proceso legislativo en tres actos: la iniciativa de ley, el veto y la promulgación o publicación de la ley. "Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos."⁷⁴ Empero, la publicación de las leyes al igual que la ejecución que expide el Congreso de la Unión, son facultades constitucionales del ejecutivo que deben ser realizadas obligatoriamente por éste.

De acuerdo al artículo 71 constitucional, el presidente puede presentar proyectos de ley, así como reformas a leyes secundarias o a la constitución. Cabe señalar que la presentación de iniciativas de ley puede ser presentada por otros actores y no necesariamente por el presidente.⁷⁵

La debilidad y subordinación del legislativo se hizo patente en la esfera legislativa, no sólo por la escasez de iniciativas que presentaron, sino porque no detuvieron o modificaron sustancialmente las iniciativas enviadas por el presidente. La gran mayoría de las iniciativas enviadas al congreso por el presidente de la República fueron aprobadas incólumes sin mayor discusión o sólo con leves modificaciones.⁷⁶

El hecho de que los presidentes priístas contaran con la mayoría calificada en ambas cámaras del congreso facilitó la aprobación de las reformas

⁷³ Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, p. 23.

⁷⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, p. 83.

⁷⁵ Además del presidente de las República, el derecho de presentar iniciativas de ley puede ser llevada a cabo por diputados, senadores y por las legislaturas de los estados.

⁷⁶ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 87-89.

constitucionales promovidas por éste. Ante la preponderancia del ejecutivo, el poder legislativo sirvió para legitimar las decisiones del presidente, reduciendo su papel al de ser mera "cámara de registro",⁷⁷ tal como lo explica González Casanova:

Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona los actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo racional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico. [...] Desde el punto de vista antropológico, las leyes en México son sistemas de creencias y los modelos de gobierno también.⁷⁸

Así, durante los gobiernos emanados del PRI, la mayoría de iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados fueron enviadas por el presidente, las cuales posteriormente fueron convertidas en ley. La mayoría de las iniciativas de ley fueron aprobados sin mayor discusión, situación que fue cambiando paulatinamente a partir de la entrada de la oposición al congreso. En 1935, 1937 y 1941 todas las iniciativas enviadas por el presidente fueron aprobadas por unanimidad. En 1943 el 92% fueron aprobadas por unanimidad, en 1947 el 74%, en 1949 el 77%, en 1953 el 59%, en 1955 el 62%, en 1959 el 95% y en 1961 el 82%.⁷⁹

Uno de los problemas que provocó el hecho de que fuera el presidente de la República el legislador número uno durante la hegemonía del PRI fue la escasa o nula participación de los legisladores y de otros grupos totalmente ajenos al partido en el gobierno en la formación de las decisiones legislativas. Como la mayor parte de la legislación importante era iniciada y llevada hasta su aprobación por el presidente, escasamente hubo oportunidad de interacción efectiva entre los ciudadanos y sus representantes durante un proceso de creación de leyes.⁸⁰ Los presidentes salidos de las filas del PRI tuvieron una enorme autonomía, ya que no encontraron trabas para sacar adelante sus agendas legislativas por parte del congreso.

⁷⁷ Ai Camp, Roderic, *op. cit.*, p. 184 y Lions, Monique, *op. cit.*, p. 87.

⁷⁸ González Casanova, Pablo, *op. cit.*, p. 33.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 31.

⁸⁰ Ai Camp, Roderic, *op. cit.*, p. 176.

Por lo que respecta al veto presidencial, puede —según lo considere en cada caso— ser utilizado o no; puede ser total o parcial en una resolución que no sea exclusiva de alguna de las cámaras, sin embargo, el veto puede anularse si dos terceras partes del congreso vota en contra. El veto sólo puede ser ejercido una sola vez, esto quiere decir que si manda un proyecto aprobado por las cámaras puede devolverlo para una revisión, pero si después de esto es aprobada de nueva cuenta tendrá que promulgar la ley necesariamente.⁸¹

Dado que los presidentes priístas —hasta la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo— contaron con la mayoría en ambas cámaras del congreso, aseguraron la aprobación de sus iniciativas sin modificaciones sustanciales y que las leyes o reformas aprobadas por el congreso no contravinieran las decisiones presidenciales. Esto provocó que no tuvieron la necesidad de utilizar el veto como un recurso para oponerse a las aprobaciones del poder legislativo. Los presidentes no tuvieron la necesidad de ejercer su poder de veto, puesto que el congreso no aprobó iniciativa que fuera desfavorable a los intereses del ejecutivo o que no contara con el apoyo de éste.⁸²

La mayoría en el congreso del partido oficial y su notable disciplina hicieron que el presidente no tuviera necesidad de emplear ese recurso para sacar adelante su agenda.⁸³ Sin embargo, Jorge Carpizo señala que en realidad los presidentes sí ejercieron su poder de veto, incluso de que haya sido superado por el congreso, esto no obedeció a que la aprobación de dichas iniciativas contravinieran sus intereses, sino más bien a un propio cambio de postura presidencial. La facultad de veto fue utilizada ampliamente entre 1920 y 1930, pero se fue reduciendo su uso.⁸⁴

La constitución de 1917 dio al presidente una amplia gama de facultades: a) las que son propias de éste; b) facultades legislativas; c) por concesión del congreso y, d) facultades extraordinarias. No obstante, gozó de facultades

⁸¹ Artículo 72 constitucional.

⁸² Weldon, Jeffrey A., *op. cit.*, p. 119.

⁸³ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 104.

⁸⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.* p. 104 y del mismo autor *vid. La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM-IIJ, 1979, p. 295.

extralegales o metaconstitucionales, concibiendo un presidencialismo fuerte.⁸⁵ Así surgió un régimen en el que el poder ejecutivo tuvo amplias facultades a diferencia de los otros Poderes de la Unión.

Alicia Hernández Chávez afirma que el crecimiento de las funciones legislativas y metaconstitucionales desequilibró la relación entre poderes, lo que generó la subordinación del legislativo respecto al ejecutivo. Asimismo, sostiene que "la legitimidad de la presidencia encuentra su fundamento en la centralización del poder político mediante la cual se restablece el orden en el país. [...] La centralización del poder se organiza con base en las atribuciones constitucionales del presidente, quien ejerce efectivamente sus funciones legislativas y ejecutivas."⁸⁶

Jorge Carpizo expone que el jefe del poder ejecutivo legisla porque: a) en épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas; b) el ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico, y c) los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del ejecutivo. En nuestro país, el presidente únicamente tiene facultades legislativas en los casos que lo señala la constitución y en ningún caso el poder legislativo puede delegar sus atribuciones al ejecutivo, salvo los casos que la misma Ley Suprema señale.⁸⁷

De acuerdo con la Carta Magna de 1917, el poder ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos: a) los casos de emergencia, según el artículo 29; b) las medias de salubridad (fracción XVI del artículo 73); c) los tratados internacionales (la fracción I del artículo 76 y la X del 89); d) la facultad reglamentaria (fracción I del artículo 89), y e) la regulación económica (párrafo segundo del artículo 131).⁸⁸ A partir de 1940, la presidencia se limitó a mantener las funciones legislativas que a incrementarlas; sin embargo, esto no significó su debilitamiento, ya que se consolidó a través de ejercer facultades político-administrativas las que ya ostentaba.⁸⁹

⁸⁵ Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 26.

⁸⁷ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, pp. 99-100.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 100.

⁸⁹ Hernández Chávez, *op. cit.*, pp. 31-33.

Asimismo, por mandato constitucional el presidente tiene facultades de nombramiento de tres tipos: a) facultades de nombramiento casi completamente libres (fr. 11, artículo 89); b) facultades constitucionales de nombramiento que necesitan ser aprobados por la cámara de diputados y senadores (artículo 89, fr. III, IV y XVIII) y c) facultades para nombrar empleados y oficiales de las fuerzas armadas.⁹⁰

No obstante, el jefe del ejecutivo poseyó durante largo tiempo facultades metaconstitucionales de nombramiento de los funcionarios más importantes en todas las ramas del gobierno vertical y horizontalmente: directores generales, gobernadores, principales presidentes municipales, senadores, y la mayoría de diputados.⁹¹ La facultad de nombrar y remover libremente a distintos funcionarios del gobierno, hayan sido por facultad legal o metaconstitucional, sin la aprobación del congreso hizo que el presidente haya adquirido un enorme poder.⁹²

Legalmente, el poder legislativo puede delegar facultades al ejecutivo de acuerdo al artículo 49 constitucional, el cual señala que únicamente en lo dispuesto en los artículos 29 y 131, para suspender las garantías individuales y para aumentar, disminuir o suprimir cuotas de importación exportación expedidas por el congreso. De 1917 a 1940, los presidentes utilizaron las facultades que les delegó el congreso, así como usaron las facultades extraordinarias para legislar en diferentes ámbitos.

Durante el sexenio de Ávila Camacho el congreso delegó facultades al presidente en una sola ocasión de acuerdo al artículo 29. En 1978 la Ley de Ingresos de la Federación de ese año autorizó al presidente "solicitar financiamiento adicional si, en opinión del presidente, se presentaban circunstancias extraordinarias que le exigieran hacerlo."⁹³ La actuación del congreso al delegar facultades al presidente en repetidas ocasiones contribuyó a la inexistencia del principio de división de poderes.

⁹⁰ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, pp. 117-120. Anteriormente el presidente de la República podía nombrar al procurador de justicia con la aprobación del Senado y al antiguo regente del Departamento Distrito Federal.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 120-121.

⁹² Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, p. 27.

⁹³ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, p. 145.

La legitimidad de la presidencia dependió entonces de la institucionalización de sus funciones a través de un proceso histórico donde se conjugaron facultades no legislativas con las de gobierno. Gracias a ellas, el jefe del ejecutivo logró dirigir a su personal político e hizo que dependieran directamente de él los nuevos organismos de la presidencia. En 1929, el presidente atrajo al sindicalismo con la reforma del artículo 123, la cual daba al Congreso de la Unión la facultad de establecer leyes laborales. Un año después la nueva ley agraria otorgó competencia al presidente en esta materia; así, tanto obreros como campesinos quedaron supeditados al ejecutivo.⁹⁴

Otro aspecto que es importante en la relación ejecutivo-legislativo es el número de periodos ordinarios de sesiones y la convocatoria a sesiones extraordinarias. Originalmente, la constitución de 1917 daba un periodo ordinario de sesiones. Este cambio con relación a la Ley Suprema de 1857, la cual señalaba la existencia de dos periodos ordinarios de sesiones, obedeció a la idea del Constituyente de 1916-1917 relativa al fortalecimiento del poder ejecutivo.⁹⁵

En la constitución de 1917 el presidente podía convocar a sesiones extraordinarias cuando lo estimara conveniente. En 1923 se reformó la fracción XI del artículo 89 para que el presidente pudiera convocar al congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo acordara la Comisión Permanente. A partir de 1987 sólo la Comisión Permanente puede convocar al congreso o a una de las cámaras sesiones extraordinarias, mientras que el presidente sólo puede proponerlo a la Comisión Permanente.⁹⁶

Un factor importante de la supremacía del ejecutivo es el periodo de gobierno del presidente de la República. Originalmente, la constitución de 1917 estableció un periodo presidencial de cuatro años sin la posibilidad de ser reelecto. En 1928, el periodo fue ampliado a seis años. En ese mismo año, Obregón reformó la constitución para poder ocupar la presidencia de nueva cuenta, pero antes de ser declarado presidente constitucional fue asesinado. En 1933, se reformó el artículo 83 de la constitución para dar al presidente un periodo en el cargo de seis años sin

⁹⁴ Hemández Chávez, Alicia, *op. cit.*, p. 27-28.

⁹⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, pp. 110-111.

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 111-112.

posibilidad de ser reelecto.⁹⁷ Por otra parte, en 1933 el artículo 59 constitucional fue reformado para prohibir la reelección inmediata de los legisladores, con esta medida se reforzó la disciplina parlamentaria al dejar en manos del partido la futura carrera política de los mismos.

A pesar de las notables facultades presidenciales es importante señalar que varios autores coinciden que las facultades formales del presidente no fueron determinantes en el desequilibrio entre éste y el poder legislativo, ya que comparativamente, las facultades legislativas del presidente son limitadas. El presidente tiene poder de veto, de frenar iniciativa aprobadas por el congreso; tiene amplia capacidad de presentar iniciativas, pero a la vez monopoliza la presentación de pocas (presentación del Proyecto de Egresos y de la Ley de Ingresos, los cuales pueden ser modificados y deben ser aprobados por el congreso); y no tiene poderes de decreto en leyes secundarias.⁹⁸

2.4 Facultades de control legislativo

En la mayoría de los regímenes Latinoamericanos el poder legislativo posee facultades para controlar e influir en la política gubernamental, tales como el juicio al presidente (*impeachment*) la modificación o no aprobación del presupuesto presentado por el presidente, entre otras. En realidad, dichas facultades demostraron ser facultades simbólicas, ya que nunca hubo una verdadera oposición a un presidente que controló el congreso.⁹⁹

La constitución mexicana equilibra la actuación de ambos poderes en lo que se refiere a legislación. La constitución establece amplias facultades al poder legislativo, por lo que es incorrecto pensar que el desequilibrio, la debilidad o la falta de autonomía que existió respecto al ejecutivo se haya debido a arreglos

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 55 y 61.

⁹⁸ Weldon, Jeffrey A., *op. cit.*, p. 118; Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, p. 88; y Lujambio, Alonso, "El acertijo constitucional...", *op. cit.*, p. 20.

⁹⁹ Lions, Monique, *op. cit.*, pp. 87-91.

constitucionales.¹⁰⁰ Legalmente, el poder legislativo siempre tuvo gran capacidad de ejercer control sobre el ejecutivo; sin embargo, las prácticas del sistema político nunca hicieron que el congreso fuera un verdadero contrapeso, tal y como lo señala Rogelio Hernández:

[...] las limitaciones no derivan tanto de las atribuciones constitucionales [...], sino del predominio del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso. Así planteada, la discusión se debería centrar en las prácticas del sistema político, en particular en el papel de los partidos y su responsabilidad en el Congreso, más que en los estrechos términos jurídicos sobre las facultades constitucionales.¹⁰¹

Formalmente, la constitución establece las dos funciones básicas del poder legislativo: legislar y ejercer control sobre las actividades del ejecutivo. Si bien la constitución mexicana da facultades al poder legislativo para ejercer un control sobre las actividades del ejecutivo, aquél no funcionó como garante del funcionamiento del presidente al no ejercer dichas funciones, ya que la amplia mayoría perteneció al partido del presidente y la oposición en franca minoría ningún tipo de control pudo desempeñar. El pobre desempeño del poder legislativo no se debió a una desequilibrada distribución de facultades con el ejecutivo, sino más bien a otras características del sistema político.¹⁰²

De acuerdo con Carbonell, las funciones de control parlamentario que establece la constitución mexicana son: a) el procedimiento legislativo; b) los controles financieros (*poder de la bolsa*); c) el control sobre los nombramientos que hace el presidente; d) las comparecencias de funcionarios públicos; y e) la formación de comisiones de investigación.¹⁰³

El procedimiento legislativo es una forma de control, pues el presidente no puede legislar excepto en los casos que señalan los artículos 29 y 131 constitucional. El presidente no puede ejercer por decisión propia los poderes que

¹⁰⁰ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 86-87.

¹⁰¹ Hernández, Rogelio, "Relaciones del Poder Legislativo con los poderes Ejecutivo y Judicial", en Gil Villegas, Francisco, *op. cit.*, p. 189.

¹⁰² Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 85-86.

¹⁰³ Carbonell, Miguel, "Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México", en *Contribuciones*, Revista de la Konrad Adanaver Stiftung-CIEDLA A.C., año XIX, no. 3, septiembre de 2002; pp. 15-24. Cabe señalar que el autor considera como el papel de la Suprema Corte de Justicia como un factor de control hacia las actividades legales del presidente.

le dan los artículos 29 y 131, sino que éstos se encuentran sujetos a la aprobación del congreso. Asimismo, el ejecutivo no puede intervenir en la agenda legislativa.

Puesto a que la oposición dentro del congreso representó la minoría no fue posible frenar algún proyecto de ley del ejecutivo. Así, la oposición a los proyectos de ley aprobados por mayoría representaron el 4% de la votación total en 1943, el 3% en 1947, 1949 y 1953, el 5% en 1955, el 4% en 1959 y el 3% en 1961. La oposición a los proyectos de ley nunca excedió el 5% de votos en contra, mientras que los proyectos de ley vertebrales fueron aprobados por unanimidad.¹⁰⁴

Por otra parte, existen facultades del presidente que deben ser aprobadas por el congreso: la Ley de ingresos, el Presupuesto de egresos y la Cuenta Pública. Estas atribuciones del legislativo en materia económica son llamadas *poder de bolsa*, ya que el ejecutivo no puede recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el órgano legislativo.¹⁰⁵ Los controles financieros tienen que ver con la aprobación anual de estas tres atribuciones previstas en la fracción IV del artículo 74 constitucional. "Estos tres eventos legislativos revisten la mayor importancia, por su intrínseco carácter financiero y por el ineludible contenido político que supone la orientación del gasto público como instrumento del Ejecutivo para cumplir con el programa de gobierno."¹⁰⁶

En realidad, la Cámara de Diputados no modificó sustancialmente las iniciativas de presupuesto hechas por los presidentes salidos del PRI. De 1918 a 1928, en 1932 y 1937 la Cámara de Diputados únicamente en una ocasión modificó la propuesta de presupuesto, el cual representó una variación de 1%; en 1934 el presupuesto fue modificado en un 6%; de 1939 a 1953 las modificaciones fluctuaron entre 0.1% y el 0.2% y en 1960 la variación hecha fue de 0.1%. La forma en que era aprobado el presupuesto demuestra la nula capacidad para controlar al ejecutivo.¹⁰⁷

Es importante señalar que la Ley de ingresos faculta al presidente para autorizar cantidades adicionales según lo considere éste de acuerdo a situaciones

¹⁰⁴ González Casanova, Pablo, *op. cit.*, p. 30.

¹⁰⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, p. 143.

¹⁰⁶ Beauregard Rivas, Luis Alberto, "Dilemas de una democracia contemporánea: el papel del Poder Legislativo", en Muñoz Domínguez, Jaime, *op. cit.*, p. 66.

¹⁰⁷ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 88.

que lo ameriten. De acuerdo con varios constitucionalistas, esta práctica es inconstitucional y es prueba de la subordinación que sufrió el legislativo.¹⁰⁸

Anteriormente, la revisión de la Cuenta Pública era hecha por la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados; sin embargo su capacidad fiscalizadora fue muy pobre, pues se limitó vigilar sólo algunos órganos públicos y a ciertos programas gubernamentales, lo que contribuyó a que la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto público fueran prácticamente nulas.¹⁰⁹

El control sobre los nombramientos que hace el presidente tiene que ver con la ratificación de algunos funcionarios de la administración pública federal. En este sentido, puesto que los presidentes priístas contaron con la mayoría en el congreso no enfrentaron problemas para ver ratificados sus nombramientos.

Respecto a las comparecencias de funcionarios públicos, constitucionalmente existen dos formas de comparecencia. La primera está prevista en el artículo 93, párrafo primero, el cual señala que los Secretarios de Estado deben acudir al Congreso de la Unión después de abiertas las sesiones ordinarias para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos. La segunda, en el párrafo segundo del mismo artículo, señala que cualquiera de las dos cámaras puede citar a Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, a los Directores y Administradores de los órganos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen sobre la discusión de una ley o un negocio de sus respectivos ramos.

De 1920 a 1970 el congreso pocas veces mandó a llamar a un secretario de Estado. A partir de 1970 se hizo más regular el uso de esta facultad; sin embargo únicamente fue para pedirles información. Igualmente, desde 1946 ningún miembro del gabinete presidencial ha sido sometido a juicio político durante su cargo. Si bien el artículo 93 establece que el congreso puede citar a funcionarios

¹⁰⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, p. 145.

¹⁰⁹ El 30 de julio de 1999 fue reformada la Constitución para sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda por la entidad de fiscalización superior de la Federación. Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

para que informen de las actividades de su dependencia, no existe la posibilidad de que el congreso pueda destituirlos de su cargo, ya que ésta es facultad exclusiva del ejecutivo.¹¹¹

Por último, respecto a la formación de comisiones de investigación, el párrafo tercero del artículo 93 señala que cuando estén de acuerdo la cuarta parte de los diputados o la mitad de los senadores podrán solicitar que se conforme una comisión investigadora para el funcionamiento de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria, los resultados de dicha investigación serán comunicados al poder ejecutivo. El hecho de que los resultados de las comisiones investigadoras sean informados al ejecutivo limita la función de control parlamentario, ya que éste puede decidir no tomar medidas para solucionar las irregularidades en caso de encontrarse.¹¹² Además, las comisiones ordinarias pueden pedir información al gobierno, sin embargo, el gobierno puede decidir no entregarla, sin representar esto una sanción, lo que limita la función investigadora de las comisiones.¹¹³

Desde 1977 que fue agregado en el artículo 93 la posibilidad de formación de comisiones investigadoras dicha facultad fue limitada, ya que la mayoría priísta detuvo en cuatro de las siete ocasiones desde ese año hasta 1995 el intento de la formación de comisiones investigadoras. Los tres intentos exitosos fueron para investigar a Telmex en 1979, Banpesca en 1989 y Conasupo en 1995. Ejemplo de la falta del control se presentó cuando en 1988-1989 el conjunto de la fracción opositora en la Cámara de Diputados solicitó que fuera creada una comisión que investigara a la Comisión Federal de Electricidad y a Petróleos Mexicanos, mas la mayoría de los diputados del PRI bloquearon dicha solicitud.¹¹⁴

Otro medio que dispone el legislativo para controlar la gestión gubernamental es el informe de gobierno que anualmente presenta el presidente de la República

¹¹¹ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 106-107.

¹¹² Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 22.

¹¹³ Rivera Sánchez, José Abel, "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados", en *Política y gobierno*, México, CIDE, Vol. XI, núm. 2, segundo semestre de 2004, p. 292.

¹¹⁴ Casar, María Amparo. "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 108-109.

ante el Congreso de la Unión, ya que se divulgan las acciones del ejecutivo y los congresistas tienen la posibilidad de evaluar el trabajo presidencial.¹¹⁵

De acuerdo con Casar, dos factores explican por qué el poder legislativo no llevó a cabo sus funciones de control y haya delegado facultades al presidente: 1) el presidente tuvo garantizada la mayoría de los legisladores de su partido en ambas cámaras, y 2) los legisladores apoyaron al presidente por las posibilidades de continuar su carrera política, antes que servir de contrapeso.

Estas condiciones originaron que el poder legislativo haya delegado o renunciado, a muchas de sus facultades legislativas y de vigilancia hacia el ejecutivo, mas no que este último las haya usurpado. No obstante, de acuerdo con esta autora, la mayoría parlamentaria por si sola no fue garantía para la subordinación del congreso, fue necesario además que: el partido fuese centralizado y disciplinado hacia el presidente, para controlar la selección de candidatos; el presidente fue jefe del ejecutivo y jefe del partido al mismo tiempo y; que no existiera reelección inmediata para el cargo de parlamentario.¹¹⁶

La constitución mexicana de 1917 estableció la separación de poderes; sin embargo, la nula competencia electoral-partidista, así como la aceptación de que el presidente de la República es el líder del partido y por tanto, debían seguirse sus mandatos, borró todo rasgo práctico de dicho principio. La separación de poderes que estipula la constitución mexicana fue anulada por el sistema de partido hegemónico. El congreso no desempeñó eficazmente su función legislativa y de control debido a la subordinación que mantuvo al presidente en turno; así, el predominio del poder ejecutivo provocó que la actuación del legislativo quedara minimizada.

De forma general, es posible afirmar que la actuación del poder legislativo estuvo condicionada a nuestro *sui generis* presidencialismo mexicano.

¹¹⁵ Beauregard Rivas, Luis Alberto, *op. cit.*, pp. 65-66.

¹¹⁶ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 91-93.

3. EL NUEVO ESCENARIO DE UN GOBIERNO DIVIDIDO

3.1 El acotamiento del presidencialismo y el fortalecimiento del poder legislativo

Con la creación de la Ley Electoral de 1946 se dio el primer paso para la creación de un sistema de partidos estable y el acceso de la oposición en la Cámara de Diputados. Los cambios económicos y sociales de los años sesenta obligaron al ejecutivo a dar espacio a las minorías. Ante tal panorama, en 1963 la ley electoral fue reformada para introducir la figura del diputado de partido, con la cual se dio a los partidos políticos la posibilidad de obtener espacios en la Cámara de Diputados.¹

Dicha reforma tuvo la intención de facilitar la corresponsabilidad gubernamental de las minorías de encauzar las actividades políticas dentro de los partidos políticos, evitando a la vez que éstos se dispersen en una situación pluralista que poco favoreciera a la estabilidad política o redundaría en perjuicio de la eficacia gubernamental.²

La reforma electoral de 1963 tuvo una vigencia del inicio de la XLVI Legislatura (1964-1967) hasta finalizar la L Legislatura (1976-1979).³ Con estos cambios se vislumbró la intención de autolimitar el poder presidencial; sin embargo, los intentos no prosperaron, ya que entre 1970 y 1982 hubo un aumento de competencias económicas del ejecutivo a través de la expansión del sector

¹ La reforma de 1963 dio a los partidos que no obtuvieran diputados por el sistema de mayoritaria, pero que sí alcanzaran 2.5% de la votación total, el derecho a una presentación de cinco diputados de partido y un puesto más por cada 0.5% adicional de votos hasta alcanzar un límite de 20 diputaciones. En 1972, para dar espacios a los pequeños partidos que no obtenían dicho umbral de votación, se redujo el porcentaje de votación a 1.5%. Para mayor comprensión de dicha reforma *vid.* Paoli Bolio, José Francisco, "Legislación electoral y proceso político, 1017-1982", en González Casanova (coord.), *Las elecciones en México*, México, pp. 146-153.

² De la Madrid, Miguel, "Reformas a la Constitución en materia de representación", en *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1986, pp. 253-282.

³ Béjar Algazi, Luisa, "La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, año LXIII, Vol. 63, núm. 3, julio-septiembre de 2001, p. 108.

público y el fuerte incremento del gasto público.⁴ A pesar de sus limitaciones, las reformas anteriores permitieron la entrada a la Cámara de Diputados de los partidos pequeños.

Para dar mayores espacios a los partidos de oposición, la reforma política de 1977 introdujo el sistema de representación proporcional con dominante mayoritario en la Cámara de Diputados; aumentando el número de diputados a 400, siendo electos 300 por mayoría relativa y 100 por la vía plurinominal. Asimismo, dio mayor financiamiento a los partidos. Dicha reforma pretendió dos objetivos: el primero formal, al tratar de establecer un sistema de partidos más dinámicos; el segundo de fondo, limitó la representación de la oposición en dicha cámara, evitó el crecimiento de la misma y permitió mantener el control al presidente de la agenda política.⁵

Los problemas económicos de 1982 demostraron la incapacidad de la presidencia para satisfacer las demandas de todos los sectores sociales. La crisis económica de ese año provocó la movilización ciudadana en protesta de la caída del nivel de vida, aunado a un creciente clima de movilización política por las irregulares elecciones de 1985 y 1986.

Como consecuencia, en 1986 una nueva reforma incrementó el número de diputados a 500, elevando a 200 el número total de diputados de representación proporcional, esto posibilitó el aumento de la representación de los partidos opositores; sin embargo, se garantizó la existencia de una clara mayoría del partido en el gobierno: si ningún partido alcanzaba el 50 por ciento más de uno de los diputados por el principio de mayoría relativa, le serían asignados diputados por la vía de representación proporcional al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría relativa hasta alcanzar la mayoría absoluta.⁶

En los sexenios que comprende el periodo de 1976 a 1988, la creciente presión pública obligó a los presidentes en turno a impulsar distintas reformas en

⁴ Hernández Chávez, Alicia, "La parábola del presidencialismo mexicano", en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE-COLMEX, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994, pp. 38.

⁵ Béjar Algazi, Luisa, "La (re)institucionalización...", *op. cit.*, p. 108.

⁶ Aguilar Villanueva, Luis F., "El presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática", en Hernández Chávez, *op. cit.*, pp. 52-53.

materia electoral. Las reformas al sistema electoral permitieron que los partidos de oposición, tanto de derecha como de izquierda, tuvieran mayor representación dentro de la Cámara de Diputados; sin embargo, dichas reformas estuvieron controladas siempre por el partido en el gobierno.⁷

De forma general, desde el surgimiento del partido oficial en 1929, el sistema político presentó estabilidad; sin embargo, distintos acontecimientos económicos, políticos y sociales en la década de los ochenta derivaron en una mayor apertura democrática del país.⁸ Ante las demandas de la oposición, apoyada cada vez más por la sociedad civil, el régimen autoritario priísta estableció en su programa de gobierno procesos más transparentes y democráticos, que legitimaran la estancia en el poder de la ya mermada clase política.

En 1987 el PRI se desarticuló debido a la división que se presentó a su interior, la que terminó con la salida de Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, entre otros priístas agrupados en la Corriente Democratizadora, quienes encabezaron el Frente Democrático Nacional (FDN), movimiento que resultó trascendente para impulsar a la ciudadanía a votar en contra del partido gobernante en las elecciones federales de 1988.⁹

En ese mismo año, se inició el declive del PRI, no sólo por las irregulares elecciones para presidente de la República, sino porque por primera vez en la historia de los gobiernos post revolucionarios dicho partido perdió la mayoría calificada (66 por ciento, es decir, 322 escaños) en la Cámara de Diputados, al obtener sólo 260 escaños (52 por ciento de la representación total), mientras que la oposición en su conjunto sumó 240 diputados (48 por ciento del total de los escaños); no obstante, el PRI conservó la mayoría absoluta. Cabe agregar que el Senado dejaba de ser dominado exclusivamente por el PRI, ya que la oposición obtuvo representación en dicho recinto parlamentario.

⁷ Alcocer, Jorge, "Las recientes reformas electorales en México: perspectivas para una democracia pluripartidista real", en Roett, Riordan (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, México, Siglo XXI, 1996, p. 86 y López Díaz, Pedro, *La crisis del sistema político mexicano*, México, Fontamara-UNAM, 1989, p. 154.

⁸ Entre los sucesos que más destacan por tener mayor impacto en la sociedad se encuentran: la caída de los precios del petróleo iniciada en 1981; la crisis de la deuda, la nacionalización bancaria, la devaluación de 1982; los sismos de 1985 y las protestas por distintas elecciones irregulares a nivel local.

⁹ Alcocer, Jorge, *op. cit.*, pp. 94-95.

Este hecho provocó se debilitara el margen de maniobra del presidente, ya que perdió la capacidad de reformar la constitución unilateralmente con el simple apoyo de su partido, necesitando de la negociación y la formación de alianzas con los partidos de oposición para realizar reformas. Al perder el PRI la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, el presidente perdió la total subordinación del congreso, con lo cual dejó de tener el control absoluto del proceso de reforma política y la intervención de la oposición se hizo notable.¹⁰

Para sacar adelante las reformas políticas y económica de su proyecto, además de asegurar la estabilidad del régimen, el presidente Carlos Salinas se vio obligado a negociar su agenda legislativa con el Partido Acción Nacional (PAN). Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en su papel de opositor al gobierno, negó ser parte de dichas negociaciones, con el argumento de que no existieron las condiciones institucionales para encauzar la reforma política bajo una lógica transparente e imparcial.

El PAN negoció su alianza parlamentaria con el partido oficial a cambio del reconocimiento de victorias electorales a nivel local y estatal, así como una reforma electoral más profunda. A pesar de que los acuerdos no resultaron gratuitos para el PRI, el presidente Salinas nunca dejó de mantener el control del cambio político.¹¹

Durante sus primeros años de gobierno, el presidente Salinas realizó una serie de medidas dirigidas a recuperar la legitimidad tan cuestionada por las controvertidas elecciones de 1988, aunado a las crecientes demandas por ampliar la participación ciudadana, darle mayor certidumbre a los procesos electorales y fortalecer el sistema de partidos. Esto provocó que el ejecutivo impulsara nuevas reformas, buscando con ello el apaciguamiento de la oposición y el

¹⁰ Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis, "Cambios recientes y perspectivas del sistema político mexicano", en *Revista Sociológica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco), Año 16, núm. 45-46, enero-agosto, 2001, pp. 238-239; Ai Camp, Roderic, *op. cit.*, p. 182 y Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 57

¹¹ Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis, *op. cit.*, pp. 239-240; Lujambio, Alonso, "Gobiernos divididos en once estados de la Federación mexicana, 1989-1997", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002 y Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires, CLACSO-ASDI, 2001, p. 259.

restablecimiento de la estabilidad política del país. La formación de una alianza con el PAN permitió al ejecutivo mantener el férreo control del poder legislativo y mantener el control sobre las reformas.¹² Luis Aguilar Villanueva explica la importancia de la colaboración que Acción Nacional tuvo con el gobierno:

La coalición concertada entre la presidencia (PRI) y el PAN ha sido básica y clave en las reformas mexicanas, en ausencia y ante la renuencia del PRD —cada vez más aislado políticamente— a concertar-cooperar. Los términos de intercambio en la transición política PAN-Presidencia (PRI) parecen haber sido, en lo general, el apoyo a las reformas salinistas a cambio del compromiso presidencial de impulsar nuevas reformas electorales y reconocer las victorias electorales panistas, aun si hacerlo conllevaba los costos de afectar los intereses priístas, debilitando en algún grado la base de apoyo y operación local del partido.¹³

Así, el PAN se mantuvo como una oposición cooperativa a pesar de los costos que esto le pudo haber acarreado. Las reformas impulsadas por el presidente Carlos Salinas y apoyadas por el PAN fueron trascendentales para modificar las relaciones Iglesia-Estado, la propiedad agraria, la seguridad social y el rescate bancario.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, hubo dos ejes por los cuales se presentó la "autolimitación" de las facultades y prácticas de la presidencia: a) las relaciones políticas del sistema (presidencia-PRI), que se manifestaron en las reformas político-electorales; y b) a las relaciones político-administrativas de la presidencia con las organizaciones políticas y sociales del PRI, exteriorizados en los cambios en las políticas económicas y sociales con sus respectivos efectos en las organizaciones priístas. El resultado de ambas direcciones se manifestó en el debilitamiento del PRI, en el incremento de legisladores opositores y la consiguiente limitación de la presidencia.¹⁴ Lorenzo Meyer lo explica en estos términos:

¹² Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 54; López Díaz, Pedro, *op. cit.*, p. 154 y Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis, *op. cit.*, pp. 240-241.

¹³ *Ibidem*, p. 57.

¹⁴ *Ibid.*, p. 50.

El autoritarismo mexicano perdió fuerza pero no al punto de poder impedir la implementación de un verdadero pluralismo democrático. [...] La transformación estaba en marcha pero no como resultado de un gran acuerdo nacional, sino del desgaste histórico, de situaciones inesperadas y presiones encontradas. En suma un cambio rápido, posiblemente irreversible, pero que nadie en particular controlaba ni, menos aún, dirigía.¹⁵

De esta manera, se iniciaba un proceso lento pero continuo del acotamiento del presidencialismo que puede ser periodizado de la siguiente forma: de 1929 a 1979 una primer etapa de predominio absoluto del ejecutivo y del partido oficial; una segunda etapa que abarca de 1979 a 1988, que se caracterizó por la hegemonía levemente disminuida del ejecutivo y del PRI, con una estable oposición partidaria en la Cámara de Diputados de 25 por ciento; y una tercer etapa que comienza en 1988 y que marca el final del predominio del ejecutivo y el principio de un auténtico sistema de partidos políticos competitivos.¹⁶

Dada la pluralidad que las elecciones de 1988 habían dejado, en 1990 se introdujo la llamada cláusula de gobernabilidad, con la que se garantizaba una mayoría estable dentro de la Cámara de Diputados. La cláusula estableció que el partido que obtuviera el 35% de la votación obtendría la mitad de los escaños más uno.

En su papel de oposición dentro de la Cámara de Diputados, en 1990 el PRD se opuso a la primera reforma electoral, con la cual se reformaba el artículo 41 constitucional. Dicha reforma resultó de gran trascendencia para la vida política del país, pues eliminó la organización y el control del ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, del proceso electoral, en el cual se sentaban las bases del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el establecimiento del Instituto Federal Electoral (IFE), órgano autónomo encargado de las elecciones, integrado por representantes de los poderes

¹⁵ Meyer Cosío, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996", en *Foro internacional*, 143-144, El Colegio de México, Vol. XXXVI, enero junio, 1996, no. 12, p. 16.

¹⁶ De Andrea Sánchez, "Los partidos políticos y el poder ejecutivo en México", en *El sistema presidencial mexicano: algunas reflexiones. et. al., México*, UNAM, 1988, p. 384, citado en Aguilar Villanueva, *op., cit.*, p. 51.

ejecutivo y legislativo, de los partidos políticos, por consejeros magistrados y representantes de la ciudadanía; además de la creación del Tribunal Electoral.¹⁷

Durante la LIV Legislatura (1988-1991) el presidente de la República presentó el menor número de iniciativas de ley ante la Cámara de Diputados del total (29%), la proporción más reducida en la historia.¹⁸ Este dato es prueba del nuevo papel que asumió la oposición parlamentaria y del inicio de la reducción del protagonismo del ejecutivo.

Las elecciones intermedias de 1991, el PRI tuvo un repunte en la Cámara de Diputados, aunque sin alcanzar la mayoría calificada. Así, en la LV Legislatura (1991-1994), el PRI obtuvo 320 escaños, mientras que los partidos de oposición sumaron 180 diputados. No obstante del ligero retroceso de la oposición, estos comicios fueron importantes para establecer un sistema de tres partidos.¹⁹

En 1993 se eliminó la llamada cláusula de gobernabilidad, impidiendo que un solo partido tuviera mayoría calificada en el congreso, la cual garantizaba al PRI la mayoría en la Cámara de Diputados y el control de las reformas. Al eliminar dicha cláusula se obligó al PRI a buscar alianzas con otros partidos; no obstante, "[...], los lineamientos más importantes de las reformas de 1993 representaban una alianza tácita entre el partido gobernante y el PAN para facilitar la transición política no a un sistema pluripartidista, sino a uno bipartidista (PRI-PAN), en especial en el Congreso [...]."²⁰ Con esto se estableció una nueva distribución de los escaños de representación proporcional, la cual benefició al PRI y al PAN.

A este respecto, Aguilar Villanueva encuentra un proceso de desarrollo, que se distinguió por tres características: a) el reconocimiento paulatino de la oposición política, cuya representación en el legislativo creció progresivamente, se expresó en el sistema electoral mixto y se trasladó a los órganos locales; b) el establecimiento de órganos y procedimientos públicos dotados de mayor autonomía y publicidad, los cuales garantizaron la equidad en la competencia; y c) la preocupación creciente por la gobernabilidad del sistema, a medida que se

¹⁷ Alcocer, Jorge, *op. cit.*, pp. 88-89 y Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 55.

¹⁸ Casar, María Amparo, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. 1, no. 1, primer semestre, 1999, p. 101.

¹⁹ Alcocer, Jorge, *op. cit.*, p. 95 y Ai camp, Roderic, *op. cit.*, p. 182.

²⁰ Alcocer, Jorge, *op. cit.*, p. 92.

desarrolló el pluralismo, la competencia y la oposición. El régimen político, mediante la creación de nuevas instituciones y normas, fue introduciendo gradual pero continuamente límites a la discrecionalidad política de la presidencia, disminuyendo su control del poder legislativo y del proceso electoral.²¹

En el sexenio de 1988 a 1994, el poder legislativo modificó varias de las iniciativas enviadas por el ejecutivo, continuando en las Legislaturas LIV y LV, por lo que se observó un papel más activo del congreso. Ejemplo de ello es que en la aprobación del COFIPE los partidos introdujeron más de 130 modificaciones. En la reforma al artículo 3° constitucional los partidos introdujeron cinco modificaciones de fondo, relativas a la definición del ámbito y modalidad de las obligaciones del Estado en materia educativa.²²

Las reformas ocurridas durante el sexenio de Carlos Salinas redujeron de manera significativa pero no definitiva el poder del presidente, dejando a su sucesor una Presidencia acotada, obligándolo a plantear una nueva relación con los distintos actores políticos, sobre todo con el poder legislativo.²³ Ante las demandas cada vez más generalizadas por reglas y procedimientos que garantizaran la competencia electoral y la equidad entre partidos por la lucha del poder, además de las condiciones socio-económicas nacionales, el sistema político se fue democratizando gradualmente.

Después de los comicios federales de 1994, el PRI se mantuvo sin la mayoría calificada en la Cámara de Diputados pero siguió conservando la Presidencia de la República. En ese mismo años, distintos acontecimientos económicos, políticos y sociales²⁴ provocaron la necesidad de ajustes en el gobierno y la consecuente redefinición del sistema. Ante estas circunstancias, el entrante presidente Ernesto Zedillo se vio obligado a considerar la implementación de una reforma política de mayor alcance, que posibilitara la profundización y consolidación democrática. Así,

²¹ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 56.

²² *Ibidem*, pp. 56-57.

²³ Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis, *op. cit.*, p. 242.

²⁴ Entre los sucesos que más destacan por tener mayor impacto en la vida política se encuentran: el levantamiento armado del EZLN en Chiapas el 1 de enero de ese año, los asesinatos políticos Luis Donald Colosio y Francisco Ruiz Massieu, la ruptura al interior del partido con la renuncia de Manuel Camacho Solís y la crisis financiera de 1994-1995.

desde la Presidencia se impulsaron muchas reformas tendientes a democratizar el régimen político.²⁵

La reforma más importante de 1994 fue propuesta por la oposición y apoyada por los tres principales partidos; de esta manera, la Cámara de Diputados dejó de ser Colegio Electoral, dando mayor autonomía al IFE. Con la reforma de 1996 este órgano adquirió plena autonomía, además pasó a ser eminentemente integrado por ciudadanos, sin filiación partidista reconocida, sujetos a la aprobación de la Cámara de Diputados y retirándose de dicho cuerpo la representación del ejecutivo.²⁶

De esta manera, la transición mexicana a la democracia fue un proceso de cambio político en el que se dio una readecuación funcional del poder ejecutivo. Al renovarse el presidencialismo, el poder del presidente se acotó y se redefinieron las relaciones entre las principales instancias del poder político. La gradual transformación del presidencialismo condujo hacia un ejercicio de poder menos omnipresente, que encontró sus límites en la cada vez más plural vida social y política y en el fortalecimiento del sistema de partidos, que constituye a éstos en actores más consistentes y en interlocutores menos sumisos frente al poder presidencial.²⁷

En este contexto, a partir de 1988 se presentó un acotamiento de los poderes presidenciales a través de diversas reformas políticas, esto se manifestó en la reducción de las facultades constitucionales del ejecutivo, pero sobre todo en sus facultades metaconstitucionales.²⁸ Estos cambios se exteriorizaron sobre todo en el fortalecimiento de los sistemas electoral y de partidos. Desde 1988 el poder ejecutivo comenzó un acotamiento de sus facultades, mientras que el poder legislativo inició un cambio institucional que gradualmente rompió con la vieja estabilidad del sistema político.

²⁵ Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis, *op. cit.*, pp. 242- 243.

²⁶ Beauregard Rivas, Luis Alberto, "Dilemas de una democracia contemporánea: el papel del Poder Legislativo", en Muñoz Domínguez, Jaime (coord.), *La cohabitación política en México*, México, Siglo XXI, 2002, p. 63-64 y Alcocer, Jorge, *op. cit.*, p. 97.

²⁷ Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis, *op. cit.*, pp. 233-235.

²⁸ Lujambio, Alonso, "Adiós a la... ", *op. cit.*, pp. 257-258.

Las sucesivas reformas electorales que se dieron entre 1978 y 1996 fueron diseñadas para equilibrar el terreno electoral entre el PRI y los partidos de oposición, contribuyendo así a tener procesos electores más transparentes y una mayor equidad entre partidos.

La instauración de nuevas reglas del juego creó mayor certidumbre en los procesos electorales, al mismo tiempo, se abrió la incertidumbre de quién resultaría vencedor. El proceso de democratización mexicana inició un cambio en las relaciones del presidente con los demás actores políticos y sociales, en especial con el poder legislativo.

3.2 Los resultados de las elecciones federales de 1997 y la aparición del primer gobierno dividido a nivel federal

Tras las malas condiciones económicas después del denominado “error de diciembre”, sus consecuencias y las medidas tomadas por el gobierno para contrarrestar la situación, provocaron que muchos ciudadanos experimentaran una desilusión hacia el presidente Zedillo y el PRI. Esto generó que en las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados de 1997 una amplia mayoría de la población optara en favor de los partidos de oposición, reduciendo así la representación del PRI en el congreso.²⁹

En 1997, el proceso a la transición a la democracia encontró un punto de inflexión, ya que por primera ocasión en la historia de los gobiernos post revolucionarios el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por lo cual fue obligado a negociar y formar coaliciones parlamentarias con otros partidos para aprobar la agenda legislativa del presidente Ernesto Zedillo. La

²⁹ Casillas Ortega, Carlos Enrique, *et. al.*, *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 19-20. Es necesario agregar que el sistema de partidos de México favorece la formación de gobiernos divididos, ya que permite la existencia de partidos políticos pequeños —sistema de pluralismo moderado—; además, el sistema de representación proporcional fortalece la pluralidad y la fragmentación en la representación dentro del poder legislativo y en este caso, las elecciones de 1997 fueron no recurrentes, lo que coadyuvó a este tipo de formaciones políticas.

novedad del fenómeno colocó a México en un proceso de incertidumbre política, en la medida de que años de gobierno unificado obstaculizaron la negociación partidista para llegar a acuerdos parlamentarios.³⁰ El pluralismo en el sistema de partidos y un sistema electoral competitivo posibilitaron la pluralidad en el congreso.

Las elecciones de 1997 arrojaron como resultado que el PRI obtuviera únicamente 239 diputados, mientras que la oposición en su conjunto, conformada por el PAN, el PRD, el PVEM (Partido Verde Ecologista de México) y el PT (Partido del Trabajo), alcanzó 261 miembros (el 52.2% de la representación) dentro de la Cámara de Diputados. En el cuadro y gráfica 3.1 se muestra la representación partidista en la LVII Legislatura.

CUADRO 3.1
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
LVII LEGISLATURA
(1997-2000)

PARTIDO	TOTAL	PORCENTAJE DE REPRESENTACIÓN
PRI	239	47.8
PAN	122	24.4
PRD	125	25
PVEM	8	1.6
PT	6	1.2
TOTAL	500	100

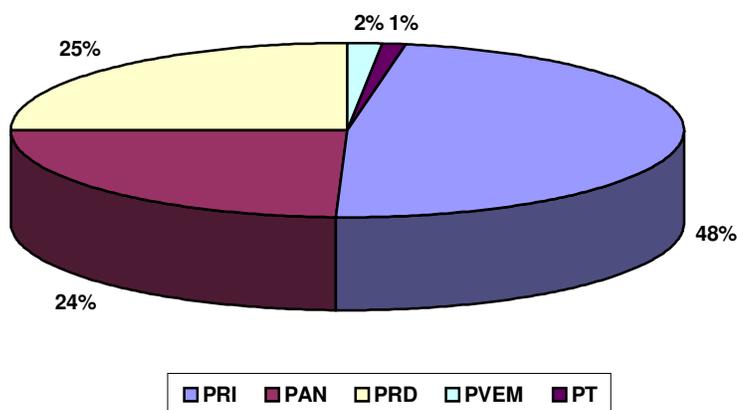
FUENTE: Casar, María Amparo, "Las elecciones..." *op. cit.*, p. 350.

De esta manera, el PRI obtuvo 239 escaños, el PAN 122, el PRD 125, EL PVEM 8 y el PT 6. Cabe señalar que el número de diputados que integraron a cada partido no fue el mismo al inicio que al final de la Legislatura, lo que en buena medida resultó en detrimento de la fuerza de la oposición y en beneficio del PRI.

³⁰ Lujambio, Alonso "Adiós a la...", *op. cit.*, p. 252.

La mayor competitividad del sistema de partidos y la mayor proporcionalidad del sistema electoral llevaron al PRI en 1997 a perder no sólo el control mayoritario de la Cámara de Diputados, con el 47 por ciento de los escaños, sino además la mayoría calificada en el Senado, con el 59 por ciento de los escaños. De esta forma, el presidente vio mermada su vieja capacidad de controlar el proceso de reforma.³¹

GRÁFICA 3.1
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVII
LEGISLATURA (1997-2000)



Así, con el nuevo equilibrio de las fuerzas políticas en el congreso, el funcionamiento de la Cámara de Diputados cambió, ya que nuestro país entró a la dinámica política de un gobierno dividido, lo que originó una nueva relación del presidente con el poder legislativo, a fin de negociar la aprobación de las iniciativas enviadas a la Cámara de Diputados. Asimismo, la dinámica del gobierno dividido originó cambios en todos los actores políticos y generó incertidumbre sobre el desarrollo de la vida política, tal como lo señaló Alonso Lujambio cuando dice que:

Los partidos políticos mexicanos atraviesan por una compleja curva de aprendizaje: no conocen las consecuencias electorales que pueden producir de sus conductas cooperativas o no cooperativas en el Congreso; la prohibición de la reelección inmediata de sus legisladores obstaculiza los compromisos de largo aliento y mantienen niveles muy precarios el nivel del debate y la deliberación parlamentaria

³¹ *Ibidem*, p. 260.

en un momento de expansión del poder de la Legislatura; reconocen abruptamente que algunas cláusulas constitucionales que pasaron desapercibidas por décadas producen hoy más incertidumbre que certidumbre institucional y procesal.³²

Los resultados de las elecciones federales de 1997 originaron altas expectativas que favorecerían más el cambio democrático debido a la pluralidad del Congreso; sin embargo, desde una postura pesimista, se abrieron especulaciones sobre el futuro de la gobernabilidad, sugiriendo el bloqueo de todas las iniciativas de ley enviadas por el presidente por parte de la oposición, lo que llevaría a la parálisis e ingobernabilidad del país.³³

Como se señaló con anterioridad, en este mismo año, el Senado también experimentó un cambio, pues al no existir la mayoría calificada en esta cámara hizo necesario que el PRI construyera alianzas, con la finalidad de sumar las dos terceras partes de sus miembros para aprobar los proyectos presidenciales. Así, el otrora partido hegemónico perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en el Senado, limitando aún más el margen de acción del presidente que lo obligó a tomar un papel negociador con la oposición.

La estructura política de la LVII Legislatura (1997-2000) dio pauta para identificar a la Cámara de Diputados "como una institución democrática y plural en la que se articulan y representan los intereses del electorado, y en donde se reconocen como sus funciones, la representación social, legislar y ejercer el control del gobierno."³⁴

Las elecciones intermedias de 1997 generaron que la composición de la Cámara de Diputados haya adquirido un carácter más plural. Dicho cambio modificó la relación entre ambos poderes federales.³⁵ No obstante, ante la falta de un espacio que favoreciera las prácticas democráticas, resultado de años de un

³² *Ibid.*, p. 252.

³³ Casar, María Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y Gobierno*, Vol. VII, no. 1, primer semestre, 2000, p. 186.

³⁴ Jiménez Badillo, Margarita, "Relaciones de gobierno y oposición en México: rendimiento parlamentario en comisiones ordinaria de la Cámara de Diputados (1997-2002)", en *Apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, México, año II, no. 9, marzo, 2003, publicación trimestral, p. 143.

³⁵ Casar, María Amparo, "Las relaciones..." *op. cit.*, p. 84.

sistema político autoritario, los actores políticos no han sabido afrontar las nuevas experiencias políticas, dificultado el entendimiento y el consenso entre partidos.

La pluralidad experimentada en la LVII Legislatura, generado por el proceso de democratización del país, dejó una impronta en el poder legislativo, la cual impulsó la incorporación de los principios y las formas en el arreglo institucional que enmarca el nuevo comportamiento de sus miembros. Esta transformación es consecuencia del cambio experimentado por el sistema de partidos al establecer un nuevo equilibrio político favorable al afianzamiento de una representación democrática en sus cámaras.³⁶ La pluralidad de la LVII Legislatura generó gran interés en la opinión pública de los asuntos generados al interior del congreso.

Durante los años de hegemonía priísta fue innecesario modificar el marco normativo del Congreso de la Unión, ya que fue diseñado para funcionar con amplias mayorías del partido del presidente; es decir, como una asamblea monopartidista y cuando se reformó fue de acuerdo a los intereses de éste y de su partido.

En 1979 se expidió la primera Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), no obstante, dicho orden normativo no modificó la formación monopartidista de la Gran Comisión (GC), anteponiéndola a la pluralidad partidista. Esto se reflejó en el artículo 46 de la misma ley, el cual estipulaba que si al inicio de una legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de un mismo partido, su grupo parlamentario conformará la GC; asimismo, el líder de ésta será el presidente de dicho órgano de gobierno, anulando la participación de la oposición en la integración de la Mesa Directiva o en la presidencia de las comisiones ordinarias.³⁷

Como resultados de la introducción de la figura de diputado de partido y de la pluralidad que experimentaba la Cámara de Diputados, a partir de 1979, los partidos políticos representados en ésta presentaron varias propuestas para reformar la Ley Orgánica del Congreso General; sin embargo, muchas de éstas fueron rechazadas por la mayoría priísta haciendo mínimos cambios.³⁸

³⁶ Béjar Algazi, Luisa, *op. cit.*, p. 100.

³⁷ *Ibidem*, p. 109.

³⁸ *Ibid.*, pp. 105 y 111-112.

Desde 1988, el poder legislativo inició un cambio institucional que gradualmente rompió con la vieja estabilidad y subordinación de este poder al presidente en turno. Durante la LIV legislatura (1988-1991), legislatura en la cual el PRI perdió la mayoría calificada, fue creada la Junta de Coordinadores, conformada por diputados de todos los partidos representados en el congreso para ordenar el trabajo parlamentario, así como la construcción de acuerdos, recortando el poder de la Gran Comisión.³⁹

Ante un panorama de confusión e incertidumbre dentro del congreso, durante la LV Legislatura fue conformada la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), sustituyendo a la Junta de Coordinadores como el órgano de gobierno en la Cámara de Diputados; por su parte, la Gran Comisión actuó sólo como órgano de dirección de la fracción mayoritaria, mientras que Mesa Directiva adquirió un carácter más plural.⁴⁰

El marco normativo del Congreso no previó el funcionamiento del mismo con una pluralidad partidista, ya que la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento para el Gobierno Interior fueron diseñados por el propio PRI, pues sólo operaban con la existencia de una mayoría absoluta priísta.⁴¹

Prueba de lo anterior, es el artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso General de 1994, el cual señalaba que la Gran Comisión, órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, quedara integrada por los diputados pertenecientes al partido que haya obtenido la mayoría absoluta, en caso de que ningún partido alcanzara dicha representación, simplemente no se podría haber integrado. De esta manera, se puede decir que la Gran Comisión fue un órgano "partidista y no plural", diseñada para funcionar con una mayoría absoluta priísta, mientras que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fue plural.⁴²

Con lo estipulado en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso General, la integración de la Gran Comisión para el inicio de la LVII Legislatura (1997-2000), simplemente no podía llevarse a cabo, dado que ningún partido alcanzó la

³⁹ *Ibid.*, p. 100.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 116.

⁴¹ Casar, María Amparo, "Coaliciones...", *op. cit.*, p. 186.

⁴² *Ibidem*, pp. 186-187.

mayoría absoluta; por lo cual, la estructura interna de la Cámara de Diputados tuvo que ser modificada.

Ante tal panorama, los partidos de oposición formaron una coalición procedimental (PAN-PRD-PVEM-PT), conocida como "grupo de los cuatro" (G-4), para establecer la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, órgano de gobierno interno integrado por los líderes de todos los partidos dentro de la Cámara de Diputados, encargado de organizar las actividades al interior de la Cámara para la construcción de los acuerdos y así poder abrir el primer periodo ordinario de sesiones el 1 de septiembre de 1997. Con el establecimiento de la CRICP fue eliminada la Gran Comisión.⁴³

La conformación de una coalición opositora permitió a los partidos de oposición rediseñar el funcionamiento y la organización de la cámara, al incidir en la conformación del órgano de gobierno, de las comisiones, e incluso de la respuesta al tercer Informe del presidente Zedillo.⁴⁴

La pérdida de la mayoría del PRI permitió la introducción de modificaciones al interior de la Cámara de Diputados, tanto en su marco normativo, como la organización de sus órganos y de las comisiones. Con las reformas de 1999 a la LOCG, se buscó un mayor equilibrio partidista entre la Junta de Coordinación Política, la cual sustituyó a la CRICP y la Mesa Directiva.⁴⁵

Por otra parte, en la LVII Legislatura se intentó resolver la falta de un servicio de información y asesoría profesional, sin un verdadero éxito.⁴⁶ Anteriormente, el Diario de Debates de la Cámara de Diputados registraba sólo el número de votos a favor y en contra de cualquier votación. Una de las innovaciones tecnológicas de la LVII Legislatura, primera legislatura con gobierno dividido, fue la introducción en octubre de 1998 de un tablero electrónico de votaciones en la Cámara de Diputados. Por medio de éste, se hizo pública la votación de cualquier asunto llevado al pleno y fue posible conocer la posición de cada partido político y de cada legislador en particular sobre el mismo.

⁴³ *Ibid.*, pp. 186-187.

⁴⁴ Jiménez Badillo, Margarita, *op. cit.*, p. 152.

⁴⁵ Béjar Algazi, Luisa, *op. cit.*, pp. 99-133.

⁴⁶ Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

En los años de hegemonía priísta, la mayoría absoluta de este partido dentro del Congreso de la Unión le dio el control de la mayoría de las comisiones ordinarias. A partir de 1988, se fue reduciendo el número que presidía. Sin embargo, mantuvo el control de las comisiones más importantes o estratégicas.

En la LIV Legislatura, la oposición tuvo participación en la presidencia de cuatro comisiones, ocho para la LV Legislatura (1991-1994) y dieciséis para la LVI Legislatura (1994-1997). Aun con los notables cambios ocurridos en estas legislaturas, el PRI controló las comisiones de mayor importancia.⁴⁷

Con el nuevo equilibrio de fuerzas políticas, resultado de las elecciones federales de 1997, se produjeron cambios al interior de la Cámara de Diputados. Uno de ellos fue la mayor participación de los partidos de oposición en la conformación de las comisiones ordinarias, pues impuso que tanto las presidencias como el número de miembros que las conformaron quedaran divididas de acuerdo a la proporción de escaños obtenidos por cada partido.

El reparto de las comisiones estratégicas fue motivo de conflicto en los primeros días de instalada la LVII Legislatura. " El principal factor de disenso fue el PRI, para quien resultó un trauma dimensional verse negociando por primera vez con la oposición para conservar posiciones clave en la Cámara."⁴⁸ Dado que la oposición en conjunto formaba mayoría, le permitió incidir en la distribución de las presidencias de las comisiones.

En la LVII Legislatura, la distribución de las comisiones ordinarias estuvo a cargo de la Junta de Coordinación Política, un órgano colegiado, integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario. De esta manera, el PRI presidió 19 comisiones, el PAN 10, el PRD 10, el PVEM 1 y el PT 1, para un total de 41 comisiones ordinarias durante la LVII Legislatura, haciendo la distribución más equitativa y proporcional al número de escaños obtenidos por cada partido; es

⁴⁷ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, p. 104.

⁴⁸ Las comisiones de mayor importancia o estratégicas presididas por el PAN fueron las comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; el PRD coordinó las comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, Derechos Humanos y la de Educación, mientras que el PRI tuvo a su cargo las comisiones de Reglamento y Prácticas Parlamentarias. Badillo Jiménez, Margarita, *op. cit.*, p. 152.

decir, mientras el PRI sólo controló 19 comisiones, la oposición presidió 22 comisiones en total.⁴⁹

A partir de 1997, la pluralidad de la Cámara llevó a una distribución de las comisiones ordinarias que superó la tradicional fórmula de carácter monopólico. La conformación de las comisiones se modificó con la mayor inserción de la oposición, la cual presidió más comisiones, terminando con el control del PRI sobre éstas. A partir de entonces, las iniciativas que fueron presentadas por el ejecutivo son analizadas en las comisiones ordinarias con mayor argumento⁵⁰

A pesar de la nueva pluralidad de la Cámara de Diputados, expresada en la equitativa distribución de las comisiones, dicha legislatura presentó una tendencia a no dictaminar iniciativas y rezagarlas.

3.3 Grupos parlamentarios y coaliciones

Durante la LVII Legislatura fue necesaria la construcción de consensos, la formación de alianzas y la cooperación entre los partidos para la aprobación de las iniciativas.

Ante la imposibilidad de integrar el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados y así poder abrir el primer periodo ordinario de sesiones el 1 de septiembre de 1997, los partidos de oposición formaron una "coalición de tipo procedimental", conformada por los cuatro partidos de oposición (PAN-PRD-PVEM-PT), logrando establecer como nuevo órgano de gobierno la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.⁵¹

No obstante de la trascendencia que tuvo el grupo de los cuatro en el nombramiento de los principales cargos y en los acuerdos que consiguió para modificar el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, la alianza entre estos partidos rápidamente encontró discrepancias de tipo ideológico y político en

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 150-153.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 152-154.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 186-187.

el momento de votar las iniciativas, tal es el caso de las diferencias en el proyecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el año de 1998.⁵² Las distancias ideológicas y de intereses entre los partidos que integraron el bloque opositor terminaron por romper la alianza entre éstos. En el cuadro 3.2 se muestra el proceso de aprobación del presupuesto de Egresos.

CUADRO 3.2
APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACIÓN EN LA LVII LEGISLATURA

Año Fiscal	Fecha de votación en el pleno	Firma de decreto de presupuesto*	Fecha de publicación en el Diario Oficial
1997	12/12/1997	13/12/1997	29/12/1997
1998	30/12/1998	31/12/1998	31/12/2002
1999	28/12/1999	28/12/1999	31/12/1999

*Por el presidente y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

FUENTE: Lujambio, Alonso, "El acertijo constitucional...", *op. cit.*, p. 22.

La alianza PRI-PAN fue de suma trascendencia para que el presidente Zedillo haya aprobado sus propuestas de Presupuesto de Egresos de 1997 a 1999, pero con ciertas modificaciones. En la aprobación del presupuesto, el PAN ha votado junto con el PRI para evitar una parálisis, pues —según sus legisladores de estos partidos— los guó un principio de responsabilidad a pesar de los costos en la imagen del partido, sin olvidar la cercanía ideológica y las negociaciones entre ambos partidos.⁵³

Es importante señalar que la coalición que más frecuentemente se presentó fue la conformada por todos los partidos (PRI-PAN-PRD-PT-PVEM), incluyendo a los diputados independientes. Cabe aclarar que se incluyen todas las iniciativas, sin tomar en cuenta su trascendencia, puesto que las iniciativas varias fueron las

⁵² Béjar Algazi, Luisa, *op. cit.*, pp. 122-123.

⁵³ En la aprobación del presupuesto estuvo a cambio el aumento presupuestal a los municipios más grandes del país, muchos de ellos panistas. Lujambio, Alonso, "Adiós a la...", *op. cit.*, pp. 273-274.

menos controvertidas hubo más consenso entre todas las bancadas partidistas. La coalición de todos los partidos se presentó 75 veces de las 138 votaciones del periodo para aprobar un asunto presentado ante el Pleno de la Cámara de Diputados.⁵⁴

La segunda coalición más frecuente fue la conformada por PRI-PAN, ya que fue la alianza parlamentaria que encontró un mayor número de acuerdos. Durante la LVII Legislatura, el PAN se mostró más cercano a la posición del gobierno de Zedillo, mostrando —como dice Loaeza— al PAN como un partido *leal*; es decir, un partido que nunca desafió las reglas políticas ni las bases constitucionales del sistema pero que sí contribuyó con su actitud cooperativista a la estabilidad.⁵⁵

Después de la alianza PRI-PAN, la coalición que le siguió en el número de veces que se presentó fue la formada por PRI-PAN-PVEM y posteriormente la coalición PRI-PAN-PT-PVEM. Esta tendencia muestra que el PAN fue el partido que más consensos encontró con el PRI, seguido del PVEM, el PT y por último el PRD.⁵⁶

El partido que menos participación tuvo a la hora de formar coaliciones para aprobar una iniciativa fue el PRD, mientras que el PAN demostró más disposición a participar en la formación de las coaliciones, seguido del PRI. Estos dos últimos partidos demostraron la mayor disposición para cooperar al momento de votar a favor de una iniciativa.⁵⁷

La expectativa de las elecciones presidenciales influyó tanto en el PAN como en el PRD para considerar cooperar o no con el PRI, pues un acercamiento con este último partido pudo ser visto con desagrado por la ciudadanía. El PAN calculó que de haberse abstenido a cooperar con el PRI podría haber obligado al presidente de la República a salir ante la opinión pública y señalar al PAN como uno de los culpables de la parálisis institucional, situación aún más costosa para el propio partido, puesto que "la responsabilidad de la gobernabilidad se concentra

⁵⁴ Casar, María Amparo, "Coaliciones...", *op. cit.*, pp. 192 y 194; y Lujambio Alonso, "Adiós a la ...", *op. cit.*, p. 271.

⁵⁵ Loaeza, Soledad, "El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 3, 1974, pp. 103-125.

⁵⁶ Lujambio, Alonso, "Adiós a la...", *op. cit.*, pp. 271-272.

⁵⁷ Casar, María Amparo, "Coaliciones...", *op. cit.*, p. 195.

en tres partidos." Por su parte, el PRD continuó su posición de mantenerse como un partido en total distanciamiento con el gobierno.⁵⁸

Por su parte, los partidos de menor representación, tanto el PT como el PVEM, se sumaron al PRI sólo cuando alguno de los partidos grandes (PAN y PRD) ya lo habían hecho y así haber compartido los costos, pues consideraron riesgoso aliarse con el PRI en términos electorales y calcularon el riesgo de perder el registro por perder a sus electores.⁵⁹ El hecho de colaborar o no colaborar de los partidos pequeños fue una estrategia de supervivencia.

Es relevante señalar que las coaliciones opositoras PAN-PRD-PT, PAN-PRD-PVEM y PAN-PRD-PT-PVEM lograron muy poco consensos por dos razones: una de tipo ideológico y otra de tipo institucional. La primera se debió a que las diferencias ideológicas entre los partidos dificultó el arribo a consensos en temas sustantivos; la segunda se explicó a que si una iniciativa no contaba con el apoyo del PRI al interior de la Cámara de Diputados se vería obstaculizada en el Senado, ya que este partido contó con la mayoría en esta cámara (59,3% de los escaños).⁶⁰

Los datos demuestran que la coalición de todos los partidos de oposición (PAN-PRD-PVEM-PT-IND) se presentó en pocas ocasiones. Algunas de las iniciativas aprobadas por dicha coalición fueron obstaculizadas por el PRI, ya que en algunos casos la oposición en conjunto no formaba las dos terceras partes para reformar la constitución y en otros fueron frenadas por el Senado. Dichas iniciativas fueron las más polémicas, ejemplo de ello fueron las modificaciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) aprobadas por el bloque opositor en la Cámara de Diputados y frenada en el Senado.⁶¹

El número de escaños obtenidos por el PRI en la LVII Legislatura le permitió formar coalición con otros partidos y mantener el veto sobre reformas

⁵⁸ Lujambio, Alonso, "Adiós a la...", *op. cit.*, pp. 273-275.

⁵⁹ *Ibidem.*, pp. 272-273.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 272.

⁶¹ Casar, María Amparo, "Coaliciones...", *op. cit.*, p. 191 y Lujambio, Alonso, "Adiós a la...", *op. cit.*, 272.

constitucionales. Además, dado que dicho partido tuvo la mayoría en la Cámara de Senadores le permitió tener un segundo freno en este tipo de reformas.⁶²

El análisis de las votaciones en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura indica que no hubo coaliciones permanentes entre los partidos de oposición, así como coaliciones en contra del PRI.

A partir de 1997, la conducta de los partidos políticos experimentó un cambio tanto en los partidos de oposición como en el PRI, el cual se reflejó en una distinta cohesión y disciplina partidaria dentro del congreso en relación a las anteriores legislaturas cuando el PRI controlaba el congreso. Este partido fue el que demostró mayor grado de cohesión, seguido por el PAN, mientras que el PRD tuvo el menor grado de cohesión al mostrar mayor disidencia de su bancada al momento de votar las iniciativas de ley.⁶³

Si bien un grupo de legisladores cuestionaron y se abstuvieron de seguir la línea impuesta, el PRI demostró haber sido el partido más disciplinado durante la LVII Legislatura con el menor número de votaciones en sentido contrario al de la mayoría. El alto grado de disciplina y cohesión de la bancada priísta puede explicarse quizá por la vieja tradición que en este sentido el partido tuvo desde su fundación, que aún en esta primera Legislatura con gobierno dividido no pudo olvidarse, pero lo relevante es que empezó a ser cuestionada dentro del propio PRI.⁶⁴

La indisciplina en el PAN puede explicarse por la proximidad que mantuvo (ya desde legislaturas anteriores) con el PRI, puesto que algunos legisladores, en su mayoría diputados de poco tiempo de militancia, consideraron riesgosa esa cercanía en términos electorales y de imagen, por lo que optaron por una posición antipriísta y votar en contra de la mayoría de sus compañeros de partido.⁶⁵ Sin embargo, la disciplina que mostraron la mayoría de los diputados panistas fue alta; es decir, la mayoría de las ocasiones toda la bancada votó en el mismo sentido,

⁶² Casar, María Amparo, "Coaliciones..." *op. cit.*, pp. 191-194.

⁶³ *Ibidem*, *op. cit.*, pp. 196-199.

⁶⁴ Lujambio, Alonso, "Adiós a la...", *op. cit.*, pp. 266-267.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 268.

mientras que su acercamiento al PRI posibilitó la gobernabilidad en la relación ejecutivo-legislativo

Por su parte, la indisciplina en el PRD durante la LVII Legislatura se explicó por la competencia entre Porfirio Muñoz Ledo —en aquel tiempo coordinador de la fracción peerredista en la Cámara de Diputados— y Cuauhtémoc Cárdenas —entonces jefe de gobierno del Distrito Federal y líder moral del partido— por la candidatura a la presidencia del año 2000. El grupo de diputados simpatizantes de Cárdenas se opuso a algunas de las propuestas de Muñoz Ledo con el fin de no fortalecer su imagen como un parlamentario exitoso. A pesar de lo anterior, un factor importante de cohesión en la bancada del PRD desde su formación como partido es su marcado carácter antipriísta, ya que cualquier cooperación con el PRI pudo ser vista como traidora a "la causa democrática".⁶⁶

La conducta parlamentaria del PAN permitió al PRD continuar en su perfil opositor, no-cooperativo con el gobierno priísta, al mismo tiempo que dicha conducta parlamentaria no produjo parálisis institucional ni desgobierno. Así, el PRD articuló un discurso que responsabilizó al PRI y al PAN de la persistente desigualdad social. Por su parte, la cohesión y disciplina mostradas por el PT y el PVEM se explica por su posicionamiento ideológico y por el tamaño relativamente pequeño de su representación en el congreso.⁶⁷

El alto grado de disciplina de los partidos políticos en la primera Legislatura con gobierno dividido se explicó por la falta de reelección consecutiva, el control partidario de las candidaturas y la falta de candidaturas independientes,⁶⁸ limitando las votaciones a conciencia, dado que ir en contra del partido ponía en peligro la permanencia del legislador en el partido y de su carrera política, centrándose las decisiones en el partido.

En general, durante la LVII Legislatura los partidos políticos experimentaron un cambio a su interior; sin embargo, conservaron un alto nivel de cohesión y disciplina partidaria, manteniéndose éstos como piezas importantes del cambio democrático en México.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 268-269.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 269-270.

⁶⁸ Casar, María Amparo, "Coaliciones...", *op. cit.*, p. 200.

Durante la LVII Legislatura fueron presentados 685 proyectos de ley, el número más alto antes presentado, de las cuales fueron dictaminados 212 iniciativas en comisiones; sin embargo, únicamente 154 iniciativas fueron aprobadas en el pleno de la Cámara de Diputados, lo que representó un 22% del total. Comparativamente fue un número bajo de iniciativas aprobadas en relación a las cuatro legislaturas anteriores, en las que fueron aprobadas en promedio 48% de las iniciativas.⁶⁹ Si bien el porcentaje de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados es menor en relación con las anteriores Legislaturas, esto se debe a que el número de iniciativas fue mayor que ningún otra legislatura.

En las legislaturas anteriores en las que el PRI controlaba la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el ejecutivo fue quien más iniciativas presentó ante el Congreso. A partir de 1997, cambió esta situación al ser las fracciones parlamentarias las que presentaron el mayor número de iniciativas, el ejecutivo presentó apenas el 6.3% del total de las iniciativas, mientras los diputados el 86%. Esto se debió a que el presidente Zedillo moderó el número de iniciativas enviadas a sabiendas que se enfrentaría a la oposición y con la posibilidad de que no encontrara apoyo de la misma.⁷⁰

En la LVII Legislatura la oposición tomó un papel protagónico, mas su eficacia fue más baja que la del ejecutivo. Por su parte, el PRI tuvo el mayor grado de eficacia y de éxito. Sin embargo, es de notar que el ejecutivo tuvo un alto porcentaje de iniciativas aprobadas, esto se debió a que "la Legislatura asumió la vía del consenso como estrategia política para mantener la gobernabilidad."⁷¹ Cabe agregar a esto el bajo número de iniciativas que el presidente envió.

Para sacar adelante su agenda política, el presidente Ernesto Zedillo desarrolló una estrategia doble: por una parte, buscó limitar su espacio de negociación a los líderes de partido y a los coordinadores de cada fracción representada en el congreso; por la otra, limitó el número de temas que negoció.

⁶⁹ Casillas, Ortega, Carlos Enrique, *op. cit.*, p. 25.

⁷⁰ Jiménez Badillo, Margarita, *op. cit.*, p. 154.

⁷¹ *Ibidem*, p. 156.

Esta estrategia tuvo la finalidad de disminuir los costos de la negociación y que el gobierno mantuviera el control de la agenda política.⁷²

A pesar de la nueva situación cuantitativa que lograron los partidos de oposición en el congreso, éstos no se aventuraron a tener una postura protagonista en el transcurso de la Legislatura. Esto se debió en parte a que mientras la oposición ganó la mayoría en la Cámara de Diputados, el PRI mantuvo la misma en el Senado, lo que permitió a éste tener poder de veto a las iniciativas aprobadas por los diputados. No obstante, los proyectos de ley que fueron frenados en la Cámara de Senadores fueron pocos, ya que la oposición fue consciente de que necesitaba el apoyo del partido en el gobierno para no ver frenado todo proyecto que pasara al Senado. Esto se refleja en que del total de los dictámenes aprobados en la Cámara de Diputados, el 88% contó con el apoyo priísta, mientras que el 11.69% fue aprobado sólo por la mayoría opositora.⁷³

Por otra parte, uno de los aspectos que mayor incertidumbre ocasionaron a partir de la LVII es que presentó una tendencia a acumular iniciativas sin dictaminar (iniciativas rezagadas). Esta situación puso en cuestionamiento el trabajo legislativo y la valía de un gobierno dividido:

Desde 1997, cuando la oposición se vio ampliamente representada, el funcionamiento institucional mostró cambios decisivos que se traducen en un espacio de deliberación y correlación de fuerzas, sin embargo, en la práctica el rendimiento ha quedado aún pendiente. La prioridad entre muchas es no sólo definir los cambios en la estructura política del país sino la concurrencia entre las fuerzas políticas por la vía de la negociación para dirimir los conflictos que limitan la institucionalidad democrática.⁷⁴

La nueva experiencia de un gobierno dividido es relativamente reciente, por lo que los partidos políticos no estuvieron acostumbrados a actuar como una coalición mayoritaria opositora, que le brindaba una posición más favorable en el ámbito legislativo y asumir un papel más responsable.

⁷² Casillas, Ortega, Carlos Enrique, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁷³ *Ibidem*, pp. 27-29.

⁷⁴ Jiménez Badillo, Margarita, *op. cit.*, p. 156.

3.4 La nueva relación ejecutivo-legislativo

Hasta antes de la LVII Legislatura, no se presentaron tensiones entre los poderes ejecutivo y legislativo, pues la existencia de una mayoría priísta le brindó estabilidad a la relación entre éstos. Con la llegada del primer gobierno dividido en 1997 aparecieron divergencias entre ambos poderes y no tanto conflictos como muchos calificaron.

Al perder el PRI la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el presidente perdió la total subordinación del congreso, con lo cual no sólo dejó de tener el control absoluto del proceso de reforma política, sino de todas las iniciativas de ley y de reformas. El cambio democrático implicó una nueva forma de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

El arribo a un ambiente político más democrático por la nueva pluralidad dentro del poder legislativo ocasionó que las viejas prácticas políticas se fueron eliminando al interior del PRI, estableciendo una nueva relación presidente-partido oficial, presidente-congreso y presidente-partidos de oposición. A partir de 1997 se presentó una colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo,⁷⁵ puesto que las atribuciones y facultades que posee cada uno fueron ejercidas con mayor efectividad, sobre todo por el poder legislativo.

En los tiempos del otrora partido hegemónico, el ejecutivo era la figura principal en lo que se refiere a la presentación de iniciativas ante el congreso. A partir de 1997 esta cambió situación al ser las fracciones parlamentarias las que presentaron el mayor número de iniciativas.

En la LVII Legislatura, el ejecutivo presentó apenas el 6.3% del total de las iniciativas, mientras los diputados el 86%. Esto se debió a que el presidente Zedillo moderó el número de iniciativas enviadas al congreso a sabiendas que se enfrentaría a la oposición y con la posibilidad de que no encontrara apoyo de la misma. El hecho de que el ejecutivo haya sido el que menos iniciativas haya

⁷⁵ Muñoz Domínguez, Jaime, "Estudio introductorio", en Muñoz Domínguez, Jaime (coord.), *La cohabitación política en México*, México, Siglo XXI, 2002, p. 16.

presentado, a su vez que los diputados tomaran una actitud propositiva en este aspecto significó una reactivación del poder legislativo.⁷⁶

El nuevo rol opositor alteró la inercia del congreso que lo concebía como una institución débil, puesto que prácticamente sólo refrendaba las iniciativas presidenciales sin discutir las o reformularlas someramente. Los grupos parlamentarios, sobre todo de la oposición, se desalentaron para proponer iniciativas de ley, ya que serían bloqueadas por el partido hegemónico. Desde la LVII Legislatura, éstos comenzaron un nuevo dinamismo creando mecanismos institucionales que les permita aumentar su influencia en las decisiones de la agenda política.⁷⁷

La nueva pluralidad partidista al interior del congreso aumentó la discusión y reflexión de los temas sustanciales del país, dejando la negociación como la única vía para la toma de acuerdos; así, el poder legislativo se convirtió en un verdadero contrapeso a las decisiones y acciones del poder ejecutivo, dejando atrás su antiguo carácter de sancionador incondicional de las disposiciones presidenciales.

A pesar del papel más activo que tomó el congreso, debe señalarse que la mayor pluralidad en la Cámara de Diputados y la pérdida de la mayoría por parte del PRI no se tradujeron en grandes transformaciones en la orientación de la política económica o de reforma del Estado, por el doble motivo de que la coalición de todos los partidos opositores no fue suficiente para aprobar reformas constitucionales y porque el PRI mantuvo la capacidad para frenar cualquier iniciativa gracias a su mayoría en el Senado.⁷⁸

El trabajo legislativo no se limitó a votar las iniciativas que llegan al congreso, la función parlamentaria fue también de vigilancia. Durante la LVII Legislatura, la Cámara de Diputados pidió la destitución del secretario de Hacienda y del titular de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) por el asunto del FOBAPROA, la renuncia del Gobernador del Banco de México, promovió una declaración de procedencia al titular de la Secretaría de Turismo y la renuncia del

⁷⁶ Jiménez Badillo, Margarita, *op. cit.*, p. 154.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 142.

⁷⁸ Casar, María Amparo, "Coaliciones...", *op. cit.*, p. 201.

secretario de Comercio por las irregularidades del RENAVE. A pesar de estos asuntos la relación entre ejecutivo y legislativo se mantuvo cordial.⁷⁹

Es importante señalar que si bien las facultades formales o constitucionales del presidente no se vieron sustancialmente afectadas, la nueva pluralidad al interior del congreso provocó que la ejecución de éstas fuera más vigilada, tanto por el propio poder legislativo como por la opinión pública.⁸⁰

Por otro lado, no se presentaron conflictos mayores entre los poderes ejecutivo y legislativo, ya que el primero no recurrió al veto presidencial para frenar una iniciativa aprobada por el congreso.

Casillas Ortega señala que cinco factores favorecieron para evitar la confrontación entre los poderes ejecutivo y legislativo, así como prescindir de la parálisis gubernamental: 1) el poder de veto que el PRI mantuvo en el Senado, 2) la disciplina partidaria dentro del congreso, 3) la dificultad de una coalición opositora perdurable, 4) la moderación del presidente de la República sobre la agenda legislativa y, 5) el papel desempeñado por los partidos de oposición.⁸¹

La nueva conformación de la Cámara de Diputados produjo que el presidente de la República dejara de ser el principal legislador, mientras que el congreso presentó el mayor número de iniciativas de ley y aumentó el número de iniciativas aprobadas, principalmente de parte de la oposición. A diferencia de la primera mitad de su gobierno, en el cual envió 84 proyectos de ley a la Cámara de Diputados, en la LVII Legislatura el presidente Zedillo disminuyó el número de iniciativas a sólo 38, a sabiendas de que no sería tan fácil la negociación con la oposición y lograr la aprobación de las mismas y para evitar una mayor confrontación entre ambos poderes.⁸²

El papel de presentador de iniciativas del congreso y, principalmente, de los partidos de oposición, aumentó conforme ganó espacios dentro de la Cámara de Diputados y no, como fue habitual, por el presidente de la República.

⁷⁹ Casillas Ortega, Carlos Enrique, *op. cit.*, p. 26.

⁸⁰ Véase a este respecto: Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 103-104.

⁸¹ Casillas Ortega, Carlos Enrique, *op. cit.*, pp. 27-30.

⁸² *Ibidem.*, p. 29.

Asimismo, el presidente disminuyó su capacidad legislativa, ya que al no contar con la mayoría absoluta se vio obligado a negociar con los partidos de oposición para la formación de una mayoría que le garantizaran la aprobación de sus iniciativas. Al perder el ejecutivo el control absoluto del proceso legislativo, el cambio político partió del acuerdo entre los partidos políticos. Durante los últimos tres años de gobierno, el presidente Zedillo enfrentó problemas para conseguir el apoyo de la oposición y además de su propio partido.⁸³

A partir de 1997, los partidos de oposición dentro del congreso asumieron un papel relevante para mantener la gobernabilidad democrática. En este contexto, uno de los factores más importantes para evitar una parálisis fue la actitud del PAN para cooperar con el partido del presidente Zedillo en el congreso, puesto que más del 96% de los dictámenes aprobados en la Cámara de Diputados contaron con el apoyo panista, mostrándose como un partido leal que contribuyó a la estabilidad.⁸⁴

Desde el inicio de su sexenio, el presidente Zedillo reafirmó que la reforma del Estado, en su parte política, estaría encaminada a acotar el poder de la figura presidencial y mantendría una "sana distancia" con su partido.⁸⁵

Durante la LVII Legislatura, algunos miembros del entonces partido gobernante cuestionaron la vieja disciplina y subordinación parlamentaria que asumieron frente al ejecutivo, absteniéndose de seguir la línea impuesta por éste,⁸⁶ sin embargo, la cercanía entre el grupo parlamentario priísta y el presidente Zedillo nunca presentó una ruptura que los colocara en una postura diametralmente opuesta.

A pesar de esta situación, los cambios más importantes que se presentaron entre el presidente de la República y su partido fueron en la disminución de las facultades metaconstitucionales o de los poderes partidistas que tenía este último, abriendo la democratización del PRI. Así, con la llegada de un gobierno dividido, la presidencia experimentó una desconcentración de funciones que se puede

⁸³ Jiménez Badillo, Margarita, *op. cit.*, p. 146; véase además Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, p. 103.

⁸⁴ Casillas Ortega, Carlos Enrique, *op. cit.*, p. 29.

⁸⁵ Discurso del presidente Ernesto Zedillo, XVII Asamblea Nacional del PRI, septiembre de 1996.

⁸⁶ Lujambio, Alonso, "Adiós a la...", *op. cit.*, pp. 266-267.

identificar en la disminución del liderazgo de su propio partido, el cual se reflejó también al interior del poder legislativo.⁸⁷

Uno de los cambios más notables dentro del propio PRI fue la forma de selección de candidatos a puestos de elección popular, el cual se realizó a través de elecciones primarias, a diferencia del antiguo control que el presidente ejerció en ese punto. Con la mayor competencia partidista y la mayor certidumbre electoral, la vieja práctica del presidente como "postulador oficial de los candidatos" a cargos de elección popular se vio drásticamente disminuida.⁸⁸

Otro hecho significativo, es que en 1997 fue elegido por vez primera el jefe de Gobierno del Distrito Federal, dejando de ser designado por el propio titular del ejecutivo.

⁸⁷ Casar, María Amparo, "Las relaciones...", *op. cit.*, pp. 83-128 y Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis, *op. cit.*, pp. 244-248.

⁸⁸ Casar, María Amparo, "las relaciones...", *op., cit.*, pp. 112-116. En 1999 el candidato priísta a la presidencia de la República fue elegido a través de una elección primaria.

4. Las relaciones del poder ejecutivo con el poder legislativo en la LVIII Legislatura Federal (2000-2003)

4.1 Los resultados de las elecciones federales del 2 de julio de 2000

Para las elecciones federales del 2 de julio del año 2000, los dos principales partidos opositores al PRI participaron en coaliciones electorales para todos los cargos federales (jefe del ejecutivo, senadurías y diputaciones) y alcaldías a renovarse en esa elección. Por un lado, el PRD se unió al PT y a otros tres partidos de reciente registro: el Partido Convergencia por la Democracia (PCD), el Partido de la Alianza Social (PAS) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), para conformar la "Alianza por México". Por otra parte, el PAN se coaligó al PVEM para registrarse con el nombre de "Alianza por el Cambio".

Los resultados de dichos comicios arrojaron como triunfador para el cargo de presidente de la República al candidato de Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) Vicente Fox Quesada.¹

En las elecciones del año 2000 la ciudadanía votó de forma diferenciada; es decir, votó por el PAN para la presidencia pero no lo hizo para que ganara la mayoría en el congreso.² Esto demostró la existencia de un mayor pluralismo; debido en parte a que la ciudadanía ya no encontró la reivindicación de sus demandas en uno o dos partidos.

En este sentido, el PRI conservó buena parte de su fuerza electoral que le fue fiel en estas elecciones, esto se reflejó en que fue el partido con mayor representación en ambas cámaras, sin olvidar que mantuvo el gobierno en la mayoría de estados y municipios del país. Por otro lado, el PRD tuvo una caída en el ámbito legislativo, pero reforzó su presencia política en la capital del país.

Durante la LVIII Legislatura (2000-2003), por primera en su historia el PAN fue partido en el gobierno, mas su representación en el poder legislativo sólo

¹ Para mayor información sobre las elecciones del 2 de julio del año 2000 véase Casar, María Amparo, "Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura", en Salazar, Luis (coord.), en *México 2000. Alternancia y transición al poder democrático*, México, Cal y arena, 2001, pp. 389-421.

² Casar, María Amparo, "Nada más que límites", en *Nexos*, México, año 23, Vol. XXIII, núm. 272, agosto de 2000, p. 62.

alcanzó para ser la segunda minoría, mientras que el papel opositor tocó al PRI y PRD junto con una serie de partidos menores en representación legislativa. La dificultad de gobernar sin una mayoría propia en el congreso fue el rasgo dominante de los primeros tiempos del poder democrático mexicano.³ En el cuadro 4.1 se muestra la distribución de escaños en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura.

CUADRO 4.1
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
LVIII LEGISLATURA
(2000-2003)

PARTIDO	TOTAL	PORCENTAJE DE REPRESENTACIÓN
PAN	207	41.40
PRI	211	42.20
PRD	50	10
PVEM	16	3.20
PT	8	1.6
CD	3	0.6
PSN	3	0.6
PAS	2	0.4
TOTAL	500	100

FUENTE: Casar, María Amparo, "Las elecciones..." *op.cit.* p. 396.

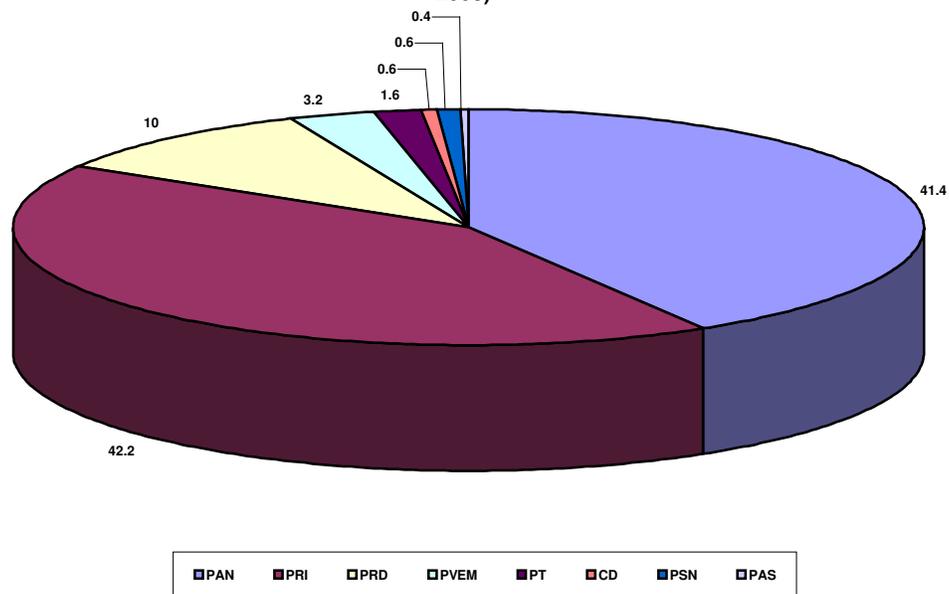
En la LVIII Legislatura, el PRI alcanzó su representación más baja hasta entonces con 211 diputados. Situación similar sucedió con el PRD, que alcanzó sólo 50 diputados, una reducción de 73 escaños con relación a la anterior legislatura en la que tuvo su mayor representación. Mientras que el PAN obtuvo 207 escaños, lo que significó su representación más alta en la Cámara de Diputados; por su parte, el PVEM obtuvo 16 escaños, el PT 8, el PAS 2, el PCD 3 y el PSN 3.⁴

³ Aguilar Camín, Héctor, "El fantasma de la parálisis", en *Nexos* México, año 24, Vol. XXIV, núm. 239, mayo de 2002, p. 36.

⁴ No se sabe con claridad el porcentaje de votos que aportaron los partidos pequeños para el PRD, ni el PVEM al PAN, lo cierto es que resultaron ser los más beneficiados de las coaliciones, ya que no

GRÁFICA 4.1

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII LEGISLATURA (2000-2003)



La novedad del resultado de las elecciones del año 2000 no sólo fue que el PAN encabezó desde diciembre de ese año la presidencia de la República, y la repetición de un gobierno dividido; sino además que el PRI por vez primera, desde su fundación en 1929, asumió el rol de partido opositor.

A diferencia del primer gobierno dividido, experimentado durante la LVII Legislatura, en el que el presidente Ernesto Zedillo no contó con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero conservó la misma en el Senado, el primer gobierno de alternancia en la presidencia de la República surgió sin mayoría en ambas cámaras del congreso.⁵

Durante la LVIII Legislatura, el gobierno de Vicente Fox no contó con la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras, "tensando más los

sólo conservaron su registro, sino que tuvieron representación en el congreso, además del aumento en el financiamiento público que recibieron. Para Jacqueline Peschard, las coaliciones electorales del año 2000 no fueron el instrumento para determinar el triunfo en las urnas, ni tampoco aportaron beneficios claros para los partidos con mayor fuerza electoral. Peschard, Jacqueline, "Paradojas de las coaliciones", en *Nexos México*, año 23, Vol. XXIII, núm. 272, agosto de 2000, p. 60-61.

⁵ Durante la LVIII Legislatura, la representación en el Senado del PAN fue de 46 escaños, lo que representó el 35.93 por ciento; mientras que el PRI tuvo 60 senadurías (46.87 por ciento), el PRD 15 (11.71 por ciento), el PVEM 5 (3.92 por ciento), el PT 1 y el PCD 1 (0.78 por ciento de cada uno). Casar, María Amparo, "Las elecciones...", *op. cit.*, p. 395.

procedimientos para mantener la gobernabilidad democrática.”⁶ El hecho de que el presidente Fox no haya contado con mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado obligó al titular del ejecutivo a negociar con ambas cámaras del congreso.⁷

En la LVIII Legislatura, todos los grupos parlamentarios propusieron que fueran 40 las comisiones ordinarias en función; de las cuales el PAN dirigió 16, el PRI 17, el PRD 4, el PVEM 2 y el PT 1. Así mismo, todos los partidos plantearon que un diputado pueda ser miembro de hasta tres comisiones ordinarias.⁸

Las comisiones de mayor importancia, dinámicas o estratégicas fueron presididas por el PRI y el PAN, mientras que el PRD no controló ninguna comisión estratégica, pero si tuvo a su cargo las de carácter social. Es decir, tanto el PRI como el PAN tuvieron mayor peso decisorio en temas de política y economía trascendentales y la posibilidad de influir en la elaboración del dictamen final que fue presentado ante el Pleno.⁹

4.2 Productividad legislativa

En la LVIII Legislatura, segunda con gobierno dividido, no se presentó una disminución en el volumen de la productividad legislativa; por el contrario, el número de iniciativas aprobadas aumentó en comparación a las legislaturas en las que el PRI tuvo gobiernos unificados. En el cuadro 4.2 se muestra el número de iniciativas de ley o de reforma presentadas ante la Cámara de Diputados por actor

⁶ Jiménez Badillo, Margarita, "Relaciones de gobierno y oposición en México: rendimiento parlamentario en comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados (1997-2002)", en *Apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México* México, año II, no. 9, marzo, 2003, publicación trimestral, p. 146.

⁷ Casar, María Amparo, "Nada más...", *op. cit.*, pp. 64-65.

⁸ Jiménez Badillo, Margarita, *op. cit.*, pp. 148-150.

⁹ Durante la LVIII Legislatura, el PAN controló las comisiones de Gobernación; Seguridad Pública y la de Presupuesto y Cuenta Pública. El PRI coordinó las comisiones de Hacienda y Crédito Público; Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Educación. Mientras que el PRD presidió las comisiones de Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas y la de Seguridad Social. Jiménez Badillo, Margarita, *op. cit.*, p. 153.

político, las iniciativas aprobadas, la contribución para el total de aprobadas y la tasa de éxito de cada uno.¹⁰

Cuadro 4.2
Proceso legislativo en la Cámara de Diputados
(2000-2003)^a

Fuentes	Presentadas	Aprobadas	Contribución^b	Tasa de éxito^c
Ejecutivo	61	50	18.2	82.0
PRI	306	54	19.6	17.6
PAN	265	65	23.6	24.5
PRD	294	45	16.4	15.3
PT	41	6	2.2	14.6
PVEM	74	14	5.1	18.9
Legislaturas Estatales ^d	86	15	5.5	17.4
Independientes	11	1	0.4	9.1
PAS	13	0	0.0	0.0
PSN	8	0	0.0	0.0
CDPPN	6	0	0.0	0.0
Conjuntas	42	25	9.1	59.2
Otros	-	-	-	-
Total	1207	275	100	22.8

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

^b Equivale a: (Aprobadas por fuente / Total de aprobadas) x 100

^c Equivale a: (Aprobadas / Presentadas) x 100

^d Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Fuente Nacif, Benito, *op. cit.* p. 23

Durante la LVIII Legislatura, el papel de los legisladores continuó la tendencia protagónica y propositiva de la legislatura anterior, ya que se presentaron 1207 iniciativas, más que ninguna otra legislatura, de las cuales 1135 (94.03 por ciento) fueron presentadas por los diputados; mientras que el Presidente Vicente Fox envió 61 iniciativas. Si bien esto último representa el 5.05 por ciento del total de

¹⁰ Nacif Hernández, Benito, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, Vol. XI, no. 1, primer semestre de 2004, pp. 22-23. El autor aclara que las cifras tratan a todas las iniciativas de ley como si tuvieran el mismo valor, sin diferenciarlas en su contenido, extensión o importancia. Además, los datos no toman en cuenta las posibles modificaciones que las iniciativas hayan sufrido en comisiones o en el Pleno.

las iniciativas presentadas, el porcentaje más bajo de un presidente, ello se debió al alto número de iniciativas.

Asimismo, del total de las iniciativas que fueron presentadas, 306 fueron dictaminadas en comisiones, esto representó el 26.45 por ciento de productividad en comisiones, el porcentaje más bajo de productividad que una legislatura haya tenido. Esta situación se debió, en parte, al alto número de iniciativas presentadas en ambas legislaturas. Sin embargo, es importante señalar que el número de iniciativas dictaminadas fue mayor que las anteriores legislaturas.¹¹

Los diputados aprobaron 275 iniciativas, lo que representa el 22.8 por ciento del total de iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados; mientras que el presidente Fox vio aprobadas 50 iniciativas, es decir el 82 por ciento de las iniciativas enviadas por él, lo que representó la tasa de éxito más baja de un presidente, pero que en realidad significó un porcentaje bastante considerable de aprobación legislativa para el titular del ejecutivo. Asimismo, estos datos arrojan que la contribución del ejecutivo en la producción legislativa bajó considerablemente respecto a las legislaturas en las que el PRI dominaba el congreso a tan sólo 18.2 por ciento en la LVIII Legislatura.¹² Por su parte, los legisladores aprobaron 210 iniciativas presentadas por ellos mismos, lo que representó una contribución del 76.3 por ciento.

Esto permite señalar que durante la LVIII Legislatura, el presidente de la República presentó menos iniciativas en comparación a los diputados y respecto a legislaturas en las que los presidentes priístas controlaban la mayoría absoluta en ambas cámaras. También se percibe que el número y porcentaje de las iniciativas presidenciales redujo su aprobación respecto a las legislaturas anteriores; sin embargo, es importante señalar que se mantuvo un porcentaje considerablemente alto de aprobación de las iniciativas presidenciales, mientras que en el caso de las iniciativas de los diputados descendió el porcentaje de aprobación debido al

¹¹ Cepeda, Juan Antonio; Dávila Estefan, David y Romero León, Jorge, (documento-folleto) "La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: Diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática", en *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México* FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, 2004, p. 15.

¹² La contribución del ejecutivo en la LV y LVI Legislaturas, últimas legislaturas en las que el PRI tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, fue de 81.9 y 76.9 por ciento respectivamente. Nacif, Benito, *op. cit.* pp. 22-24.

incremento de iniciativas presentadas, pero en realidad el volumen de iniciativas aprobadas aumentó respecto a legislaturas anteriores.¹³

Durante la LVIII Legislatura, el ejecutivo tuvo un alto porcentaje de eficacia legislativa, esto se debió a que "la Legislatura asumió la vía del consenso como estrategia política para mantener la gobernabilidad".¹⁴ Los datos demuestran que en la LVIII Legislatura el ejecutivo tuvo una alta tasa de éxito legislativo, es decir en alto grado de aprobación de sus iniciativas enviadas a pesar de las diferencias con el congreso y los malentendidos con su partido. El Presidente Fox no dispuso de una mayoría propia en ninguna de las dos cámaras del congreso y la oposición siguió la estrategia de no compartir el costo político de las decisiones del presidente y oponerse a sus iniciativas más polémicas.

Los datos demuestran que hubo una menor contribución del ejecutivo en la producción legislativa tanto en términos absolutos como en términos relativos. Esta disminución no representó una caída en el número de total de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, esto se debió a que "se produjo un fuerte aumento en la aprobación de cambios legislativos propuestos por los grupos parlamentarios de los partidos políticos."¹⁵

El número de iniciativas que el presidente Fox presentó a la Cámara de Diputados disminuyó —como lo explica Nacif— debido a que "el ejecutivo adecuó su comportamiento al nuevo equilibrio de poderes", por lo que prefirió no enviar iniciativas polémicas que probablemente no hubieren hallado consenso para ser aprobadas, inclusive iniciativas no tan relevantes por la posibilidad de la férrea oposición de los demás partidos a cualquier propuesta del presidente.¹⁶

Durante la LVIII Legislatura, el poder legislativo continuó presentando el mayor número de iniciativas de ley. Paradójicamente, si bien el presidente dejó ser el legislador por excelencia, la LVIII Legislatura presentó una tendencia a acumular iniciativas sin dictaminar. Esta situación puso en cuestionamiento el trabajo legislativo y la valía de una legislatura con gobierno dividido, a lo que varias personas relacionaron con una parálisis legislativa. Sin embargo, lo

¹³ Cepeda, Juan Antonio, *op .cit.*, p. 15.

¹⁴ Jimenez Badillo, Margarita, *op .cit.*, p. 156.

¹⁵ Nacif, Benito, *op .cit .* p. 24.

¹⁶ *I ide* , p. 22.

importante de una legislatura no se reduce a una mera suma de leyes aprobadas, sino a la relevancia de los cambios legislativos para la sociedad.¹⁷

El hecho de que muchas iniciativas no hayan sido aprobadas ni dictaminadas se debió que muchas de éstas carecieron de un sustento legal, asimismo, por la falta de normas que obliguen a desahogar todas las iniciativas turnadas a las comisiones. En el mismo sentido, no existe una continuidad entre una y otra legislatura que intente desahogar los asuntos pendientes, ahondando en el problema del rezago legislativo.¹⁸

Si se toma el criterio de la productividad legislativa es posible decir que la Legislatura LVIII presentó un bajo nivel de productividad legislativa, debido al bajo porcentaje de iniciativas aprobadas en comparación a las anteriores legislaturas. Sin embargo, el bajo porcentaje de productividad se debió al alto número de iniciativas presentadas, ya que en realidad fue la que más iniciativas leyes aprobó. Por su parte, el presidente Fox presentó una baja en la aprobación de las iniciativas que envió en comparación con los presidentes priístas, pero que en realidad se mantuvo en niveles relativamente altos.

Paradójicamente, se presentó un alto volumen de iniciativas aprobadas en la LVIII Legislatura; no obstante, el alto número de iniciativas aprobadas trata a todas las leyes sin distinción, así que no necesariamente refleja la calidad, importancia o trascendencia de los cambios legislativos aprobados. Por lo tanto, los indicadores de la productividad legislativa, el alto volumen de legislación aprobada y la tasa de éxito de éxito legislativo del ejecutivo son indicadores inapropiados para medir la importancia de la legislatura en estudio, así como para demostrar la presencia de una parálisis legislativa que haya puesto en peligro al país.

A pesar del alto número de iniciativas aprobadas no se puede determinar la relevancia, calidad o la importancia de todos los cambios legislativos producidos en la legislatura en estudio. La importancia de la LVIII Legislatura debe buscarse por la

¹⁷ Véase las ideas de Nacif Hernández, Benito, "¿Qué hay de malo con la parálisis?", ponencia presentada dentro del foro *Artículo 40 en México. Sentidos y oportunidades del gobierno dividido* organizado por la Fundación Rafael Preciado, Centro Asturiano, Ciudad de México, 6 de mayo del 2004; y Espinoza Toledo, Ricardo, "La experiencia reciente del Congreso mexicano. (LVII y LVIII legislaturas)", en *Configuraciones* Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, Núm. 12-13 Abril-septiembre de 2003, p. 51.

¹⁸ Cepeda, Juan Antonio, *op. cit.*, pp. 11-13.

calidad de los cambios legislativos. En este sentido, durante la esta legislatura fueron aprobadas leyes importantes como: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley de la Función Pública; la ley del Servicio Profesional de Carrera; la Ley de Derechos y Cultura Indígena (la cual modificó el Congreso); la Ley de sobre el Seguro Popular y la reforma al artículo 3º constitucional sobre la obligatoriedad de la educación preescolar. A continuación se presentan algunas de las leyes más importantes aprobadas durante esta legislatura.

PRINCIPALES LEYES Y REFORMAS APROBADAS EN LA LVIII LEGISLATURA (2000-2003)¹⁹

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Artículos 1, 2, 4 y 18, que elevan a rango constitucional los derechos a los pueblos indígenas.
- Artículo 3, que hace obligatoria la educación preescolar.
- Artículo 31, que obliga al Estado promover atender todos los tipos y modalidades educativos, así como promover el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura.
- Artículo 73, que adiciona la fracción XXIX-K, la cual faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de turismo.
- Artículo 113, que garantiza la integridad patrimonial a favor de los particulares.
- Artículo 115, que reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre autodeterminación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Leyes secundarias aprobadas

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Ley que Crea el Instituto Nacional de las Mujeres,
- Ley para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organismos de la Sociedad Civil.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera.

¹⁹ Datos de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados; y Cepeda, Juan Antonio, *op. cit.*, pp. 21-22.

- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Ley Federal para las Personas con Discapacidad.

Leyes secundarias reformadas

- Reformas a la Ley de Salud (el Seguro Popular).
- Reformas a la Ley de Planeación (en materia indígena).
- Reformas a la Ley General de Educación (para que en el 2006 el porcentaje del PIB destinado a educación sea del 8%).
- Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), para obligar a que los partidos tengan, a lo menos, un 30% de mujeres a puestos de elección popular.

Es importante señalar que existieron factores que limitaron la actividad de los legisladores, tales como: la falta de un equipo técnico de apoyo e informativo; el ausentismo en comisiones, ya que algunos diputados formaron parte de más de una comisión; la inexistencia de una norma que haya obligado a los diputados a desahogar las iniciativas rezagadas de legislaturas anteriores; la falta de un cuerpo normativo que regule el trabajo al interior de las comisiones; la falta de reelección consecutiva que imposibilitó la profesionalización de los diputados, puesto que más del 85 por ciento de los diputados entrantes en dicha legislatura no tuvieron experiencia legislativa anterior.²⁰

Un factor más que limitó la productividad legislativa en el congreso fue la falta de especialización, profesionalismo y experiencia por parte de los diputados, ya que no existe reelección legislativa inmediata, lo que resultó una falta de incentivos para los diputados para cooperar con el presidente, ni generar una carrera parlamentaria que dependa más de los votantes que de la estructura o de las élites partidista, tal y como lo explica Mauricio Rossell y Blanca Fernanda Gutiérrez:

[...], la aplicación del principio de no reelección inmediata a los miembros del poder legislativo constituye un serio obstáculo para la profesionalización de este órgano colegiado y la elevación de la capacidad de las personas que llegan a las cámaras. Menosprecia la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores [...]. Limita la eficacia, productividad y continuidad de los trabajos legislativos, así como la conservación del espíritu de la

²⁰ Cepeda, Juan Antonio, *op .cit.*, p. 17.

ley y evita, consecuentemente, que el legislativo se convierta en un cuerpo de verdadera fuerza frente al ejecutivo, con un sentido y una intervención precisa y definida en la vida política del país.²¹

Por otra parte, la Cámara de Diputados fue más activa en la búsqueda de acuerdos, excitativas presidenciales, que en el desahogo de la agenda parlamentaria, además presentó una controversia constitucional al ejecutivo. En otros términos, la producción legislativa se vio impedida por diferentes factores, lo cual conllevó a que cada se añadieran más iniciativas pendientes que se fueron heredando a la subsiguiente Legislatura.²² La nueva experiencia de un gobierno dividido es relativamente reciente, por lo que los partidos políticos no estuvieron acostumbrados a actuar, como oposición mayoritaria en su conjunto, desde una posición más favorable en el ámbito legislativo.

Durante la LVIII Legislatura, ningún partido pudo aprobar leyes o reformas por sí solo, puesto que ninguno alcanzó la mayoría absoluta ni la mayoría calificada para realizar reformas constitucionales. Ante este escenario, fue necesaria la construcción de coaliciones para aprobar leyes o reformas a leyes secundarias; en el caso de las reformas constitucionales, las coaliciones debieron alcanzar un número mayor de diputados. En el cuadro 4.3 se muestra las veces que una coalición se presentó.

Dado que el PRI obtuvo la mayor cantidad de escaños en la Cámara de Diputados, el PAN requirió su participación para la conformación de una mayoría calificada y así aprobar reformas constitucionales. Dicha alianza parlamentaria (PRI-PAN) era la única que cumplía los requisitos para modificar la constitución, puesto que la coalición de cualquiera de los anteriores con el PRD (PRI-PRD o PAN-PRD) era insuficiente para alcanzar las dos terceras partes, igualmente la participación de todos los partidos pequeños resultaba suficiente. Para la aprobación o rechazo de leyes ordinarias, solo era necesario la alianza de cuando menos dos de los tres grandes partidos (PRI-PAN, PRI-PRD y PAN-PRD), puesto

²¹ Rossell, Mauricio y Gutiérrez, Blanca Fernanda, "Reelección legislativa para un Congreso fuerte", en *Nexos México*, año 22, Vol. XXII, núm. 254, febrero de 1999, p. 14. También véase Hill, Benjamín y Dworak, Fernando, "Las encrucijadas de la reelección legislativa", en *Nexos*, México, año 21, Vol. XXI, núm. 245, pp. 15-16.

²² Jiménez Badillo, Margarita, *op. cit.*, p. 162.

que, ni en conjunto, ninguno de los partidos pequeños tuvo la fuerza para formar mayoría absoluta con cualquiera de los partidos grandes.²³

Cuadro 4.3
Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados

Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS**	251***	78.4375
PRI-PAN-PRD-PVEM	5	1.5625
PAN-PRD-PVEM-OTROS	1	0.3125
PRI-PAN	4	1.25
PRI-PAN-OTROS	1	0.3125
PRI-PAN-PRD	3	0.9375
PRI-PAN-PRD-OTROS	3	0.9375
PRI-PAN-PVEM	14	4.375
PRI-PAN-PVEM-OTROS	12	3.75
PRI-PRD-PVEM-OTROS	7	2.1875
TOTAL	320*	100

* Un total de diecinueve iniciativas y modificaciones fueron rechazadas luego de la votación en el pleno de la Cámara de Diputados. En total, el número de votaciones que hubo durante la LVIII Legislatura, contando seis períodos ordinarios y uno extraordinario fue de 339. En las votaciones se incluyen las hechas sobre iniciativas, modificaciones, votaciones particulares y minutas.

** "OTROS" implica el grupo de partidos con menor representación en la Cámara: PT, PAS, PSN, y los diputados independientes.

*** De las 251 votaciones donde todos los partidos votaron a favor, en 153 ocasiones no hubo un solo voto en contra.

Fuente Cepeda, Juan Antonio, *op .cit.*, p. 14.

En el caso del Senado, únicamente la alianza PRI-PAN tuvo la capacidad de reformar la Constitución; sin embargo, para aprobar o rechazar leyes ordinarias los partidos de menor representación sí jugaron un papel importante en ciertas alianzas con los partidos grandes. Así, fue necesario el apoyo de la fracción priísta en ambas cámaras para aprobar reformas constitucionales. La representación del PRI le hizo mantener el poder de veto sobre las iniciativas de reforma constitucional.²⁴

²³ Casar, María Amparo, "Las elecciones...", *op .cit.*, pp. 401-402.

²⁴ *I ide* , pp. 401-402.

Para realizar reformas a la Constitución, el presidente Fox tuvo que contar con el apoyo del PRI, ya que el PRD no contó con la suficiente representación para alcanzar las dos terceras partes de la Cámara de Diputados que exige la ley para realizarse este tipo de reformas.

La coalición de todos los partidos se presentó 251 veces, es decir, el 78.43 por ciento de las ocasiones en que se votó a favor de una iniciativa. Es de destacar que en 153 ocasiones que se presentó esta coalición no hubo ningún voto en contra. Cabe agregar que se tienen en cuenta todo tipo de iniciativas votadas en el Pleno, sin tomar en cuenta su importancia o la materia a la que pertenece.²⁵

La coalición que en más ocasiones se presentó diferente al consenso de todos los grupos parlamentarios fue la coalición PRI-PAN-PVEM, la cual se dio 14 veces (4.37 por ciento de las votaciones). Posteriormente, la coalición PRI-PAN-PVEM-OTROS se presentó en 12 ocasiones (3.75 por ciento de las votaciones a favor de un proyecto).²⁶

El PRI fue el partido que mayor grado de participación tuvo a la hora de coaligarse, ya que estuvo presente en casi todas las coaliciones ganadoras, únicamente en una ocasión no formó parte de una alianza con otros partidos. Por su parte, el PAN fue el segundo partido con mayor disposición para formar parte de una coalición, excluyéndose en siete ocasiones, mientras que el PRD fue el partido que en menos ocasiones participó a la hora de formar coalición, faltando en 31 ocasiones.²⁷ Durante la LVIII Legislatura, el PRD se caracterizó por una férrea oposición a muchos de los proyectos del PAN y del propio presidente Fox.

Puesto que el PRI obtuvo la representación más grande en ambas cámaras, fue indispensable contar con el apoyo de este partido en la Cámara de Diputados para ver aprobada una iniciativa, así como en el Senado, para que no fuera frenada. Esto demuestra el peso que mantuvo en esta legislatura, a pesar de haber perdido la presidencia de la República.²⁸

Las iniciativas en materia económica fueron las que más dificultad encontraron para arribar a acuerdo de todos los grupos parlamentarios, ya que de

²⁵ Cepeda, Juan Antonio, *op. cit.*, pp. 14.

²⁶ *Ide*, p. 14-16.

²⁷ *Ide*, p. 15.

²⁸ *Ide*, p. 15.

las 145 iniciativas en esta materia, 102 fueron aprobadas por consenso; es decir, el 70 por ciento de las iniciativas, mientras que en materia política el 93.33 por ciento fueron aprobadas. Además, en materia económica se dieron el mayor número de votaciones que rechazaron una propuesta que había sido dictaminada en comisiones: 16 iniciativas contra 3 del conjunto de las demás materias. Por otro lado, el PRD fue el partido que menor participación tuvo para formar parte de una coalición fuera del consenso en materia económica. Los datos anteriores nos permiten observar que en la LVIII Legislatura no hubo coaliciones estables fuera del consenso.²⁹

De forma general, durante la LVIII Legislatura se presentó un alto nivel de disciplina entre los grupos parlamentarios. En promedio, más del noventa por ciento de los diputados de un mismo partido votaron en el mismo sentido.³⁰ Tanto PRI como PRD basaron sus votaciones conforme a sus expectativas para las elecciones del 2003.

Durante la LVIII Legislatura, el PAN fue el partido que presentó mayor disciplina, por lo que brindó un amplio apoyo parlamentario al presidente Fox, tal y como sucedió con los presidentes priístas, los cuales recibieron el apoyo de su partido en el congreso. Al dejar la elección de las candidaturas en el centro del partido, los diputados respondieron más a los intereses del mismo que a los intereses de los ciudadanos, aunado a la influencia que tiene el presidente como líder moral —y no como anteriormente era líder indiscutible— del partido. Por su parte, el PRI la disminuyó en comparación a las legislaturas anteriores en las que controlaban la presidencia de la República.³¹

²⁹ *I id.*, p. 15-16.

³⁰ *I id.*, p. 16-23.

³¹ *I id.*, pp.19-22.

4.3 La dificultad de encontrar acuerdos

Muchos han considerado que la falta de una mayoría del lado del presidente retrasa los acuerdos para las reformas necesarias. La falta de consensos parlamentarios ha provocado que se asuma que la toma de decisiones sea posible sólo con una mayoría parlamentaria del partido que ostenta el poder ejecutivo, como en tiempos del partido hegemónico.

Si bien el presidente Vicente Fox llegó a la presidencia con una legitimidad indiscutible, así como con un alto índice de popularidad, la escasez de resultados de resultados a sus propuestas de campaña provocó la insatisfacción de gran parte de la población hacia este gobierno. Como apunta Aguilar Camín: "a la ineficacia de resultados a seguido el desencanto [*sic*], al desencanto la nostalgia, a la nostalgia la ira."³²

Ante la falta de resultados y el incumplimiento de las promesas de campaña, la popularidad del presidente Fox ha venido a la baja, aunado a declaraciones y comportamientos infortunados. La respuesta del presidente Vicente Fox a las promesas incumplidas de cambio se basó en declarar que ante la falta de una mayoría panista en el congreso que apruebe sus iniciativas y que los legisladores de oposición trabajaron para bloquearon éstas.

El presidente Fox adoptó una estrategia de compartir responsabilidades con los otros poderes y otros actores políticos, a su vez, buscó el apoyo de la opinión pública con una intensa campaña en los medios de comunicación. Los enfrentamientos entre el presidente y el congreso, las acusaciones mutuas, el deterioro de las condiciones de vida de muchos sectores populares y la falta de las promesas de campaña provocaron que diversos sectores tengan una opinión negativa del gobierno dividido.³³

Por otra parte, cuando el PRI ostentaba la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el presidente era aprobado sin mayores discusiones parlamentarias y sin sufrir

³² Aguilar Camín, Héctor, *op. cit.* p. 36.

³³ "Aprobación presidencial: Un gobierno dividido", en *Nexos* México, año 24, Vol. XXIV, núm. 298, octubre de 2002, pp. 17-18.

cambios sustantivos. A partir de la LVII Legislatura, esta situación cambió radicalmente, ya que la discusión y el debate entre los partidos resultaron intensos y fue aprobado con modificaciones a la propuesta original enviada por el presidente. Esta situación se repitió en la LVIII Legislatura. Como ejemplo basta señalar que el presupuesto de 2002 fue aprobado el 31 de diciembre de 2001, último día que marca la ley y firmado a primeras horas del siguiente año. En el cuadro 4.4 se muestra la dificultad de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en los primeros tres años de gobierno del presidente Fox.

CUADRO 4.4
APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACIÓN EN LA LVIII LEGISLATURA

Año Fiscal	Fecha de votación en el pleno	Firma de decreto de presupuesto*	Fecha de publicación en el Diario Oficial
2001	28/12/2000	29/12/2000	31/12/2000
2002	31/12/2001	01/01/2002	01/01/2002**
2003	15/12/2002	15/12/2002	30/12/2002

*Por el presidente y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

**Publicado en la edición vespertina

Fuente: Lujambio, Alonso, "El acertijo constitucional...", *op .cit .* p. 22.

En los tres años que fue presentado el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por el presidente Vicente Fox ante la LVIII Legislatura, en dos de ellos fue aprobado durante el periodo ordinario de sesiones correspondiente: en diciembre de 2000 y en diciembre de 2002 fueron aprobados los proyectos de egresos para 2001 y 2003 respectivamente. Por lo que respecta al proyecto de egresos para el año 2002, éste se aprobó en un periodo extraordinario de sesiones en diciembre de 2001 y firmado a primeras horas del siguiente año.³⁴

El hecho de que la discusión del presupuesto se haya extendido y aprobado en varias ocasiones casi al final de cada año, en periodos extraordinarios de

³⁴ Lujambio, Alonso, "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", en *Nexos*, año 26. Vol. XXVI, núm. 316, abril de 2004, pp. 21-22.

sesiones, se debe —como lo sugiere Alonso Lujambio— a dos razones: a) al poco tiempo que establece la Constitución para que la Cámara de Diputados analice el proyecto enviado por el presidente,³⁵ y; b) a la amplia negociación que entablan los partidos políticos sobre algunas partidas presupuestarias. A pesar de las diferencias, los partidos han arribado a un consenso puesto que ninguno aceptaría ser identificado como responsable por las inciertas consecuencias fiscales, económicas y políticas de iniciar el año sin presupuesto.³⁶

Durante los tres años de la LVIII Legislatura, la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación se realizó por la unanimidad de los grupos parlamentarios, “sin que la cercanía ideológica constituyera el motor de los acuerdos, ni la distancia su freno.” Sin embargo, la descalificación de los actores políticos de lo aprobado hizo suponer que la unanimidad fue una salida artificial sin negociaciones de programas y políticas a instrumentar, sino que se trató de intercambios en puntos particulares defendidos por los partidos de oposición.³⁷

En la LVIII Legislatura, la Cámara de Diputados modificó el Proyecto de Egresos de la Federación enviado por el presidente de la República, inclinándose por una política expansionista del gasto público entre 2001 y 2003. El Proyecto de Egresos de la Federación enviado por el presidente para los años 2001, 2002 y 2003 fue modificado para aumentar en 1.66 por ciento, 3.73 por ciento y 1.64 por ciento del monto total, respectivamente.³⁸

³⁵ Anteriormente, el párrafo segundo, fracción IV del artículo 74 de la Constitución establecía que el ejecutivo haría llegar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando éste inicie su cargo; mientras que el artículo 66 señala que el periodo ordinario de sesiones no podrá prolongarse hasta el 15 de diciembre, excepto en el año en que el ejecutivo inicie su cargo, el cual podrá extenderse hasta el 31 de diciembre. Entonces, la Cámara de Diputados tiene 30 días para discutir y aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, lo que representa un tiempo muy corto en comparación con otros países.

Se Lujambio, Alonso; Gutiérrez, Jerónimo y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los ramos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001, pp. 144-145 y 150-151.

³⁶ Lujambio, Alonso, "El acertijo...", *op. cit.*, pp. 21-22.

³⁷ Espinoza Toledo, Ricardo, "La experiencia reciente del Congreso mexicano. (LVII y LVIII legislaturas)", en *Configuraciones* Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, Núm. 12-13 Abril-septiembre de 2003, pp. 52-53.

³⁸ Sour, Laura; Ortega, Irma y San Sebastián, Sergio, ¿Quiénes tiene el control político en México? El caso de la LVIII Legislatura durante el proceso de aprobación del presupuesto 2001-2003 (Folleto), México, CIDE-Programa de Presupuesto y Gasto Público, 2004, pp. 2 y 3. El citado estudio muestra las modificaciones que hizo la Cámara sobre la propuesta del ejecutivo, cuáles fueron los ramos beneficiados con un aumento y cuáles sufrieron recortes durante la legislatura en estudio.

La pluralidad partidista permitió que tanto los poderes ejecutivo como el legislativo intervengan en la negociación y aprobación del gasto público. La Cámara de Diputados tuvo la posibilidad real de incidir sobre el tipo de política presupuestaria que se implementó en México, funcionando como un contrapeso a la agenda presidencial de gasto.³⁹ Ambas legislaturas, la LVII y la LVIII, aprobaron con discusiones candentes y rigurosas los presupuestos correspondientes de cada año presentados por el ejecutivo.

Durante la primera mitad de su gobierno, el presidente no pudo encontrar los consensos partidistas para la aprobación de las reformas necesarias. Durante su campaña electoral, el entonces candidato Vicente Fox propuso una tasa de crecimiento económico del 7 por ciento y la creación de un millón trescientos mil empleos al año. El argumento del presidente Fox al incumplimiento de dichas promesas se basó a la falta de aprobación de las llamadas reformas estructurales por parte del congreso.

Todos los grupos parlamentarios manifestaron la necesidad de aprobar las reformas estructurales; sin embargo, no lograron ponerse de acuerdo en cuáles debieron ser y sacarlas adelante, esto se debió a que no encontraron incentivos para colaborar con el presidente, además de que su aprobación pudo ser impopular así como haber representado un costo político (mala imagen frente a los medios y perder electores) para las elecciones del 2003; y en el mismo sentido, todos los partidos representaron proyectos de reformas diferentes.⁴⁰

A pesar de la insistencia durante su campaña electoral de que no se privatizarán las industrias eléctrica y de petróleos, sino que sólo se alentaría la participación de la inversión privada sin que el Estado pierda su custodia; en el mismo sentido, su proyecto de gravar con el 15 por ciento de IVA a alimentos y medicinas con la finalidad de contar con más recursos para proyectos sociales, la oposición rechazó consistentemente sus iniciativas de reforma energética y fiscal.

La implantación de reforma fiscal, apoyada por el grupo parlamentario del PAN, pudo significar aumentar los impuestos y cobrarlos donde antes no se hacía,

³⁹ Sour, Laura, *op cit.*, pp. 10-12.

⁴⁰ Casar, María Amparo, "Gobernabilidad: la agenda pendiente", en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 306, junio de 2003, pp. 31-34.

por lo que resultó una propuesta impopular y con posibles costos políticos para el o los partidos que se sumaran a esta reforma. Sin embargo, los legisladores de oposición no vislumbraron los beneficios a largo plazo, sino que consideraron sus cálculos a corto plazo.

La reforma fiscal implica aplicar la impopular medida de aumentar los impuestos, por lo que ningún partido opositor estuvo dispuesto a colaborar con el PAN, ya que hubiera significado arriesgar parte de su capital político para las elecciones de 2003. En materia fiscal, la oposición no ganaba apoyando al presidente, sino que arriesgaba parte de su capital político.

Por otra parte, la oposición sostuvo que de aprobarse la propuesta de reforma energética del presidente Fox hubiera implicado en la privatización del sector eléctrico, apoyándose en la experiencia de las reformas de las décadas de los ochenta y principios de los noventa que implicaron privatizaciones. En muchos casos, en lugar de hacer más eficientes a las empresas que eran propiedad del Estado resultaron en costos para la sociedad.⁴¹

Las propuestas de aumentar el IVA y de abrir el sector energético a la inversión privada tuvieron como consecuencia una caída en la aprobación de la forma de gobernar y en la imagen del presidente Fox. En general, existió un rechazo a las dos propuestas por parte de la población.⁴² El presidente Fox asumió que la falta de resultados políticos y económicos durante los primeros tres años de su gobierno fue por causa del congreso al no aprobar sus iniciativas de reformas estructurales.

Es importante señalar que algunas leyes aprobadas en la LVIII Legislatura pueden traer beneficios a la población al corto, mediano o largo plazo; sin embargo, no se cuenta con los recursos suficientes para aplicarlas debidamente y llevarlas a todos los mexicanos. Todos los grupos parlamentarios plantearon la necesidad de una reforma al sistema tributario para captar más recursos, pero no

⁴¹ Las amargas experiencias privatizadoras tienen un efecto negativo en la percepción de la población, considerando dañino nuevamente su uso. Aguilar Camín, Héctor, "El rumbo perdido", en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 311, noviembre de 2003, p. 30.

⁴² Un estudio realizado en diciembre de 2003 determinó que el 55% de la población está en desacuerdo con que empresas privadas inviertan en el sector eléctrico, mientras que el rechazo al aumento del IVA es más evidente, pues el 88% se mostró en contra de esta propuesta. "Aprobación presidencial: IVA y electricidad", en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, diciembre de 2003, núm. 312, pp. 23-24.

acordaron una reforma fiscal. "La demagogia democrática suple a la ineficiencia democrática."⁴³

Existe una paradoja en el grueso de la población: demanda más y mejores servicios por parte del Estado, pero desaprueban una reforma fiscal que aumente la captación de recursos por parte de la federación. En pocas palabras, no están de acuerdo en pagar más impuestos aunque esto se refleje en beneficios directos.⁴⁴ Parte de esto se debe a la desconfianza de la gente en el manejo de los recursos y a los escándalos de corrupción.

Asimismo, la misma paradoja existió en los diputados: declaran la urgencia de defender las casas de la población, pero no apoyan las iniciativas del ejecutivo, ya que sostienen que resultaría en perjuicio de la mayoría, en especial de los más pobres a quienes dicen velar por sus intereses. Uno de los problemas para que la ciudadanía no haya aceptado pagar más impuestos es la mala percepción que se tiene acerca del manejo de los recursos públicos, por lo que antes de haber intentando sacar adelante una reforma fiscal, el presidente Fox debió dedicar grandes esfuerzos a combatir la corrupción.⁴⁵

Diversos sectores platearon la necesidad de implementar reformas que contribuyan al crecimiento económico del país. Mucho se argumentó que una causa del leve crecimiento económico del país se debió a la no aprobación de las reformas estructurales. Sin embargo, el contexto internacional no resultó benévolo para la economía nacional, cabe recordar la recesión económica de los Estados Unidos, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y los cambios que ello acarrió en las relaciones económicas con nuestro país.

Las iniciativas de reformas estructurales encontraron obstáculos no sólo con los partidos de oposición dentro del congreso, sino además con diversos sectores políticos, económicos y sociales, que vieron en peligro viejos privilegios. La reforma energética implicó tocar el nacionalismo, los sindicatos petroleros, así como el de electricistas. El viejo discurso nacionalista revolucionario que se opuso a la apertura a la inversión privada aún estuvo vigente en algunos sectores de la

⁴³ Aguilar Camín, Héctor. "El rumbo...", *op .cit.*, pp. 32-33.

⁴⁴ Alejo, Francisco-Javier, "Sin reforma no hay futuro", en *Nexos*, México, año 22, Vol. XXII, núm. 264, diciembre de 1999, p. 12.

⁴⁵ Lujambio, Alonso, "El acertijo...", *op .cit.*, p. 24.

población. La reforma laboral implicaría eliminar la vieja estructura sindical, pero en contraparte podría eliminar algunos derechos de los trabajadores.⁴⁶

La aprobación de las reformas estructurales es tema que debe manejarse con sumo cuidado, pues de no llevar un estudio y análisis de las consecuencias a largo plazo y aprobarse de manera apresurada, pueden conducir a resultados contrarios a los esperados. Los esfuerzos para sacar adelante las reformas estructurales no se quedan únicamente en los cabildeos o en las negociaciones. Antes que todo debe mostrar a la opinión pública un buen manejo de los recursos por parte del Estado, así como de un severo y real combate a la corrupción.

Si bien es cierto que se necesitan reformas en los sectores energético, fiscal y laboral, las reformas estructurales no son la panacea ni la única solución para los problemas económicos y sociales del país. La necesidad de los cambios en los sectores estratégicos es importante, tal como lo plantea Ruth Richardson:

Los problemas estructurales requieren reformas estructurales. Un gran problema estructural debe abordarse con una gran solución estructural. Si no se enfrenta realmente los problemas estructurales con soluciones estructurales, habrá una crisis y las reformas tendrán que emprenderse bajo el signo de la crisis.⁴⁷

En este contexto, es importante señalar que, a pesar que en la primera mitad del sexenio de Vicente Fox no fueron aprobadas las reformas estructurales, se logró estabilidad macroeconómica y la inflación se mantuvo en niveles aceptables; además, no se presentó un escenario de crisis económica. Sin embargo, es importante la implementación de reformas que fomenten el crecimiento de la economía y inhiban el peor de los escenarios.

En materia de las reformas estructurales se observó una parálisis legislativa parcial, pues la oposición en el congreso tomó una actitud no cooperativa con el partido del presidente Fox en este tema. La falta de aprobación de las reformas estructurales no produjo un escenario de crisis⁴⁸; sin embargo, es en el mediano y

⁴⁶ Trejo Delarbre, Raúl, "La reforma laboral", en *Nexos*, México, año 23, Vol. XXIII, núm. 273, septiembre de 2000, pp. 50-51.

⁴⁷ Richardson, Ruth, "Con las propias manos", en *Nexos*, México, año 24, Vol. XXIV, núm. 239, mayo de 2002, pp. 53-56.

⁴⁸ Lujambio, Alonso, "El acertijo...", *op .cit.*, pp. 23 y Espinoza Toledo, Ricardo, *op .cit* . p. 51.

largo plazo cuando pueden presentarse los efectos de continuar con las mismas estructuras y reglas de las estructuras económicas y financiera.

4.4 La relación del presidente Vicente Fox con la Cámara de Diputados

A pesar de que al tomar posesión de su cargo, el presidente Vicente Fox declaró que la relación con el poder legislativo sería de cooperación, cuando declaró que "el presidente propone y el congreso dispone", durante la primera mitad del presente sexenio, la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo se tornó difícil.

Sorpresivamente, el 1 de septiembre de 2001, el PVEM anunció su deslinde de toda alianza congresional y hasta electoral con el PAN. Por su parte, el PRD se caracterizó por oponerse a la gran mayoría de las propuestas del presidente y de su partido, inclusive, este partido llegó a oponerse al gobierno del presidente Fox por el horario de verano. Por otro lado, el PRI fundamentó su acercamiento con el presidente de acuerdo a sus cálculos de costos políticos para las próximas elecciones. El presidente Vicente Fox transmitió una imagen ante el pueblo y a los mismos legisladores de su falta de capacidad para gobernar.⁴⁹

A pocos días de la instalación de la LVIII Legislatura, se presentaron fricciones entre los poderes ejecutivo y legislativo al discutir el Proyecto de Egresos de la Federación para el año 2001. Posteriormente, cuando el PAN reprobó la presencia del EZLN en el interior de la Cámara de Diputados, los partidos de oposición reprocharon la actitud de Acción Nacional y del presidente. De forma general, las distancias ideológicas, estratégicas o de compromiso político obstaculizaron el proceso, incluso de un apoyo entre partido gobernante y ejecutivo.⁵⁰

En lo esencial, la relación entre el titular del ejecutivo y el poder legislativo fue de confrontación, como lo demostraron las correcciones presidenciales de marzo

⁴⁹ Loeza, Soledad, "Los dos Vicentes", en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 304, abril de 2003, pp. 29-32.

⁵⁰ Jiménez Badillo, Margarita, *op .cit .* p. 162.

de 2002, a la miscelánea fiscal aprobada por el Congreso en diciembre de 2001 o el conjunto de recursos de inconstitucionalidad interpuestos promovidos por la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para invalidar decisiones presidenciales;⁵¹ sin embargo, esto representó una mayor independencia entre el ejecutivo y el legislativo.

Durante la LVIII Legislatura, el presidente Vicente Fox hizo uso del veto presidencial —hecho que no se presentaba desde 1970— en tres ocasiones a iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados: la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Sin embargo, en las tres ocasiones fue rechazado el veto por el Congreso. En dos ocasiones, se logró sobrepasarlo el veto con más de la mayoría calificada requerida en ambas cámaras.

A mediados de marzo de 2001, el presidente Vicente Fox, vetó la Ley de Desarrollo Rural, aprobada por el congreso, lo que generó fuertes reacciones de la oposición. La postura del PAN a dicha ley fue contradictoria, ya que durante la LVII Legislatura votó junto con el PRD a favor, mientras que en la LVIII Legislatura se pronunció en contra, pero como no tuvo mayoría fue aprobada por la oposición.

El proyecto de La Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue presentado y aprobado en la LVII Legislatura con apoyo del entonces bloque opositor PAN-PRD-PVEM-PT en abril de 2000, pero frenada por la mayoría priísta en el Senado. En diciembre de 2000, ya durante la LVIII Legislatura, las fracciones del PRI y del PRD en la Cámara de Senadores la aprobaron en contra del voto panista para ser turnada al presidente de la República y vetada en marzo de 2001. Finalmente, un nuevo proyecto fue aprobado por ambas cámaras. El uso del veto en todo caso representó una mayor independencia entre ambos poderes.⁵²

⁵¹ El 12 de abril de 2002, legisladores priístas y perredistas presentaron una controversia constitucional en contra del decreto emitido por el Ejecutivo Federal, mediante el cual se invadían atribuciones al eximir del pago de impuestos sobre la producción y servicios a las bebidas que utilizan fructuosa en lugar de azúcar y declarada fundada por la SCJN, el 12 de julio de 2002. El recurso contra el decreto presidencial que reformó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, invalidado por la SCJN, el 25 de abril de 2002. Espinoza Toledo, Ricardo, *op. cit.* p. 53.

⁵² Cepeda, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 20.

El veto a la Ley de Desarrollo Rural fue criticado por legisladores del PRI y PRD y lo consideraron como una actitud indignante para el poder legislativo. Afirmaron que fue una actitud prepotente y poco respetuosa entre los poderes y quienes advirtieron que darían el mismo trato a las iniciativas que envíe el presidente Fox en el futuro.⁵³

Un error generalizado se basó en pensar que el cambio de partido en la presidencia de la República y de una nueva clase política bastaría para el correcto funcionamiento de un mejor buen gobierno. El cambio se centró en una nueva presidencia, minimizando el cambio en el poder legislativo y el nuevo papel de éste. Sin embargo, el presidente mexicano es débil, no es, en modo alguno, el único motor del cambio legislativo.⁵⁴

Ante la carencia de consensos entre los grupos parlamentarios por las divergencias sobre las reformas prioritarias para el país, el rezago en el desahogo de la agenda legislativa, la ríspida y tardía aprobación del Presupuesto de Egresos cada fin de año desde 1997, la existencia de diferentes proyectos de reformas estructurales y la consiguiente no aprobación de éstas, de discusiones bizantinas, la lentitud del cambio prometido percibido por la ciudadanía y la falta de seriedad política de algunos legisladores en el Pleno, exhibida por los medios de comunicación, ha llevado a percibir al gobierno dividido como factor para retrasar el avance del país en términos políticos y económicos. En general, todo esto ha llevado a algunos a descalificar las cualidades de valía del gobierno dividido.

La relación entre el presidente Fox y su partido, dentro y fuera del congreso, no fue tan buena, desde el momento de excluir a algunos de los principales panistas en su gabinete. Fox desaprovechó la posibilidad de gobernar como un presidente producto de la alternancia democrática; en cambio, gobernó sin el respaldo de su partido y lo hizo con el apoyo de un pequeño grupo. La nueva clase gobernante careció del liderazgo y la experiencia que demandó el tránsito a la democracia.⁵⁵

⁵³ Torres, Alejandro; Teherán, Jorge; Sánchez, Julián y Cabrera, Javier, "Critican resolución del Ejecutivo", Diario *El Univers* 16 de marzo de 2001, p. 2.

⁵⁴ Aguilar, Luis F., "El peso del pasado", en *Nexos*, México, año 24, Vol. XXIV, núm. 239, mayo de 2002, pp. 43-48, y Lujambio, Alonso, "El acertijo...", *op. cit.*, p. 25.

⁵⁵ Merino, Mauricio; González Compeán, Miguel; Loeza, Soledad y Silva-Herzog Márquez, Jesús, (Entrevista) "Las expectativas incumplidas" en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 306, junio

Los cambios en los procesos electorales, así como de las instituciones cambiaron profundamente el sistema político mexicano. Esto se reflejó en el fortalecimiento del sistema de partidos, en una mayor distribución del poder y en la independencia del poder legislativo. Sin embargo, dichos cambios no estuvieron acompañados de una reforma política del Estado, a través de la cual se replantearían viejas normas e instituciones que operaban sin problema en el antiguo régimen priísta, pero que resultaron inoperantes ante el nuevo escenario político y que nunca previeron la existencia de un gobierno dividido.⁵⁶

El cambio en la correlación de fuerzas políticas no se reflejó en un cambio en la estructura política, ya que se siguió operando con viejas instituciones que mermaron la eficacia en la toma de decisiones que demandaba la nueva realidad, lo cual contribuyó a bajos resultados en relación a los esperados en términos políticos, sociales y económicos.⁵⁷ Empero, es importante señalar que no toda toma de decisiones en el gobierno se vio afectada con los cambios del año 2000; el plano donde fue más notoria la dificultad la toma de acuerdos fue la que debió realizarse entre el ejecutivo y el legislativo.

A pesar de la falta de acuerdos en temas prioritarios para el país, así como la percepción de gran parte de la población de conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo, la opinión mayoritaria de los ciudadanos se inclinó en pensar que fue mejor que el congreso tuviera una composición plural, en vez de que el presidente Fox haya tenido la mayoría parlamentaria, incluso la idea de mantener un contrapeso entre el congreso y el ejecutivo se mantuvo para las elecciones intermedias de 2003.⁵⁸

En realidad no sobrevino un desencanto por la democracia como mecanismo de acceso al poder, tampoco a la existencia de contrapesos entre la Cámara de Diputados y el presidente de la República, lo que existió fue una serie de

de 2003, p. 24; también véase Bastidas Colinas, Sabino, "El impagable lujo de no decidir", en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 311, noviembre de 2003, p. 24.

⁵⁶ Casar, María Amparo, "Gobernabilidad...", *op. cit.* pp. 31-33.

⁵⁷ Rubio, Luis, "Democracia efectiva + gobierno ineficaz = democracia ineficaz", en *Nexos*, México, año 24, Vol. XXIV, núm., 239, mayo de 2002, pp. 51-52.

⁵⁸ "Aprobación presidencial: Congreso sin mayoría" en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 307, julio de 2003, pp. 15-16.

promesas incumplidas por el simplismo de su origen y diagnóstico, en gran parte formuladas por el presidente Fox.⁵⁹

La estancia de 71 años en el poder del otrora partido oficial produjo gobiernos unificados, por lo que no estamos acostumbrados a presenciar discrepancias entre ambos poderes. La confrontación entre el presidente y el congreso se debió a que existieron diferentes proyectos de país, tanto del ejecutivo como de los partidos de oposición. Sin embargo, en un régimen democrático como el actual, la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo supone la independencia, pero al mismo tiempo de una colaboración entre ambos.

⁵⁹ González Compeán, Miguel, *op .cit .* p. 23.

CONCLUSIONES

El estudio de los gobiernos divididos exige conocer cuatro elementos teóricos: el sistema de partidos, el sistema electoral, la división de poderes y el mismo concepto de gobierno dividido.

El sistema de partidos es la interacción de los partidos políticos de un país y un momento determinado, los cuales compiten por los distintos cargos de elección popular. Diversos autores han clasificado a los sistemas de partidos tomando el criterio numérico, es decir, el número de partidos que coexisten en un país; sin embargo, la tipología más aceptada considera la competencia o la relevancia de los partidos no sólo en lo electoral, sino además en su representación parlamentaria.

De esta manera, existen dos tipos de sistemas de partidos, los que a su vez tienen subcategorías. Por una parte, en los sistemas competitivos de partidos existe más de un partido y la competencia electoral es equitativa, entre los que se encuentran: el sistema de partido predominante, el sistema bipartidista, el sistema de pluralismo moderado, el sistema de pluralismo polarizado y el sistema de atomización. Por otra parte, los sistemas de partidos no competitivos no se permiten elecciones en igual de condiciones, de los cuales existen: el sistema de partido único y el sistema de partido hegemónico.

Por otra parte, el sistema electoral es el procedimiento para designar y distribuir a los representantes populares en base a los resultados electorales. De esta manera, existen dos principales tipos: los sistemas de mayoría y los de representación proporcional. En el primero resulta ganador el candidato que obtenga más votos; mientras en el segundo los cargos son asignados en base a la proporción de sufragios de cada partido. No obstante, se reconoce otro sistema que es una combinación de características de los anteriores: el sistema electoral mixto.

La división de poderes implica la necesidad de limitar el poder a través de separar las tres funciones esenciales que debe cumplir el Estado en diferentes órganos: la función legislativa, que consiste en la creación de las leyes, encargada

al poder legislativo o congreso; la función ejecutiva, radicada en la aplicación de la ley, confiada en el poder ejecutivo; y la función jurisdiccional, que resuelve los litigios, confinada en el poder judicial. Cabe señalar que la teoría de división de poderes no sólo implica la separación de órganos y de sus respectivas funciones, sino además asentar la cooperación entre éstos, así que cada poder sirva de control hacia los otros a través del ejercicio de sus funciones.

El gobierno dividido se presenta cuando el partido que controla el ejecutivo no cuenta con mayoría absoluta en el congreso (50 por ciento más uno de los miembros del Parlamento), al contrario de un gobierno unificado, que implica que el partido en la presidencia tenga la mayoría absoluta en el poder legislativo. Ambas conformaciones de gobierno representan la composición partidaria de los poderes ejecutivo y legislativo, así como las interacciones que se presentan entre éstos. El gobierno dividido puede reflejar una verdadera independencia de poderes y el ejercicio de un sistema de pesos y contrapesos.

Existen factores que pueden favorecer la formación de gobiernos divididos, tales como el principio de representación proporcional, las elecciones no concurrentes y el tipo de sistema de partidos que tenga un país determinado.

El principal argumento a favor del gobierno unificado es que facilita la toma y la rapidez de las decisiones; sin embargo, éstas pueden ser susceptibles a la arbitrariedad. En el caso de los gobiernos divididos se presenta un equilibrio de poderes, no obstante la toma de decisiones puede ser más difícil, lenta y en ciertas ocasiones puede presentarse el freno a alguna ley debido a las diferencias entre partidos. Esto último ha suscitado las principales objeciones y temores hacia los gobiernos divididos: la parálisis legislativa.

Sin embargo, existe una vaguedad al momento de utilizar dicha expresión. Algunos autores utilizan el término parálisis sin definirla o diferenciarla; es decir, no hay un consenso unívoco de lo que se expresa al referirse a la parálisis. Asimismo, se han tomado parámetros erróneos que indican una parálisis legislativa, como la caída en el volumen de la legislación aprobada, la baja en la producción legislativa o la baja en la tasa de aprobación presidencial.

Por otro lado, existen otras formas de medir la importancia de una legislatura, como pueden ser el control parlamentario o los efectos que produzcan las leyes o las reformas aprobadas.

Finalmente, por lo que respecta al marco teórico, han surgido varias propuestas que pretenden evitar los males de la parálisis legislativa. Por una parte, algunos autores proponen cambiar el régimen presidencial por uno parlamentario, ya que argumentan que en este último existe una verdadera cooperación entre el Parlamento y el poder ejecutivo, al contrario de lo que sucede en un régimen presidencial, en el que la inestabilidad es siempre latente. Por otro lado, hay quienes sugieren que es posible la existencia de un gobierno dividido en un régimen presidencial por medio de reformas que posibilitarían la cooperación entre poderes y facilitarían la toma de decisiones.

Desde los inicios de la vida independiente de nuestro país, la relación ejecutivo-legislativo fue tensa, pues la rivalidad entre conservadores y liberales produjo inestabilidad política, la cual se manifestó en golpes militares, alternancias constantes de gobierno por la vía armada y cambios en el marco constitucional vigente, cada uno de éstos últimos expresó la supremacía de alguno de los órganos, rompiendo en todos los casos con el equilibrio de poderes.

En la constitución de 1824 el poder legislativo quedó compuesto de dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, mas las extensas facultades del poder ejecutivo lo hicieron quedar por encima de los otros poderes. En las Siete leyes constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, ordenamientos legales centralistas, continuó la supremacía de presidente de la República, mientras que el legislativo adquirió un carácter aristocrático, lo que agudizó la inestabilidad política del país.

Con la finalidad de evitar gobiernos dictatoriales, la constitución 1857 fortaleció al congreso al depositarlo en una sola cámara —la de Diputados— dotándola de numerosas facultades y confiriéndole la supremacía sobre los otros poderes, con lo que se trató de limitar lo más posible la actuación del ejecutivo. Sin embargo, este intento de fortalecer al poder legislativo no perduró mucho, pues ante la necesidad de reordenar la vida nacional, durante el gobierno del

presidente Benito Juárez se reformó la constitución para reintegrar al poder legislativo en dos cámaras, además de fortalecer las facultades del presidente. Así, fue Juárez quien hizo del presidente de la República el eje central del sistema político mexicano a finales del siglo XIX y posteriormente esto se reafirmó con la dictadura de Porfirio Díaz.

Ante las difíciles condiciones de la época, resultado del movimiento armado que iniciara en 1910, la constitución de 1917 sentó las bases legales para la formación de un poder ejecutivo; no obstante, la verdadera razón del predominio del ejecutivo sobre los otros poderes, principalmente sobre el legislativo, se debió a las facultades metaconstitucionales o poderes partidistas del presidente. De esta manera, y con la formación del PNR en 1929 y sus posteriores denominaciones, la subordinación del poder legislativo al ejecutivo se debió a que la mayoría de los legisladores pertenecieron al partido oficial, cuyo jefe indiscutible era el presidente de la República, por lo que debían aprobar sus medidas a sabiendas que éste tenía el control de sus carreras políticas y la contradicción llevaría al término de la misma.

Asimismo, el control de las elecciones y el carácter no competitivo del sistema de partidos garantizó la preservación de abrumadoras mayorías parlamentarias al presidente en turno. Esto ocasionó además que no se hayan presentado enfrentamientos entre los poderes ejecutivo y legislativo en los años de hegemonía del PRI. Por otra parte, la constitución de 1917 le confirió al presidente amplias facultades.

En el mismo sentido, el presidente tiene tres facultades en materia legislativa: la de presentar iniciativas de ley, la publicación o promulgación de las leyes que expida el congreso de la Unión y la de presentar veto a las leyes que considere pertinente. Estos tres aspectos corroboran la colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, más que colaboración entre poderes existió una subordinación del legislativo hacia el ejecutivo, pues éste era el legislador por excelencia, anulando prácticamente el papel de los legisladores, sobre todo de las minorías opositoras presentes dentro del congreso.

Dado que el presidente fue quien presentó el mayor número de iniciativas de ley ante, el veto no fue requerido para frenar proyectos que contradijeran los

mandatos presidenciales. La existencia no sólo de la mayoría calificada, sino además de la mayoría absoluta, así como de la disciplina parlamentaria de los legisladores, aseguró la aprobación de casi la totalidad de los proyectos de ley o de reforma enviadas por los presidentes priístas, limitando el trabajo del congreso a ser un simple órgano de aprobación a los mandatos presidenciales.

Otro aspecto que corrobora el minimizado papel que tuvo el poder legislativo en los años de hegemonía del PRI fue el escaso uso de sus facultades de control legislativo, ya que la mayoría priísta dentro del congreso no se opuso a las medidas tomadas por el jefe indiscutible de su propio partido —el presidente de la República—, mientras que la oposición en su carácter de minoría nada pudo hacer al respecto, pues todo intento de controlar la actuación del ejecutivo fue frenada por la mayoría del partido oficial. En fin, todo principio de equilibrio entre poderes quedó desquebrajado ante la superioridad del ejecutivo.

Ante las demandas político-sociales de mayor participación política y la necesidad de legitimar su permanencia en el poder, paulatinamente el gobierno se fue liberalizando, es decir, fue abriendo espacios de representación a los partidos de oposición. En este sentido, las reformas políticas realizadas entre 1963 y 1988 abrieron espacios de representación a la oposición dentro del congreso, haciendo de éste un órgano cada vez más plural.

En 1988, por vez primera en la historia de los gobiernos pos revolucionarios, el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, al obtener únicamente el 48 por ciento de la representación total. Esto provocó que el presidente perdiera la capacidad de reformar la constitución con el simple apoyo de su partido, haciendo necesario el apoyo de los partidos de oposición para cubrir los requisitos numéricos de reforma constitucional. De esta forma, el presidente Carlos Salinas negoció con el PAN su agenda legislativa con la finalidad de sacar adelante sus proyectos de reforma constitucional; sin embargo, el presidente nunca perdió el control de la reforma política.

La necesidad de legitimar su gobierno llevó al presidente Salinas a profundizar en la reforma electoral. El aumento de las demandas por elecciones transparentes y reglas confiables, así como el aumento de la oposición dentro del

congreso derivaron en mayores reformas y de mayor alcance, lo que se demostró en las reformas políticas de 1990 con la cual nació el IFE, órgano autónomo encargado de organizar las elecciones, y la de 1996 por medio de la cual éste adquirió plena autonomía. Esto representó la pérdida del control del ejecutivo de los procesos electorales y de su calificación.

Tras años de gobiernos priístas y el creciente malestar de gran parte de la población hacia este partido, en las elecciones federales de 1997 una amplia mayoría de ciudadanos optó por favorecer a los partidos de oposición, lo cual dio como resultado el primer gobierno dividido a nivel federal en la historia de los gobiernos post revolucionarios, en el que el otrora partido oficial perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, pero sin perder la mayoría en el Senado. Esto provocó que la dinámica de la relación entre el presidente de la República y el Congreso de la Unión se modificara notablemente en comparación a los años en los que el PRI poseyó aplastantes mayorías parlamentarias.

Durante la LVII Legislatura (1997-2000), se hizo evidente que muchas de las viejas estructuras, prácticas y normas al interior del congreso resultaron obsoletas para su funcionamiento ante la nueva pluralidad partidista, por lo que la mayoría opositora apoyó muchos cambios normativos y de organización. Asimismo, el carácter mayoritario de la oposición en su conjunto le dio la oportunidad de intervenir en la conformación de las comisiones ordinarias, abriendo espacio para la negociación entre el partido gobernante y la oposición. Así las cosas, las comisiones se volvieron órganos plurales de deliberación política.

Un hecho que rompió con la tradición de los gobiernos priístas fue que en la LVII Legislatura el presidente dejó de ser quien más iniciativas presentó ante la Cámara de Diputados; a su vez, los legisladores —principalmente de los partidos de oposición— presentaron un número mayor de iniciativas de ley. Si bien el presidente Ernesto Zedillo tuvo un alto grado de aprobación, originado por el bajo número de iniciativas que envió, no disfrutó de los índices cercanos al cien por ciento que alcanzaron los anteriores presidentes cuando el PRI gozaba de la mayoría absoluta.

Ante la falta de un partido que alcanzara la mayoría absoluta o calificada por sí solo, el tema de las alianzas o coaliciones parlamentarias fue recurrente. Para ver aprobadas sus iniciativas, el presidente Zedillo se vio obligado a negociar con otros partidos para alcanzar la mayoría absoluta requerida en el caso de las leyes ordinarias o de la mayoría calificada para las reformas constitucionales. En este sentido, el PAN mostró un acercamiento al gobierno, un afán cooperativista que sirvió para mantener la gobernabilidad, en contraste con el PRD que mantuvo su distancia por motivos ideológico y estratégicos.

Puesto que la experiencia de un gobierno dividido es reciente, durante la LVII Legislatura las conductas cooperativistas entre partidos opositores no mostraron una durabilidad, esto se debió a las diferencias ideológicas, fines político y por la expectativa de las elecciones presidenciales del año 2000; no obstante, en temas no controvertidos la coalición de todos los partidos fue la que en más ocasiones se presentó.

Asimismo, los consensos entre la oposición fueron pocos debido a que en caso de no contar una iniciativa con el apoyo del PRI en la Cámara de Diputados, ésta sería frenada en el Senado por la mayoría priísta. En materia de reformas constitucionales fue necesario el apoyo del PRI en ambas cámaras, pues la oposición en conjunto no alcanzó a formar mayoría calificada.

Una de las críticas a la LVII Legislatura, primera con un gobierno dividido, fue que comparativamente a sus antecesoras presentó un bajo grado de productividad legislativa; no obstante, esto se debió al elevado número de proyectos presentados ante el congreso, ya que en realidad fue una de las legislaturas que más iniciativas de ley o de reforma aprobó. Si bien el presidente presentó menos iniciativas, fue quien tuvo la mayor tasa de aprobación; mientras que los legisladores de los demás partidos políticos tuvieron una menor tasa de aprobación, debido al alto número de iniciativas que presentaron.

Otro cambio que se presentó con la pluralidad partidista en el poder legislativo fue el cuestionamiento de la disciplina que mostraban con anterioridad los legisladores priístas ante el presidente de la República; sin embargo, esto no originó una indisciplina de los mismos que contradijera los proyectos del ejecutivo.

De forma general, durante la LVII Legislatura se presentaron cuatro cambios fundamentales en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, situaciones que, con el control absoluto del PRI, fueron difíciles de experimentar: 1) el presidente dejó de ser el principal legislador, asumiendo el congreso un papel más activo; 2) el presidente vio mermada su capacidad para aprobar con facilidad su agenda legislativa; 3) para aprobar lograr la aprobación de sus iniciativas, el presidente tuvo que negociar con la oposición para formar una mayoría; y 4) el poder legislativo ejerció con un mayor, aunque no eficazmente, control sobre las decisiones y actividades del ejecutivo.

Para el año 2000, México vivió uno de los momentos más significativos dentro del proceso de transición a la democracia: el candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox, ganó las elecciones para la presidencia de la República, dejando una historia de más de setenta años de gobiernos priístas. Dentro del contexto de la alternancia en el poder, nuevamente se repitió la situación en la cual el presidente no contó con mayoría no sólo en la Cámara de Diputados, sino además no tuvo mayoría en el Senado.

En la LVIII Legislatura (2000-2003), el reparto de las comisiones ordinarias respondió al porcentaje de votación obtenida, por lo que el PRI y el PAN presidieron las de mayor importancia, mientras que el PRD encabezó las de carácter social. Nuevamente, la característica de las comisiones fue la pluralidad en su interior; sin embargo, las comisiones presentaron una tendencia a acumular iniciativas sin dictaminar, esto se debió en parte a la falta de asistencia de sus miembros, a limitaciones tales como la falta de un equipo permanente de apoyo informativo y técnico que colaborara con los legisladores en su tarea.

Otra tendencia que continuó fue la del carácter propositivo de los legisladores. Los grupos parlamentarios fueron quienes más iniciativas de ley presentaron, mientras que el presidente presentó un número menor del total de iniciativas. Esto se debió a que el presidente, sabedor de que existía la posibilidad de que sus iniciativas fueran frenadas por la mayoría opositora, adecuó su comportamiento a la pluralidad legislativa. Sin embargo, el presidente disfrutó de un nivel considerablemente alto de aprobación puesto que introdujo pocos

proyectos; mientras que los legisladores presentaron un bajo nivel de aprobación, resultado de la enorme cantidad de iniciativas presentadas.

A pesar de esta situación, la LVIII Legislatura en términos reales fue la que más iniciativas ha aprobado, por lo que se descartó una situación de parálisis legislativa, mucho menos se presentó una situación de ingobernabilidad o un escenario de crisis política y económica. El alto número de iniciativas sin dictaminar tampoco representó signos de parálisis, ya que esto puede explicarse a que muchas propuestas carecieron de un verdadero sustento legal o no eran tan relevantes. El alto nivel de aprobación presidencial en términos legislativos también permite sustentar esta conclusión.

La verdadera importancia de esta legislatura está en base a la calidad y no en la cantidad de las leyes que se aprobaron y su trascendencia en el corto, mediano y largo plazo, tales como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley de la Función Pública; la ley del Servicio Profesional de Carrera; la Ley de Derechos y Cultura Indígena; la Ley de sobre el Seguro Popular y la reforma al artículo 3º constitucional sobre la obligatoriedad de la educación preescolar.

Puesto que ningún partido obtuvo mayoría, fue necesario la negociación entre el presidente y los partidos de oposición; en este sentido el PRI jugó un papel importante, ya que sólo con este partido fue posible la aprobación de reformas a la constitución. Asimismo, ningún partido pudo aprobar leyes secundarias por si solo, sino que fue necesaria la presencia de cuando menos dos de los partidos grandes. Cabe señalar que la coalición de todos los partidos fue la que más vez se presentó sin tomar en cuenta el tipo o la relevancia de las iniciativas.

Si bien se presentaron dificultades a la hora de aprobar el presupuesto de egresos durante las tres ocasiones que fue presentado por el presidente Fox, nunca se presentó una situación en la que se iniciara el año sin presupuesto, esto se debió a que los partidos tomaron un papel responsable y no estaban dispuestos a pagar las consecuencias de ser señalados como responsables de la falta de presupuesto.

En el caso de las reformas estructurales sí se presentó una parálisis parcial, ya que la oposición en el congreso tomó una actitud no cooperativa con el partido del presidente Fox. Fue en este tema en especial donde no se encontraron acuerdos entre el ejecutivo y la Cámara de Diputados, puesto que la oposición ha rechazado las propuestas presidenciales de reforma energética, fiscal y laboral. Esto se produjo a que cada partido persiguió plataformas diferentes y los partidos opositores prefieren diferenciarse y no pagar los costos político-electorales que hubiera ocasionado la privatización del sector energético, aumentar los impuestos o eliminar los beneficios de los sindicatos. La parálisis legislativa fue limitada sin presentarse un escenario de crisis.

El análisis de la legislatura en estudio permite concluir que las discrepancias y la relación de confrontación en temas sustanciales y polémicos entre el presidente Fox y el congreso no originaron situaciones de parálisis o de enfrentamientos mayores. La existencia de más de siete décadas de un partido hegemónico en el que el ejecutivo contó con amplias mayorías parlamentarias aseguró la aprobación de los mandatos presidenciales sin mayores cuestionamientos. La pluralidad partidista es relativamente nueva, por lo que no estamos acostumbrados a presenciar diferencias entre poderes. En general, con la investigación llevada a cabo se demostró la hipótesis central y las secundarias.

Asimismo, el marco constitucional estuvo diseñado para funcionar en el viejo presidencialismo, de ahí que muchas de los escollos legales dificultaron el buen funcionamiento de un gobierno sin mayoría parlamentaria. Por lo que más que buscar fortalecer las facultades presidenciales o las del congreso se debió revisar el marco institucional. En este sentido, antes de pensar en crear nuevas leyes se debió revisar las ya existentes, así como crear medidas para que la población acepte los cambios legales, tales como el combate a la corrupción.

Durante la LVIII Legislatura la discusión al interior del congreso se intensificó, ampliando el debate de ideas y la argumentación entre fracciones parlamentarias, al mismo tiempo que en algunos casos se retardaron las resoluciones y en otros fueron frenados proyectos por la falta de consenso. La negociación se volvió la única vía para la toma de acuerdos. El poder legislativo se convirtió en un

CONCLUSIONES

contrapeso a las decisiones presidenciales, esto significó una reactivación del papel del congreso mexicano como verdadera institución en la que se llevan a cabo las discusiones de la vida nacional. La relación entre el presidente y la Cámara de Diputados presentó discrepancias y confrontación en los temas más polémicos; sin embargo, esto se explica por una mayor independencia entre poderes y una existencia de pesos y contrapesos.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 8ª ed., México, Porrúa, 1988.
- Ai Camp, Roderic, *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "El presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática", en Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE-COLMEX, Fideicomiso Historia de las Américas.
- Alcocer, Jorge, "Las recientes reformas electorales en México. Perspectivas para una democracia pluripartidista real", en Roett, Riordan (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, México, Siglo XXI, 1996.
- Alvarado, Arturo, "El Senado de la República", en Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
- Aziz Nassif, Alberto, "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría, México, 9867-1997*, México, CIDE- Taurus, 2002.
- Bartolini, Estefano, "Partidos y sistemas de partidos", en Pasquino, Gianfranco (comp.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1996.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2ª ed., México, Cal y arena, 2000.
- Beauregard Rivas, Luis Alberto, "Dilemas de una democracia contemporánea: el papel del Poder Legislativo", en Muñoz Domínguez, Jaime (coord.), *La cohabitación política en México*, México, Siglo XXI, 2002.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 14ª ed., México, Porrúa, 2001.
- Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999.
- Casar, María Amparo, "Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura" en Salazar, Luis (coord.), en *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y arena, 2001, pp. 389-421.

BIBLIOGRAFÍA

_____, "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría, México, 1867-9997*, México, CIDE- Taurus, 2002.

Casillas Ortega, Carlos Enrique, *et. al.*, *Gobiernos divididos la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 13ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1998.

_____, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000.

Cepeda, Juan Antonio; Dávila Estefan, David y Romero León, Jorge, (documento-folleto) "La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: Diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática", en *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, 2004, pp. 1-29.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, 9ª ed., México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1975.

Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikostau, 1973.

Colomer, Joseph. M, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.

De Carreras, Franceso y Valles, Joseph M, *Las elecciones*, Barcelona, Blume, 1977.

De la Madrid Hurtado, Miguel, *Las facultades constitucionales del presidente*, México, Porrúa, 1975.

_____, "Reformas a la Constitución en materia de representación", en *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1986.

De Lima, Dinorah y Gil, Cristina, "Organización, estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados", en Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Ariel, 1986.

_____, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

BIBLIOGRAFÍA

- Enríquez Perea, Alberto, "Los sectores populares a la Cámara de Diputados, XXXVII Legislatura del Congreso de la Unión. 1937-1940", pp. 161-173.
- Escalante, Fernando, "Orígenes y establecimiento del Congreso mexicano", en Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 29ª ed., México, Porrúa, 1990.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 16ª ed., México, Era, 1989.
- Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, 2ª ed., México, FCE, 1957.
- Hernández Chávez, Alicia, "La parábola del presidencialismo mexicano", en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE-COLMEX, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994.
- Hernández, Rogelio, "Relaciones del Poder Legislativo con los poderes Ejecutivo y Judicial", en Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
- Justo López, Mario, *Introducción a los estudios políticos*, 2ª ed., Vol. II, Buenos Aires, De palma, 1996.
- Lions, Monique, *El poder legislativo en América Latina*, México, UNAM-IIJ, 1974.
- Linz, Juan J, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?", en Linz, Juan J. y Valenzuela Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Lijphart, Arend, "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas", en Linz, Juan J. y Valenzuela Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1976.
- López Díaz, Pedro, *La crisis del sistema político mexicano*, México, Fontamara-UNAM, 1989.
- Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires, CLACSO-ASDI, 2001, pp. 251-282.
-

- _____, "Gobiernos divididos en once estados de la Federación mexicana, 1989-1997", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002.
- _____; Gutiérrez, Jerónimo y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.
- Mackenzie, W. J. M., *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1962.
- Martínez Silva, Mario, *Diccionario de ciencias políticas y administración pública: Ideas, técnicas, autores*, México, Colegio de licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1989.
- Marotta, Emanuele, "Sistemas electorales", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola *et. al.*, *Diccionario de política*, 12ª ed., Tomo I, México, Siglo XXI, 2000.
- Moto Salazar, Efraín, *Elementos de derecho*, 43ª ed., México, Porrúa, 1998.
- Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 10ª ed., México, Porrúa, 1995.
- Nohlen, Dieter, "Sistemas de gobierno. perspectivas conceptuales y comparadas", en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (ed.), *Presidencialismo versus Presidencialismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- _____, "Sistemas de partidos", en *Diccionario electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1989.
- Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991.
- Orozco Gómez, Javier, *Estudios electorales*, México, Porrúa, 1999.
- Pacheco Méndez, Guadalupe, "Alternancia y nueva geografía política del poder", en Salazar, Luis (coord.), en *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y arena, 2001, pp. 345-387.
- Rabasa, Emilio, *La dictadura constitucional*, México, Porrúa, 1972.
- Salazar, Luis, Salazar, "México 2000: la alternancia y transición a la democracia", en Salazar, Luis (coord.), en *México 2000: Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y arena, 2001, pp. 17-39.
- Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2005.
- Sour, Laura; Ortega, Irma y San Sebastián, Sergio, *¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México? El caso de la LVIII Legislatura durante el*
-

proceso de aprobación presupuestal 2001-2003 (Folleto), México, CIDE-Programa de Presupuesto y Gasto Público, 2004.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Vol. I, Madrid, Alianza, 1980.

Sayeg Helú, Jorge, *El poder Legislativo mexicano*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1983.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1976.

Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 7, 1995.

Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, Coordinación de Humanidades UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1987.

Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 7ª ed., México, Porrúa, 1987.

Hemerografía

Aguilar Camín, Héctor, "El fantasma de la parálisis", en *Nexos*, México, año 24, Vol. XXIV, núm. 239, mayo de 2002, pp. 35-37.

_____, "El rumbo perdido", en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 311, noviembre de 2003, pp. 29- 33.

Aguilar, Luis F., "El peso del pasado", en *Nexos*, México, año 24, Vol. XXIV, núm. 239, mayo de 2002, pp. 43-48.

Alejo, Francisco-Javier, "Sin reforma no hay futuro", en *Nexos*, México, año 22, Vol. XXII, núm. 264, diciembre de 1999, pp. 9-16.

"Aprobación presidencial: Congreso sin mayoría" en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 307, julio de 2003, pp. 15-16.

"Aprobación presidencial: IVA y electricidad"; en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, diciembre de 2003, núm. 312, pp. 23-24.

"Aprobación presidencial: Un gobierno dividido", en *Nexos*, México, año 24, Vol. XXIV, núm. 298, octubre de 2002, pp. 17-18.

- Bastidas Colinas, Sabino, "El impagable lujo de no decidir", en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 311, noviembre de 2003, pp. 56-59.
- Béjar Algazi, Luisa, "La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, año LXIII, Vol. 63, núm. 3, julio-septiembre de 2001, pp. 99-133.
- Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de Sociología*. México, UNAM, 1998, año LX, Vol. 60, no. 2.
- Carbonell, Miguel. "Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México", en *Contribuciones*, Revista trimestral de la Konrad Adanaver Stiftung-CIEDLA A.C., año XIX, no. 3, septiembre de 2002, pp. 11-24.
- Casar, María Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y Gobierno*, Vol. VII, no. 1, primer semestre de 2000, pp. 183-202.
- _____, "Gobernabilidad: la agenda pendiente", en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 306, junio de 2003, pp. 31-34.
- _____, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. 1, no. 1, primer semestre de 1999, pp. 83-128.
- _____, "Nada más que límites", en *Nexos*, México, año 23, Vol. XXIII, núm. 272, agosto de 2000, pp. 62-65.
- Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis, "Cambios recientes y perspectivas del sistema político mexicano", en *Revista Sociológica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco), Año 16, núm. 45-46, enero-agosto, 2001, pp. 233-250.
- Espinoza Toledo, Ricardo, "La experiencia reciente del Congreso mexicano. (LVII y LVIII legislaturas)", en *Configuraciones*, Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, Núm. 12-13 Abril-septiembre de 2003, pp. 48-57.
- Hill, Benjamín y Dworak, Fernando, "Las encrucijadas de la reelección legislativa", en *Nexos*, México, año 21, Vol. XXI, núm. 245, pp. 15-16.
- Jiménez Badillo, Margarita, "Relaciones de gobierno y oposición en México: rendimiento parlamentario en comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados (1997-2002)", en *Apuntes electorales*, *Revista del Instituto*
-

Electoral del Estado de México, México, año 11, no. 9, marzo, 2003, pp. 141-168.

Loeza, Soledad, "El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 3, 1974, pp. 103-125.

—————, "Los dos Vicentes", en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 304, abril de 2003, pp. 29-32.

Merino, Mauricio; González Compeán, Miguel; Loeza, Soledad y Silva-Herzog Márquez, Jesús, (Entrevista) "Las expectativas incumplidas" en *Nexos*, México, año 25, Vol. XXV, núm. 306, junio de 2003, pp. 22-30.

Lujambio, Alonso, "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", en *Nexos*, año 26, Vol. XXVI, núm. 316, abril de 2004, pp. 20-28.

Meyer Cosío, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996", en *Foro internacional*, 143-144, El Colegio de México, Vol. XXXVI, enero junio, 1996, no. 12.

Nacif Hernández, Benito, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, Vol. XI, no. 1, primer semestre de 2004, pp. 9-40.

—————, "¿Qué hay de malo con la parálisis?", ponencia presentada dentro del foro *América Latina y México. Saldos y oportunidades del gobierno dividido*, organizado por la fundación Rafael Preciado, Centro Asturiano, Ciudad de México, 6 de Mayo del 2004.

Negretto, Gabriel, "Insomnios mexicanos: El presidente y el Congreso", en *Nexos*, México, año 24, Vol. XXIV, núm. 289, enero de 2002, pp. 57-59.

Peschard, Jacqueline, "Paradojas de las coaliciones", en *Nexos*, México, año 23, Vol. XXIII, núm. 272, agosto de 2000, pp. 59-61.

Richardson, Ruth, "Con las propias manos", en *Nexos*, México, año 24, Vol. XXIV, núm. 239, mayo de 2002, pp. 53-58.

Rossell, Mauricio y Gutiérrez, Blanca Fernanda, "Reelección legislativa para un Congreso fuerte", en *Nexos*, México, año 22, Vol. XXII, núm. 254, febrero de 1999, pp. 13-15.

Rubio, Luis, "Democracia efectiva + gobierno ineficaz = democracia ineficaz", en *Nexos*, México, año 24, Vol. XXIV, núm., 239, mayo de 2002, pp. 51-52.

—————, "El nuevo paradigma", en *Nexos*, México, año 23, Vol. XXIII, núm. 282, julio de 2001, pp. 34-37.

Torres, Alejandro; Teherán, Jorge; Sánchez, Julián y Cabrera, Javier, "Crítica a la resolución del Ejecutivo", *Diario El Universal*, 16 de marzo de 2001, p.

Trejo Delarbre, Raúl, "La reforma laboral", en *Nexos*, México, año 23, Vol. XXIII, núm. 273, septiembre de 2000, pp. 50-51.

Valencia Carmona, Salvador, "Hacia un nuevo sistema constitucional", en *Cuestiones constitucionales*, IJ-UNAM, enero julio de 2003, no. 8, pp. 159-182.