



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en México, y el papel de la Secretaría de Gobernación (2000-2005).

Tesis para optar por el grado de Licenciatura en
Ciencias Políticas y Administración Pública.

Especialidad Ciencia Política. Presenta:

Itzel Antonieta Morales Hernández.

Asesor: Dr. Javier Oliva Posada.

Ciudad Universitaria, 2007





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 mis padres Mario Morales Fozado y María Antonia Hernández Martínez, por sus enseñanzas, su apoyo, confianza y respaldo a lo largo de 23 años.

A mis hermanas Gaby y Talía por estar siempre conmigo, por apoyarme en todos los aspectos, por las innumerables noches de plática que contribuyeron a mi formación no sólo profesional, sino como ser humano. A Juan Pablo, por ser otra inspiración y por recordarme muchas cosas que no se aprenden en las aulas.

A Rodolfo A. Curiel por ser el oído no sólo para los avances de de la tesis, sino también por escucharme en las dificultades a lo largo de la investigación, por su apoyo y cariño.

A mis amigos: Aarón Álvarez, Álvaro Torres, Angélica Delgado, Carla Martínez, Eduardo Rodríguez, Isaac Garduño, Israel Aguilar, Jack Peña, Josafat Cortes, Miguel Ángel Dorantes, Patricia Delucio y Tatiana Pérez por alegrarme la vida durante los años en la Facultad y aún después; por su contribución y ayuda directa o indirecta en la elaboración de estas cuartillas.

A Javier Oliva Posada por dedicar parte de su tiempo en la revisión de los borradores de la tesis, por sus anotaciones y asesorías. A los profesores: Andrés Elizalde, Gabriel Campuzano, Javier Rosas y Ulises Corona por sus valiosos comentarios para mejorar este trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme todo lo necesario para mi formación profesional, y por ser el lugar que permitió el desarrollo de mis pensamientos.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en México, y el papel de la Secretaría de Gobernación (2000-2005).

Introducción.	4
Capítulo 1. Aspectos formales de la relación Ejecutivo- Legislativo.	11
1.1 Régimen Presidencial.	14
1.2 División de poderes.	18
1.2.1 División de poderes en México.	20
1.3 Facultades Constitucionales de los poderes Ejecutivo y Legislativo.	22
1.3.1 Relación entre ambos poderes.	26
Capítulo 2. Marco contextual.	31
2.1 Características del sistema político mexicano, con partido hegemónico.	31
2.2 Pluralismo político y antecedentes del gobierno dividido en México.	42
2.3 Aspectos generales del gobierno dividido	48
Capítulo 3. La Secretaría de Gobernación.	55
3.1 Antecedentes.	55
3.2 Secretarios de Gobernación.	66
3.3 Aspectos formales	76
3.3.1 Marco Jurídico.	76
3.3.2 Atribuciones.	79
3.3.3 Organograma.	80
3.4 Subsecretaría de Enlace Legislativo. Diseño, objetivos y funciones.	84
Capítulo 4. La relación Ejecutivo-Legislativo y la Secretaría de Gobernación.	91
4.1 Gobierno dividido, pluralidad en el Congreso y la nueva relación Ejecutivo- Legislativo.	91
4.2 La Secretaría de Gobernación y el sexenio de Vicente Fox.	100
4.2.1 La función de la Subsecretaría de Enlace Legislativo.	119
4.2.1.1 La negociación: Presupuesto de Egresos 2005	124
Conclusiones.	130
ANEXO	136
Bibliografía.	149

Introducción.

La relación entre el Presidente Vicente Fox Quesada y el Poder Legislativo, se ha visto envuelta en una serie de descalificaciones que poco han contribuido al desarrollo nacional. La polémica propuesta de aumento del IVA, el no obtener permiso para ausentarse del país, la controvertida aprobación del presupuesto de Egresos de 2005 son algunos sucesos que han ejemplificado la mala relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En ese sentido, no se puede dejar de preguntar qué está haciendo la Secretaría de Gobernación como encargada de tal relación, por parte del Ejecutivo.

La mayoría de las veces el estudio de las dependencias del Ejecutivo son abordadas desde la Administración Pública, no sin razón; sin embargo, en este trabajo haremos el estudio de una institución con gran incidencia política, que contribuye o no a la buena relación de varios actores políticos con el presidente de la República.

En nuestro país la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo es directa, mas para el mejor funcionamiento del Ejecutivo se marca la existencia de diversas dependencias. Entre ellas, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que es la encargada de crear y fomentar los canales de comunicación de éste poder con los otros poderes de la Unión. Es de mi interés abordar la relación con el Poder Legislativo, ya que se percibe una nueva forma de actuar por parte de la clase política en general y de los legisladores en lo particular, consecuencia de la transformación del sistema político mexicano.

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo esta dada formalmente por la Constitución y se encuentra enmarcada en la división de poderes propia de un régimen presidencial. Sin embargo, la forma de actuar de ambos, en el ámbito político se ha ido modificando conforme evoluciona el Estado mexicano.

No se pueden relacionar de igual forma cuando se cuenta con la existencia de un partido hegemónico y un gobierno unificado, que en un contexto de gobierno dividido. Y es precisamente a partir de la instauración de un gobierno dividido en México que la

relación entre los poderes electos popularmente adquiere una nueva importancia entre los círculos políticos y académicos, debido a que se pusieron en duda las prácticas de antaño que cuestionaban un verdadero equilibrio entre estos.

Si bien es cierto, existen otros dos actores importantes que marcan la transformación del sistema político, me refiero al poder Judicial y a la sociedad civil.

La teoría de la división de poderes fracciona al Supremo Poder de la Federación en tres, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en este trabajo no nos ocuparemos de éste último, ni tampoco de la sociedad civil; sin embargo, es necesario mencionarlos para comprender mejor los cambios.

La Constitución dota al poder Judicial con las atribuciones necesarias para que administre la justicia e interprete la ley; sin embargo, es menester recordar que también ha sufrido alteraciones que lo han fortalecido de tal manera que represente un árbitro que ayuda al equilibrio de poderes, porque puede juzgar y limitar a los otros dos poderes en nombre de la ley suprema, en ese sentido se presenta como un actor importante dentro del sistema, que antes se encontraba debilitado ya que el Poder Ejecutivo proponía a Ministros que le eran leales y que su partido ratificaba en el Senado sin cuestionamientos. Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que debe conocer de las controversias que se presenten entre el Ejecutivo y el Legislativo, quienes deberán acatar la resolución que dicte. Este es un hecho de suma importancia, ya que cuando los poderes antes mencionados no lleguen a un acuerdo (hecho común, cuando el presidente no cuenta con apoyo suficiente en el Legislativo) y consideren que el otro ha cometido algún acto fuera de la legalidad, lo turnan al poder Judicial donde se resuelve jurídicamente un asunto que en algunas ocasiones pudo haberse solucionado políticamente, en este sexenio podemos encontrar como ejemplo el Presupuesto de Egresos para 2005.

Por otra parte tenemos a la llamada sociedad civil, que es, de acuerdo con Larry Diamond, el espacio de la vida social organizada, es autogenerada, independiente,

autónoma del Estado y limitada por un orden legal. Se diferencia de la sociedad en general porque involucra ciudadanos actuando en la esfera pública para alcanzar objetivos comunes y realizar demandas al Estado. Empieza a cobrar importancia por la pérdida de eficacia de las organizaciones de orden corporativo y clientelar; y porque la sociedad ya no se siente representada por los partidos políticos (lo que provoca abstencionismo en las elecciones y la creación de diversos partidos que solo representan a sectores de la sociedad, pero que no consiguen alcanzar mayoría en el Congreso), entonces busca una nueva forma de relacionarse. Esto dota al sistema político de un nuevo canal de demandas que deben ser procesadas por éste para generar resultados.

Por su parte el Legislativo se ha visto fortalecido a medida que varios partidos de oposición encuentran representación en el recinto parlamentario y se modifica la organización al interior de las Cámaras; el Ejecutivo deja de tener un papel predominante en cuanto a legislación, al no contar con un partido mayoritario que respalde sus iniciativas.

La negociación política y el arribo a acuerdos se han planteado como la estrategia más favorable para una sana relación entre los poderes de nuestro estudio. Sin embargo, se percibe una mala conducción en esta estrategia por parte del Ejecutivo que requiere del respaldo de los legisladores para su proyecto de gobierno.

La actual situación de pluralidad en la Cámara de Diputados tiene su antecedente inmediato en 1988, cuando por primera vez la distribución partidista en la Cámara Baja impidió al Partido Revolucionario Institucional (PRI) aprobar cualquier reforma constitucional, pues carecía de la mayoría calificada (2/3) para hacerlo.

En las elecciones de 1997, el PRI obtuvo sólo el 47.8% de los escaños en la Cámara de Diputados, en este marco se podría presentar una mayoría absoluta si se sumaban los partidos de oposición lo que obligaba a coaliciones y a modificar las

negociaciones dentro de la misma para la aprobación de propuestas de reforma constitucional provenientes del Ejecutivo.

Esta situación dio a los partidos minoritarios una nueva capacidad para influir en las decisiones legislativas, y demandó de los patrocinadores de cada reforma, incluido el presidente, un esfuerzo novedoso de convencimiento para allegarse el respaldo necesario a sus iniciativas.

En el año 2000 la voluntad de la ciudadanía se tradujo, no sólo en un Congreso en donde la mayoría absoluta, no existe, sino que la fuerza con mayoría relativa en las Cámaras (PRI) y el partido en el gobierno (PAN) difieren. La conformación de LVIII Legislatura produjo nuevas relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, situación sin precedentes en la historia de nuestro país.

Uno de los principales problemas que enfrenta un régimen presidencial basado en la separación de poderes es que no se logren acuerdos entre el Congreso y el Ejecutivo, debido a que el presidente no cuenta con el apoyo suficiente para legislar en las Cámaras.

En este momento en que las formas de actuar dentro del sistema político mexicano se están modificando la Secretaría de Gobernación (SEGOB) juega un papel trascendental en la vinculación y negociación por parte del Ejecutivo Federal, quien se ve obligado a encontrar nuevos canales de comunicación con las Cámaras.

Es por ello que en este contexto en el que el diálogo y la negociación forman parte sustancial para el desarrollo político del país, esta Secretaría debe presentarse como pieza clave para la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Pero ¿de qué manera ha contribuido o no a una buena relación la Secretaría en el sexenio actual? ¿Cuáles han sido las modificaciones que ha observado con el fin de llegar a acuerdos con el Legislativo y cuáles los resultados?

En este sentido, parto de las siguientes ideas: En la relación Ejecutivo- Legislativo, la Secretaría de Gobernación, sigue siendo la dependencia más importante para la negociación con el Legislativo.

La Secretaría de Gobernación de diciembre de 2000 a junio de 2005 no ha contribuido a una buena relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo

La Subsecretaría de Enlace Legislativo, que fue creada para consolidar mecanismos para la conducción de relaciones y negociaciones con el Legislativo, no está generando resultados.

Para abordar el tema de la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y el funcionamiento de la Secretaría de Gobernación en nuestro país es necesario el estudio de libros, artículos y columnas al respecto por lo que la mayor parte de la investigación será documental. Usaremos el método comparativo de la relación en la última parte del de Ernesto Zedillo, es decir la relación de éste gobierno con la LVII Legislatura por ser en la que se presenta un gobierno dividido y el sexenio de Vicente Fox. También ocuparemos el método histórico para conocer las formas de relación que tienen o han tenido los poderes estudiados y para entender la importancia de la Secretaría a lo largo de la vida política de nuestro país.

Como el estudio trata de los primeros años del gobierno foxista es fundamental la revisión de fuentes hemerográficas, ya que la cercanía del periodo a considerar permite encontrar las opiniones, recuentos y análisis de los principales actores políticos. De igual manera se revisó las páginas web de la Cámara de Senadores, Diputados; de la Presidencia de la República, y la Secretaria de Gobernación, entre otras. Para enriquecer el trabajo se realizó una entrevista con el titular de la Dirección General de Estudios Legislativos de la Secretaría de Gobernación el Lic. Abelardo Perales Meléndez.

No podemos emprender con el tema de la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo y menos aún la participación de la Secretaría de Gobernación, si no empezamos por explicar la organización política de nuestro país, basada en un régimen presidencial, como ya comentábamos, enmarcado en la división para su ejercicio, del Supremo Poder de la Federación, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que nuestro país retoma de la experiencia extranjera. La conformación actual tuvo un largo proceso de formación que también trataremos en el primer apartado, además de hacer una caracterización de los aspectos formales de la relación estipulados en nuestra Constitución Política.

La relación en la práctica se ve influida por el sistema de partidos, no se puede tomar el mismo camino para llegar a algún acuerdo cuando se cuenta con un solo partido político disciplinado, que cuando existen varios partidos de importancia en la política nacional. Siguiendo esta línea, la constante en nuestro país había sido la de un partido actuando en las principales instituciones políticas: Presidencia, Congreso, Gubernaturas, asambleas locales. Es por ello, que en el segundo capítulo se describe esta situación, y las paulatinas modificaciones que dieron paso a la nueva relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Así como el papel de Gobernación en ese contexto. Los mecanismos de negociación y los actores importantes en ella, difieren entre aquel escenario y los que se presentan en el sexenio de Vicente Fox.

Hablar del papel de la Secretaría de Gobernación en el gobierno de Vicente Fox, específicamente de 2000 a 2005, en la relación entre los poderes estudiados, implica un relato que comienza tiempo atrás, por lo que en el tercer apartado abordaremos los antecedentes históricos de la institución y después trataremos al individuo encargado de conducir la dependencia en los sexenios de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y del actual, a manera de breviarío contextual, asimismo se tocan los aspectos jurídicos y de organización de la SEGOB.

Una vez entendidos estos aspectos podemos adentrarnos en la relación durante la gestión de Vicente Fox Quesada. No pudimos abarcar todo el sexenio en este trabajo,

así que esta dedicado al estudio a partir de que el presidente toma posesión y hasta junio de 2005, se elige esta fecha porque es el momento en que sale de la dependencia Santiago Creel Miranda quien la había conducido desde 2000; se proporcionan datos de Carlos Abascal como nuevo Secretario de Gobernación, pero sólo como referencia, ya no se profundiza en su desempeño como titular de ésta.

En este último apartado se dan muestras de la participación de la Secretaria de Gobernación en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el periodo establecido, asimismo se aborda a la Subsecretaría de Enlace Legislativo por haber sido creada (2002) en un esfuerzo para alcanzar una mejor relación con el Congreso. También agrega un tema como ejemplo de los mecanismos de negociación y relación de esta dependencia con la Cámara de Diputados: la negociación para el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005.

Capítulo 1

Aspectos formales de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La creación y el desarrollo del Estado mexicano se encuentran caracterizados por una serie de luchas y de cambios en las formas de hacer política. Uno de los aspectos más interesantes en este proceso evolutivo es la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la cual ha sufrido una serie de modificaciones a lo largo de la historia y se ha visto alterada por las sucesivas constituciones que nos han regido.

La necesidad de establecer un equilibrio adecuado entre ambos poderes condujo a situaciones tales como la invención de un poder que estuviera sobre ellos, que fue llamado el Supremo Poder Conservador en 1836 y que tenía entre sus facultades la de dirimir eventuales contradicciones en el ejercicio de responsabilidades de cada uno de los órganos de poder; o la desaparición del Senado en la época de Comonfort regulado por la Constitución de 1857, que tenía como propósito fortalecer al Legislativo.

En la historia reciente y conforme aumentan las diferencias entre el Ejecutivo y el Congreso, el interés en las formas y planes para una mejor relación se extiende, nuevamente, en los círculos académicos y el estudio y comparación de nuestro régimen adquiere mayor importancia.

De la mano con este proceso de desarrollo de nuestro país, encontramos a la Secretaría de Gobernación la cual siempre se ha perfilado como una de las instituciones más importantes dentro del régimen, por ser la encargada de la política interna y por tener entre sus responsabilidades precisamente la de conducir la relación del Poder Ejecutivo con los otros dos Poderes de la Unión.

Aunque México nace como un imperio, esta forma se ve pronto superada, y la primera constitución vigente como nación independiente, la de 1824, configuró las relaciones entre los poderes dentro del marco del régimen presidencial, que ha sido la constante en nuestra vida política. Antes de adentrarnos en dicha relación y en el papel que

jugaría la Secretaría de Gobernación en ella, es necesario precisar las características del régimen político de nuestro país.

Los términos régimen y sistema son usados por algunos autores indistintamente, sin embargo, resulta conveniente precisar el concepto de cada uno de ellos.

En el Estado de derecho el régimen constituye la zona institucional normada por la Constitución. Un régimen político es “el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones.”¹ Estas instituciones constituyen tanto la estructura organizativa del poder político, como los procedimientos y normas que regulan el comportamiento en la lucha por este.

Por otra parte el sistema político se refiere al “conjunto de prácticas, hábitos, rituales y reglas no escritas que organizan la competencia entre los actores y específicamente entre la clase política.”²

Cuando se habla de poder, nos referimos por lo general a cierta capacidad de acción, es decir, una modalidad de “hacer”. “Poder algo es tener la probabilidad de realizarlo, es estar en condiciones de reunir los medios para lograr un fin. (...), pero no es solamente la capacidad de hacer algo por sí mismo. Es también la capacidad de hacerlo por otros, la posibilidad de disponer de la capacidad de otros para lograr determinados fines.”³

Existen diversas modalidades de poder, el que aquí nos interesa es el poder político, el cual pertenece exclusivamente al Estado y surge como respuesta a la necesidad de ordenar, unificar y dirigir las acciones de los miembros del grupo con fines de beneficio general. “El poder político, tiene una proyección totalizadora y está asistido de la

¹ Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*, Siglo XXI, 12ª Edición, México, 2000. p. 1362

² Villa, Manuel. *Los años furiosos: 1994-1995 La reforma del Estado y el futuro de México*. FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 29

³ Giménez, Gilberto. *Poder, Estado y discurso*. UNAM, México, 1983, p.13

capacidad de emplear la fuerza para respaldar sus decisiones y para imponer la obediencia a sus designios⁴. El pueblo es el soberano, pero en la práctica no puede efectuar actos de administración, se ve con la necesidad de delegar el ejercicio del poder a personas que obran en su nombre, es decir, los representantes, a quienes el pueblo inviste de autoridad, de acuerdo con Rodrigo Borja, esa autoridad es poder político.

No obstante que el poder que nos atañe es uno, se divide para su mejor funcionamiento en tres: Legislativo, Ejecutivo, y Judicial.

Es conveniente recordar las características generales de los dos principales regímenes⁵ o formas de gobierno en las democracias: el presidencial y el parlamentario, ya que su diferencia la encontramos precisamente en la forma de organización del poder.

En el parlamentario, la actuación del ejecutivo, que es el jefe del gobierno, está subordinada a la dirección de las cámaras, cuyo mayor predominio da al régimen su nombre. En el régimen presidencial, el ejecutivo es el jefe del Estado y del gobierno, participa con independencia en la dirección política, y es independiente de la asamblea o Congreso.

⁴ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. FCE, México 1998. p. 792

⁵ Existe un tercer modelo llamado semipresidencial. En este sistema el Ejecutivo y el Legislativo están al mismo tiempo unidos y separados. El Ejecutivo se divide en un Jefe de Estado que es el presidente, éste es autónomo y surge del voto popular; y un Jefe de gobierno o primer ministro, quien es designado por la mayoría parlamentaria y nombrado por el presidente. Es a este último a quien le toca desenvolverse en la lucha política cotidiana, mientras que el jefe de Estado mantiene una relación no conflictiva con los actores políticos. Para mayor información véase a Ricardo Espinoza. *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. Cuaderno No. 20 del IFE. O Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 3° reimpresión, 1999.

1.1 Régimen presidencial.

Usualmente el régimen presidencial es definido por exclusión⁶, con respecto al parlamentario. Sin embargo, es necesario diferenciarlos y enunciar las características principales del modelo que corresponde al caso mexicano.

Los regímenes parlamentarios deben su nombre, según Sartori, a su principio fundador: el Parlamento que es soberano y su característica fundamental es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte.

En el régimen parlamentario el Poder Ejecutivo se encuentra subordinado a las Cámaras. El gabinete es designado de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento, por lo tanto debe actuar de conformidad con ésta. El Jefe de Gobierno no es libre de elegir a sus ministros, por ello es el gabinete quien asume la responsabilidad política.

Esto no significa que el Ejecutivo deba subordinarse sin excepción a la Asamblea, ya que cuenta con el derecho de apelar al pueblo, en caso de desacuerdo irreconciliable, a través de la disolución de la Asamblea y la convocatoria a elecciones; en los comicios la ciudadanía elegirá a quien apoya.

Para complementar esta definición Linz nos dice que es aquel donde la autoridad del gobierno depende en su totalidad de la confianza parlamentaria. Pueden tener presidentes que se elijan a través del voto popular directo, pero carece de capacidad para competir por el poder frente al primer ministro con apoyo parlamentario.

En el régimen presidencial la subordinación del Ejecutivo al Legislativo no existe. El Presidente goza de poder constitucional, es electo por el pueblo; es independiente de

⁶ Un caso contrario es el de los estudiosos Matthew Soberg Shugart y Jonh M. Carey, quienes no conciben al régimen presidencial como opuesto al parlamentario véase, para este caso: *Opciones básicas en los regímenes democráticos*, en *Crónica Legislativa*, Año V, Nueva Época, N. 11 octubre-noviembre 1996.

los votos de confianza del parlamento. Tiene el control del Poder Ejecutivo y representa al Estado.⁷

Este régimen fue adoptado por los Estados Unidos de América, inspirado en el modelo inglés en cuanto a libertades individuales y elección de gobernantes, pero incluyó cambios importantes como la sustitución del rey por un Presidente e introdujo el principio federalista. La división de poder en este caso se da en torno a tres poderes independientes unos de otros: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Este modelo fue diseñado con contrapesos entre los poderes para evitar la tiranía de un hombre en el Ejecutivo o de la mayoría en el Parlamento. Además, se introdujo el principio federalista en la Constitución de 1789 al ser el resultado de un acuerdo entre estados relativamente autónomos que decidieron conformar una sola nación. De ello deriva que el Poder Legislativo este integrado por dos Cámaras, una representa a los estados: el senado y la otra a la voluntad popular.

Por lo que respecta al poder Judicial, sus jueces no son electos a través del voto popular, sino que son nombrados por el Presidente y ratificados por el Senado.

De manera general estos son las características del régimen retomadas por la Constitución de 1824 de nuestro país por lo que no profundizaremos en el modelo estadounidense.

Sartori establece tres criterios definitorios de éste prototipo:

“1. - elección popular directa o casi directa del jefe del Estado por un tiempo determinado.

2. – el gobierno, o el ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario.

3. – el presidente dirige el Ejecutivo.”⁸

⁷ Cfr. Linz, Juan. “*Los riesgos del presidencialismo*” en *Crónica Legislativa*. Año V, Nueva Época, N. 7, febrero-marzo, 1996.

⁸ Sartori, Giovanni. *Op cit.* pp. 97-99.

El régimen presidencial se caracteriza por la forma de elección diferenciada, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo son elegidos mediante el voto libre y directo lo que dota a ambos poderes de legitimidad. Así, se mantienen en sus funciones por un tiempo constitucionalmente establecido. No es necesario ahondar en la relación entre poder Ejecutivo-Legislativo en los regímenes presidenciales para ver que todos esos sistemas se basan en la legitimidad democrática dual, sin embargo, no es interés de este trabajo discutir sobre cuál de los dos representa la voluntad del pueblo.

La ausencia de un “monarca” o “presidente”, que pueda actuar simbólicamente como moderador, priva a los regímenes presidenciales de flexibilidad y de recursos para restringir el poder. “Mientras el parlamentarismo permite la flexibilidad al proceso político el presidencialismo lo hace más rígido”⁹ La rigidez del régimen podría ser ventajosa si se ve como una precaución contra la incertidumbre y la inestabilidad. Sin embargo, pueden ocurrir acontecimientos inesperados que hagan difícil de controlar el mandato presidencial como la muerte del mandatario o las decisiones tomadas bajo presiones externas.

El cargo del presidente en el régimen presidencial es, según Linz, bidimensional ya que por un lado el presidente es jefe del Estado y representante de su Nación y por el otro simboliza una opción política partidaria.

El Poder Ejecutivo se integra por una sola persona que se encargará de la jefatura de Estado y de gobierno. Este hecho no tiene el propósito de conducirlo al abuso de poder, sino que existen diversos dispositivos de control en manos del Congreso, la Suprema Corte de Justicia y los Estados.

El Presidente de la República no es responsable ante el Congreso, pero tampoco puede disolverlo; designa libremente a sus colaboradores, que son los Secretarios de Estado, quienes actúan en representación de éste, pues por su carácter unipersonal él es el único responsable constitucional.

⁹ Linz, Juan. Op cit. p.149.

“El régimen esta constituido por una legalidad y una institucionalidad que, para mayor garantía, se integra sobre la base de división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. La división de poderes busca evitar o por lo menos limitar el abuso, el absolutismo; sin embargo, no garantiza por si misma ni la equidad, ni la justicia, ni siquiera el buen gobierno”¹⁰

Algunos de los efectos más sobresalientes del modelo presidencial respecto al estilo de la política surgen del propio papel presidencial. Entre estas características están, continuando con Juan Linz, los grandes poderes asociados con la presidencia y los límites impuestos a ésta, en especial aquellos que se requieren de la cooperación de la rama legislativa, condición que se vuelve importante cuando esa rama es dominada por adversarios al partido del presidente¹¹.

Dentro de los gobiernos democráticos se ha estado gobernando por legislación, es decir que las principales decisiones políticas requieren del respaldo de las leyes y por ello el apoyo del Congreso es de esencial importancia. Por lo tanto uno de los principales problemas que enfrenta un régimen presidencial basado en la separación de poderes- como el caso de México- es que no se logren acuerdos entre el Parlamento y el Ejecutivo debido a que el presidente no tenga en el Congreso un apoyo suficiente de su partido para legislar. “El poder compartido fluye, el poder dividido choca”¹². La Secretaría de Gobernación es la encargada de asegurar tal apoyo.

Este problema que se presenta en nuestro país en la LVIII Legislatura, no tiene precedentes en México, ya que había existido un partido mayoritario en el Congreso que trabajaba conjuntamente con el Presidente de la República. No ahondaremos más en este punto ya que éste tema será tratado en capítulos posteriores.

¹⁰ Villa, Manuel. Op cit. p. 56.

¹¹ Cfr. Linz, Juan. Op cit. passim.

¹² Ibid . p.179.

1.2 División de poderes.

La división de poderes no ha sido un principio inmóvil, sino una institución política- en palabra de Tena Ramírez- proyectada en la historia. Ha sido causa del análisis de varios pensadores desde Aristóteles hasta Montesquieu.

En el libro sexto de La Política, Aristóteles señala que “los estados no pueden diferenciarse sino en razón de la organización diferente de tres elementos. El primero de estos elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados (...); y el tercero, el cuerpo judicial”.¹³ Es este autor el primer teórico de la política que propone separar el poder para que sea ejercido por diversos organismos, y evitar de esa manera que un solo individuo al carecer de un contrapeso, gobierne en forma arbitraria y despótica.

Gran importancia en la historia del pensamiento político tiene la traducción directa del texto griego de la Política de Aristóteles hecha por Guillermo de Moerbeke hacia el año de 1260 “esta traducción formaba parte de un esfuerzo general encaminado a conseguir una noticia fidedigna de la filosofía aristotélica”¹⁴ con ello los conceptos aristotélicos cobran conciencia en el continente. Lo anterior explica que la monarquía templada o mixta haya sido una concepción familiar en toda la edad media a diferencia de las monarquías modernas que tendieron a centralizar el poder absoluto en el soberano, y cuyo ejemplo más claro lo encontramos en las monarquías españolas y francesas, el constitucionalismo medieval, anota Sabine, “estaba basado en realidad en una división de poderes”¹⁵ y agrega “ en Inglaterra las controversias entre la corona y los tribunales del Common Law, la corona y el parlamento habían dado importancia concreta a la separación de poderes”¹⁶. No es extraño también que sea en esta época, cuando la Cortes en la península ibérica cobran capital importancia como contrapeso de la fuerza del monarca.

¹³ Aristóteles. *La Política*. Décimo-octava edición, Ed. Austral, México 1987, p. 182.

¹⁴ H. Sabine, George. *Historia de la Teoría Política*. Undécima reimpresión Ed. FCE, México, 1988, p.186

¹⁵ *Ibid.* p. 411

¹⁶ *Ibidem.*

John Locke y más tarde Montesquieu, con base en las tesis de Aristóteles elaboran sus propias teorías. Locke nos dice Francisco Blanco “aporta varias cosas que tienen vigencia hasta nuestros días, refuta con éxito la idea del derecho divino de los reyes y de esta manera favorece el triunfo del parlamentarismo; crea la división de poderes – legislativo, ejecutivo y federativo – que se hará clásica y reconquista en el siglo XVII la vieja idea de que la soberanía radica en el pueblo y en nadie mas”¹⁷. Al hablar de los poderes Locke establece que “el poder supremo es el legislativo, a él se encuentran subordinados los demás poderes, pero la supremacía de este poder no lo hace arbitrario.... si se extralimita el pueblo puede intervenir ya sea cambiando legisladores o modificando procedimientos, si el legislativo se aparta de sus objetivos deja de tener autoridad”¹⁸.

En su obra magna, Locke, advierte de los peligros que representa para la sociedad que los diversos poderes sean potestad de un solo individuo. Sobre esta cuestión el autor del Ensayo sobre el Gobierno Civil, menciona que “ para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado”¹⁹

Por otra parte Carlos de Secondat barón de Montesquieu, es quien más profundizó en la doctrina de la división de poderes. En el libro XI de su famosa obra *Del Espíritu de las Leyes*, atribuye la libertad que gozaba Inglaterra a la repartición de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y a la existencia de frenos y contrapesos entre esos poderes, estableció esa doctrina como dogma del constitucionalismo liberal. La influencia ejercida por Montesquieu en este aspecto relata Sabine “es indiscutible y

¹⁷ Blanco, Francisco: *Locke*. Ed. Edicol. 1ª. Ed. México 1997. Colec. Sociología del Pensador, p. 12.

¹⁸ *Ibid.* p. 59

¹⁹ Locke, John apud. Tena Ramírez *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, 34º edición, México, 2001. p 212

puede verse en las declaraciones de derechos de las constituciones norteamericanas y francesas”²⁰.

Los estados nacionales incorporaron en sus constituciones de manera precisa y categórica, el principio de la División de Poderes. Como ejemplo de lo señalado, Felipe Tena Ramírez, en su obra comenta que la Constitución de Massachusetts de 1780, establece que “el motivo de separar los poderes en una rama legislativa, otra ejecutiva y otra judicial, es asegurar que su gobierno sea de leyes y no de hombres”²¹ Mas adelante en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que votó la Asamblea Constituyente de Francia, el 26 de agosto de 1789, se asienta en el artículo 16, que “toda sociedad en la cual la garantía de derechos no esta asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.²²

Es indudable que la separación de poderes fue desarrollada para preservar la libertad y evitar la concentración del poder.

1.2.1 División de poderes en México.

El principio de división de poderes lo encontramos por primera vez en nuestra patria en la Constitución de Apatzingán en 1814. El texto refleja una división en el poder con una marcada preeminencia del Poder Legislativo.

La Constitución de 1824, establecía en el artículo 9 lo siguiente: “El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”²³. Este artículo es de suma importancia para la vida política nacional ya que marca el cauce que ha seguido el principio de la división de poderes en nuestro país. Siendo ratificado en las diversas leyes nacionales, a excepción de la Constitución conservadora de 1836, donde se crea un cuarto poder: el Poder Supremo

²⁰ H:SABINE, George: Op. Cit. p. 411.

²¹ Tena Ramírez. Op cit, p. 216

²² ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA: Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano 1789. Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca México. 1996.

²³ Tena Ramírez. Op cit. p. 230.

Conservador que funcionaria como árbitro entre los tres poderes, sólo responsable ante Dios, con atribuciones para declarar nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente de la República, así como con la facultad de clausurar el Congreso y suprimir la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo este poder fue suprimido por las Bases Orgánicas de 1843.

Desde 1824 y hasta nuestros días las diversas leyes fundamentales en el país han ratificado el régimen presidencial, que de acuerdo a las normas, la costumbre y las diversas reformas constitucionales conformaron un régimen con características propias dentro de la política mexicana. Dando paso al “presidencialismo” del que nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

Las fuentes del régimen configurado en 1824 son la Constitución norteamericana de 1787, la firmada en Cádiz en 1812 y que a su vez se vio influida por su homóloga francesa de 1791.

Un aspecto sobresaliente que establece la Constitución de 1857, es que el Poder Legislativo se compone únicamente de la Cámara de Diputados, desapareciendo al Senado. Esta medida fue tomada principalmente para fortalecer al Legislativo.

Las reformas de 1874 regresaron en gran medida la estructura descrita por la primera constitución vigente de México independiente, misma que recogió el constituyente de Querétaro.

La Constitución de 1917 reafirma este principio que encontramos en el capítulo I del Título Tercero, artículo 49 que dice: *“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y judicial. No podrá reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme*

*a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar*²⁴

Debo aclarar que la división de poderes se hace sólo para el ejercicio de éste, ya que existe un único poder: el Poder Supremo de la Federación, y no puede entenderse al Ejecutivo, Legislativo y Judicial como poderes independientes.

La división de poderes no es ni puede ser absoluta, en forma que se ejercieran acciones aisladas y sin relación entre sí; ciertamente, los poderes deben ser independientes en su forma de organizarse, pero son parte de un todo y se complementan para lograr el funcionamiento del Estado. La división se perfecciona con la colaboración y coordinación de los mismos.

Sin embargo ésta colaboración y coordinación se ve influida por las interacciones entre los diversos actores, instituciones y partidos políticos modificando su relación. Algunos de los inconvenientes que produce el gobierno presidencial podrían ser superados, de acuerdo a los padres fundadores de los Estados Unidos, por los partidos políticos, entrelazando en la acción política ciudadana lo que el diseño constitucional e institucional separaba.²⁵

1.3 Facultades Constitucionales de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo inevitablemente tiene una relación de gran contenido político por ser electos a través del voto popular. Sin embargo, esta relación se fundamenta en la forma de gobierno que es un régimen presidencial y que se encuentra estipulado en la ley máxima de nuestro país: la Constitución Política. De tal manera que la fuente principal de dicha relación es la propia constitución.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. SEGOB, México, 2001. p. 55.

²⁵ Cfr. Hurtado González, Javier. “Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días” en Mora Donato Cecilia (coord.). *Relaciones entre gobierno y Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México. IJ UNAM, 2002. p. 252

En nuestro régimen constitucional, la división de poderes atribuyó a las Cámaras del Congreso de la Unión facultades exclusivas para el diseño y seguimiento de ciertas políticas públicas que en algunos casos el Ejecutivo propone y después aplica. En otros, éste sólo las ejecuta después de haber sido propuestas, discutidas y aprobadas por el Legislativo. En todo caso, la administración pública requiere de la aprobación parlamentaria para su ejercicio, es por ello que se requiere de la coordinación y colaboración entre ambos.

Sin embargo, al tener una relación política pueden entrar en conflicto, la competencia por el liderazgo político de estos poderes en el proceso legislativo y la coyuntura, se da haciendo uso de sus facultades constitucionales o bien recurriendo a medios informales (apelando a la lealtad y disciplina de su partido; a la opinión pública; sirviéndose de coyunturas en los influjos políticos del electorado para politizar en un sentido favorable sus iniciativas).

Antes de adentrarnos en su relación será necesario referirnos a la composición y funcionamiento de ellos por separado.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores de acuerdo al artículo 50 constitucional.

El sistema bicameral nace en Inglaterra en el siglo XIV, cuando el Parlamento Inglés se dividió en dos cámaras: la de los Lores que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios; y la de los Comunes que representaba a la burguesía.

El sistema norteamericano copia el sistema bicameral inglés; pero en lugar de que ambas cámaras tuvieran la representación de las clases sociales, estableció que la cámara de representantes tuviera la representación del pueblo y la de senadores, la de las entidades federativas.

La primera Constitución Federal de México (1824), adoptó el modelo americano. Este sistema continúa aplicándose en nuestro país hoy en día. Por ello el Congreso de la Unión se compone de dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

Los Diputados son los representantes del pueblo por excelencia. Representan la voluntad popular de manera directa e inmediata, y están comprometidos a cuidar y defender los derechos de sus mandantes. Son electos mediante el sufragio libre de los ciudadanos.

La Cámara de Diputados deberá renovarse cada tres años, existiendo por cada diputado propietario un suplente. Está integrada por 500 diputados, de los cuales, 300 son elegidos por el principio de mayoría relativa, es decir, por voto directo de los ciudadanos; y 200 por el sistema de representación proporcional, de manera indirecta, de acuerdo con el porcentaje de votos que el partido que los postula logre a nivel nacional.

Los Senadores, en su origen y principio son representantes de los Estados. A través de esta representación se lograba igualar política y jurídicamente a las partes integrantes de la Federación. Sin embargo, esta acepción desaparece del artículo 56 constitucional seguramente por la inclusión de los senadores plurinominales²⁶.

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años. Esta integrada por 128 senadores, de los cuales 2 por cada Estado y D. F serán elegidos según el principio de votación relativa y uno por minoría, los 32 restantes serán elegidos por el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Podríamos decir en un primer momento que el Poder Legislativo tiene como principal función la de legislar; sin embargo, no es la única. De hecho en nuestro país se le había considerado como su función “más vulnerable (...) porque las exigencias técnicas

²⁶ Véase Eliseo Mendoza Berrueto, *El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la reforma del Estado*. El Colegio de la Frontera Norte y FCE, 2° edición, México 1998. p. 169.

y los aparatos de apoyo administrativo (habían) hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la función de elaboración de proyectos normativos hacia el Ejecutivo, dejándose al Legislativo una función que algunos califican de meramente ratificante”²⁷ Sin embargo, este hecho se ha ido modificando en los últimos años.

Cumple también con facultades de control sobre el Ejecutivo y con ciertas funciones políticas ya que los Congresos se traducen en ser escenarios del debate político y por lo mismo foro del pluralismo democrático.

El Congreso sirve también para formar los cuadros políticos de los cuales se nutre interiormente el propio Congreso y aún el poder Ejecutivo; es, de igual manera el centro de representación de los diversos intereses en una comunidad política.²⁸

Por otra parte, la Constitución consagra al Ejecutivo unipersonal. Una vez que existe la norma general, la cual si requiere de un proceso tardado para ser madurado y seguro, su aplicación debe ser rápida y enérgica “no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción, es por ello que la ejecución de la ley se deposita en un solo individuo.”²⁹

Así, el Ejecutivo se deposita en el presidente de la República, quien hace la función tanto de Jefe de Estado, como de Gobierno. Como lo primero representa a la nación mexicana; como lo segundo es el responsable de conducir al gobierno de acuerdo con las atribuciones que la Constitución le confiere y en congruencia con los principios del partido político que lo llevó al poder.³⁰

El presidente dura en su encargo 6 años y no puede reelegirse nunca. El principio de no reelección obedece a una serie de circunstancias históricas que llevaron a los

²⁷ Valadés, Diego. *Constitución y política*. UNAM, México 1987 pág. 152

²⁸ Ibidem.

²⁹ Tena Ramírez. Op cit. p. 446.

³⁰ Cfr. Mendoza Berrueto. Op. cit, passim

creadores de la Constitución de 1917 a reafirmar la no reelección del presidente de la República, así hubiera sido electo, o con el carácter de sustituto, provisional o interino.

El titular del poder Ejecutivo es auxiliado en el desempeño de sus funciones por un conjunto de secretarios, que son nombrados y removidos libremente, pero que asumen un importante papel en la marcha de la administración pública, pues deben refrendar los actos del presidente de la República, para su validez y cumplimiento.

Como integrantes de la organización constitucional del Poder Ejecutivo además de los Secretarios de Estado o Despacho, tenemos a los jefes de los Departamentos Administrativos, quienes aparecen en el Constituyente de Querétaro como encargados de las funciones meramente administrativas, a diferencia de las Secretarías de Estado a las que se les confían atribuciones exclusivamente políticas o a la vez políticas y administrativas, como es el caso de la Secretaría de Gobernación.

La reforma de 1981 igualó entre sí, en términos generales, a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamento Administrativos, dándoles la facultad de refrendo y los hace partícipes del acuerdo sobre suspensión de garantías. Además ya tenían la obligación de dar cuenta al Congreso sobre sus respectivos ramos.³¹

La Secretaría de Gobernación es la encargada de la política interna y en ese sentido es la que conduce las relaciones entre el Ejecutivo y los otros dos Poderes. De allí su importancia para nuestro estudio. Será abordada de manera amplia más adelante.

1.3.1 Relación entre ambos poderes.

Un tema primordial que tenemos en esta relación es el de la iniciativa de leyes ya que en nuestro país además de los integrantes del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y el presidente de la República pueden iniciar leyes o decretos ante el Congreso, en términos del artículo 71. El Ejecutivo, hace llegar sus propuestas a través

³¹ Tena Ramírez Op, Cit. P. 460

de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, nada obliga a las Cámaras a dictaminar y someter a votación las iniciativas del Ejecutivo. Es por ello que la forma que tiene el presidente mexicano de influir en la agenda legislativa, estriba en su capacidad de persuasión o astucia para elegir el momento oportuno para enviar sus propuestas.

Un instrumento más poderoso para influir en las decisiones del Congreso, por parte del Ejecutivo, es la facultad de veto que se le otorga a través del artículo 72 constitucional, y que solo pueden romperlo la mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes del número total de votos, en ambas Cámaras.

El artículo 66 establece que el periodo ordinario de sesiones del Congreso no podrá prolongarse más allá del 31 de diciembre. Se prevé, igualmente que si las Cámaras no se ponen de acuerdo para dar termino a sus sesiones antes de esa fecha, la resolución definitiva corresponderá al presidente de la República. En cuanto a la convocatoria para periodos extraordinarios el Ejecutivo puede solicitar a la Comisión Permanente que la emita, pero ésta no necesita el requerimiento presidencial.

Siguiendo esta línea el artículo 69 constitucional establece que a la apertura de sesiones del Congreso asista el presidente de la República y presente un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración publica del país. En este sentido nada obliga al presidente a dar lectura de su informe, aunque esta sea una práctica común en nuestro sistema político. Es importante recalcar que estas acciones cumplen la trascendental función de someter a juicio de la opinión pública los actos de los gobernantes.

Los Secretarios de Estado también deben informar al Congreso una vez abierto el periodo de sesiones, pero tampoco obliga, el artículo 93, a hacerlo de manera personal. Esta es una situación propicia para la colaboración de estos poderes que estipula la propia Constitución.

De igual manera las Cámaras podrán citar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos o al Procurador General de la República, cuando se discuta una ley o se estudie algún negocio concerniente a su respectivo ramo.

“Si la Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar ante ellas al presidente de la República es por respeto debido a su investidura y en beneficio al equilibrio de poderes. Pero en lugar del Presidente y en su representación puede concurrir el Secretario del ramo para informar.”³²

En cuanto a las facultades extraordinarias la Constitución en el artículo 49, que habla de la separación de poderes, declara que el ejercicio del Legislativo no podrá depositarse en un solo individuo, con las excepciones del artículo 29 y del segundo párrafo del 131 constitucionales. En el primero se establece que en caso de situación grave el Ejecutivo tiene la facultad de suspender las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a la situación. Esto de acuerdo con los titulares de las Secretarías, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso. De igual manera se establece que puede ser facultado (artículo 131) por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, así como crear otras a fin de regular la economía, dar estabilidad a la producción o cualquier otro propósito en beneficio del país.

Para que el Presidente pueda ausentarse del territorio nacional es requisito imprescindible que cuente con la autorización del Senado o en su receso de la Comisión Permanente.

El Presidente de la República tiene la facultad de realizar diversos nombramientos, además de sus colaboradores cercanos a quienes remueve libremente. Si bien es cierto estos nombramientos no necesitan de la aprobación de todo el Congreso sí de una de

³² Tena Ramírez. Op cit, p. 261.

sus Cámaras de tal manera que para nombrar a los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles, y demás superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, y los empleados superiores de hacienda (artículo 89), se requiere de la ratificación del Senado o en su receso de la Comisión Permanente.

Al presidente le corresponde la dirección de la política exterior y celebrar tratados internacionales, los cuales debe también someterlos a la aprobación del Senado.

En términos del artículo 76 corresponde de igual manera al Senado o a la Comisión Permanente dar su consentimiento para que el Presidente disponga de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados y fije la fuerza necesaria.

En cuanto a responsabilidad de los servidores públicos, para proceder penalmente contra los diputados, senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados del Tribunal Electoral de Poder Judicial, los consejeros de la Judicatura Federal; los Secretarios de Estado, los jefes de Departamento Administrativo; los diputados de la Asamblea del Distrito Federal (D.F.), el Jefe de Gobierno del D.F. el procurador general de la República, el procurador de justicia del D.F., por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados es quien debe declarar por mayoría absoluta de los miembros presentes, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado³³.

Hemos citado los aspectos que marca la ley suprema para la existencia de la relación entre estos poderes, siempre teniendo en cuenta que existe un Poder Supremo de la Federación y que la división se hace para su ejercicio. Sin embargo, es necesario remarcar la importancia de las formas en como se relacionan los diversos actores políticos, ya que influye de manera determinante en la relación de estos poderes políticos.

³³ Cfr. Constitución política de lo Estados Unidos Mexicanos, artículo 111.

En el siguiente apartado se tratan las formas de actuación de la clase política en un contexto de partido hegemónico; que no necesariamente pueden seguir operando en la situación actual y los cambios que conducen a la renovación de las formas de relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Capítulo 2

Marco Contextual.

2.1 Características del régimen político mexicano, con partido hegemónico.

Desde muy temprano en la vida del México independiente se opta por la forma presidencial de gobierno. La Constitución de 1824 nace con varios rasgos adoptados de la estadounidense, pero también tiene influencia de la constitución firmada en Cádiz. La cual moldeó a las siguientes en aspectos como la división de poderes, la forma presidencial de gobierno y el federalismo. La Carta Magna de 1857 impuso cierta supremacía al Poder Legislativo situación que se vio modificada en 1917 retomándose algunos aspectos de su predecesora de 1824.

En cualquier caso las prácticas constitucionales cambian profundamente cuando la separación para el ejercicio en poderes, se combina con la variable del sistema de partidos. En nuestro país, al menos desde la creación del Partido Nacional Revolucionario, la constante en cuanto a relación Ejecutivo y Legislativo había sido la de gobierno unificado.

El gobierno unificado supone la existencia de un solo partido político actuando en las principales instituciones políticas. A decir de Joseph Colomer puede darse de manera horizontal (respecto a los poderes) o verticalmente (con las entidades federativas o gobiernos locales). El mismo autor distingue tres esquemas que forman un gobierno unificado:

-“Un solo partido reúne una mayoría en la Asamblea y forma un Gabinete de un solo partido.

-El partido del Presidente tiene una mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales.

- El partido del Gobierno central controla todos los Gobiernos regionales o locales, mediante el control de los jefes ejecutivos regionales o locales.”³⁴

Los dos últimos sirven a nuestro análisis porque pueden presentarse en un régimen presidencial como el mexicano.

La existencia de un régimen presidencial con gobierno unificado tendencialmente forma un Ejecutivo fuerte y una Asamblea debilitada.

Podemos hablar de un gobierno unificado en México a partir de 1930 año en el que Pascual Ortiz Rubio llega a la presidencia de la República después de presentarse a elecciones como candidato del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Sin embargo, la existencia de este tipo de gobierno no marcó en nuestro caso la supremacía del Ejecutivo desde ese momento³⁵.

La historia de nuestro país ilustra esta tendencia desde la creación y consolidación de un partido hegemónico³⁶. Aunque en estricto sentido el Partido Nacional Revolucionario fundado en 1929 no forma parte de esta tipología, evoluciona a Partido de la Revolución Mexicana (PRM; 1938), y posteriormente se consolida como hegemónico con el nombre Partido Revolucionario Institucional (PRI; 1946), como quiera que sea, la característica común a ellos fue la de conservar el poder durante un gran periodo de tiempo sin que hubiera otro partido político apto para quitarle del gobierno.

El logro de Plutarco Elías Calles al crear el PNR fue la institucionalización de la arena política. Después de varios conflictos se logra llevar la lucha por el poder político al interior del partido, y el camino a través de las armas empieza a perder fuerza. Sin

³⁴ Colomer, Josep M. *Instituciones Políticas*. Ariel, España, 2001, p. 164.

³⁵ Recordemos que este periodo de la historia de nuestro país se conoce como Maximato y no es la intención de este trabajo ahondar en la explicación del mismo, cuyas características distan del modelo de presidencialismo que se tendría mas adelante.

³⁶ Concepto tomado de Giovanni Sartori, quien afirma que el partido hegemónico es aquel que “no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad”. Véase *Partidos y Sistema de Partidos*. Alianza Editorial 2ª reimpresión 2002, p. 276.

embargo, todavía se enfrentó con una oposición político-militar real y el sistema electoral no era estable, y podía derivar en actos sangrientos. El PNR fue un partido de partidos regionales, de caudillos. Cumplió con funciones mediatizadoras: se encargó de las elecciones en vez de la Secretaría de Gobernación y actuó como representante de las fuerzas populares organizadas. En el terreno legislativo colaboró disciplinando a los representantes. Para 1933 se integra como partido nacional incorporando o liquidando a partidos regionales.

La modificación de este partido en PRM obedeció a una política de clases trabajadoras, logró la organización de las clases políticas en sectores. Fue también resultado de una respuesta de políticos y militares a las acciones de las masas, su estructura final constituyó el triunfo de éstos frente a los herederos de los caudillos. Queda conformado por cuatro sectores: campesino, obrero, militar y popular. En 1940 desaparece el sector militar y un año más tarde se reorganiza el popular.

La transformación del PRM en Partido Revolucionario Institucional siguió un largo proceso obediente a la lógica del poder, esta vez el proceso fue encabezado por el Jefe del Ejecutivo. El PRI aparece como el partido capaz de cohesionar a la élite política, controlar a las fuerzas sociales organizadas y mantener el mayor número de votos. “El PRI surgió como el espacio de la negociación política por excelencia pero también como el pilar sólido de apoyo social organizado del poder del Presidente”.³⁷ El gobierno buscaba fortalecerse con normas jurídicas que aseguraran su continuación por la vía electoral y la lucha de partidos. Su estructura se volvió más funcional. Para 1950 ya estaba hecho el PRI, cualquier reforma posterior sería insustancial, solo lo afinarían. El caudillismo se había convertido en presidencialismo.

Aunque la forma de gobierno descrita por la constitución de 1917 no otorgaba ningún tipo de privilegio a alguno de los poderes. En México el fortalecimiento del Ejecutivo y el repetitivo gobierno unificado se debieron a que el Presidente de la República era a su

³⁷ Espinoza Toledo, Ricardo “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México” en Mauricio Merino (coord) *La Ciencia Política en México*. FCE, México 1999, p. 64.

vez el líder del partido hegemónico. De esta forma se van debilitando de facto el Legislativo y el Judicial. . En primer lugar porque la mayoría en el Congreso era del mismo partido que el presidente, dándose no sólo una coordinación entre poderes sino una relación de compromiso político y colaboración entre poderes representados por el mismo partido político. De tal manera que “esta supeditación del Legislativo al Ejecutivo hay que entenderla no como una subordinación a secas, sino como efecto de un compromiso político.”³⁸

La alianza o relación PRI- presidente dotan al régimen político mexicano de características propias que lo diferencian de cualquier otro gobierno presidencial al dar al Ejecutivo un papel dominante. Es por ello que algunos estudiosos se han referido al caso mexicano como un “superpresidencialismo”, “hiperpresidencialismo” o “presidencialismo”³⁹

De acuerdo con David Pantoja, la aplicación del paradigma de gobierno unificado permitió “una especie de confusión de poderes en beneficio del Ejecutivo; ha implicado una desviación patológica de nuestro sistema presidencial que devino en “presidencialismo”; ha tendido, en fin, a establecer relaciones con el Ejecutivo de subordinación por parte de los otros dos poderes”.⁴⁰

Puede decirse que las causas del fuerte predominio del presidente mexicano derivan de varios aspectos, entre ellos: como ya lo mencionamos, era el jefe del partido hegemónico, mismo al que están integrados las centrales obreras, campesinas y profesionales; debilitamiento del poder legislativo al estar integrado por legisladores del partido gobernante lo que implicó una fuerte disciplina partidista ya que los legisladores votaban las leyes porque convenía a su carrera política o porque de manera contraria

³⁸ Eliseo Mendoza Berrueto. Op cit. pp. 171-172

³⁹ Ver Ricardo Espinoza Toledo “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México”. Alonso Lujambio, *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*, consultado en Internet: <http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/lujambio.pdf>. David Pantoja Morán, “Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficacia”. En *Este País*, México. No. 75 junio 1997.

⁴⁰ Pantoja Morán, David. Op cit. p. 6.

acabaría con ella; la concentración de los recursos económicos; la influencia en la economía por parte de las empresas de participación estatal, que daban al presidente un mayor número de cargos que repartir; nombramientos de altos funcionarios, e incluso las facultades que adquiere , por ser el jefe real del PRI, y a las cuales algunos estudiosos les han llamado “metaconstitucionales”.

Las facultades metaconstitucionales de las que habla Carpizo son: “la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales (...) control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole.”⁴¹

Un gran número de personas debían su puesto al jefe del Ejecutivo, ya sea directamente o indirectamente, mismas que le eran leales. Además existía un elemento psicológico: la idea del papel predominante del Ejecutivo sin cuestionamientos. Lo que lo dota de varias facultades ceremoniales como la inauguración de congresos, coloquios, obras públicas, y demás; todos querían que el presidente “esté presente en sus eventos, por razones políticas o porque su simple presencia los convierte en importantes o les da relieve”.⁴²

Alonso Lujambio concuerda con Jeffrey Weldon en cuatro condiciones para que se presentara este panorama en el país⁴³. En primer lugar, y obviamente, para que exista presidencialismo se requiere de un régimen constitucional presidencial, de división de poderes: condición claramente satisfecha en la Constitución de 1917. En segundo término se requiere de un “gobierno unificado”. En tercer lugar, se requiere de disciplina parlamentaria en el partido mayoritario. La cuarta condición es que el líder del partido hegemónico sea a su vez el titular del poder Ejecutivo.

⁴¹ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo Veintiuno, 2º edición, México 1979. p. 191

⁴² Carpizo, Jorge. Ibid. P. 200.

⁴³ Cfr. Alonso Lujambio, *Op. Cit.* <http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/lujambio.pdf>.

Esta última condición no se satisfizo, continuando con la explicación de Lujambio, sino hasta 1935, cuando el presidente Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles. Las super-mayorías del PRI hicieron posible la puesta en práctica de un enorme poder presidencial, que se tradujo en la impresionante capacidad del ejecutivo para reformar la Constitución y adaptarla a su propio proyecto de gobierno.

Los hombres cambiaban cada seis años y con ellos su manera de gobernar y conducir al país. Sin embargo, el poder quedó concentrado en la institución presidencial, y ya no, en una sola persona o caudillo como antaño. Se reconocía el poder del Ejecutivo sin importar quien fuera el Presidente, aunque siempre era un hombre fuerte, con capacidad de convencimiento y negociación y respaldado por los sectores del partido.

Carpizo nos dice al respecto: “el presidente mexicano da ordenes y éstas se cumplen, e infeliz el funcionario que no las obedezca tal y como el presidente quiere; pero hay sectores importantes, el de las organizaciones obreras, agrarias, y el de la iniciativa privada, donde el poder del presidente radica en buena parte en su capacidad de persuasión, de convencimiento y de negociación.”⁴⁴ Capacidad con la que no cuenta el presidente actual.

Propio es recordar que la rama ejecutiva del gobierno se auxilia de diversos organismos como las empresas paraestatales, la Procuraduría General de la República y las Secretarías de Estado, de entre estas podemos ubicar como las más importantes a la Secretaría de Defensa, Hacienda y Gobernación.

En este contexto de supremacía del Ejecutivo, nos interesa para el análisis de este trabajo, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) por haber jugado un papel histórico relevante al ser la encargada de la política interna. La literatura en torno a la importancia de esta secretaría dentro del régimen es escasa, pero en la realidad podemos percibirla desde diversas perspectivas. Se encargaba de los registros de los

⁴⁴ Carpizo, Jorge. Op Cit. p. 203.

partidos políticos, calificaba elecciones; era reconocida como tal en la esfera política; de su interior salieron varios presidentes de la República, entre otras cosas.

El Secretario de Gobernación es una figura clave en la iniciación de propuestas políticas al recolectar y manipular información y tener a su cargo el personal que estudia profundamente los problemas nacionales. “En la práctica, durante varios sexenios la Secretaría de Gobernación, por la índole de su propia competencia, ha tenido una especial fuerza, y el secretario de Gobernación ha actuado como jefe del gabinete o como segundo hombre del presidente de la República”.⁴⁵

Es por ello que esta institución se había caracterizado por tener como titular a un hombre con experiencia política al llegar al cargo y es que esto significaba el poder perfilarse como candidato presidencial, Reyes Gómez lo resume diciéndonos que: “ser nominado por el presidente de la república como secretario de Gobernación, equivalía de facto a inscribirlo en el primer lugar de la carrera por la sucesión. Depositar en las manos de un político toda la responsabilidad de la conducción interna del país, equivalía a permitirle hacerse de una valiosa experiencia y, sobre todo, a realizar los amarres y establecer las negociaciones de alto nivel con los representantes de las fuentes reales de poder, desde una posición de fuerza.”⁴⁶

Debido a la importancia real con que se le ubicaba a esta Secretaría, no es casual que Roderic Camp la coloque, en su análisis, como la principal productora de presidentes y también como voz principal de las decisiones políticas durante los años cincuenta y sesenta.⁴⁷ Tenemos el caso de Miguel Alemán (1946-1952); Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958); Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970); Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) como ejemplo de presidentes que fueron previamente secretarios de Gobernación.

⁴⁵ Ibid, p. 74.

⁴⁶ Reyes Gómez, Gerardo. “El secretario de gobernación acotado” en LINEA DIRECTA. Información y análisis político, 05-02-00 <http://www.lineadirecta21.com.mx/page483.html>

⁴⁷ Camp, Roderic. *La política en México*. Siglo XXI, 4º Edición, México 2000, p 214.

Esta forma de estructurar el poder propicio la estabilidad política y continuidad del régimen. La no-reelección presidencial permitió el cambio de élites cada seis años. Además se garantizaban sucesiones presidenciales regulares. Sin embargo, las formas de hacer política empiezan a cambiar, podríamos decir a partir de las reformas de 1977 para ubicar una fecha, pero sobretodo a partir de los años ochenta, con la llegada de los tecnócratas a los mandos altos.

Los tecnócratas representaban la nueva generación, eran jóvenes instruidos en el extranjero, apelando a la eficacia sobre consideraciones políticas o sociales.⁴⁸

La Secretaría de Gobernación fue cediendo espacio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se crea un ambiente propicio para la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora quien tenía el dinero, tenía el poder. Así esta dependencia desplaza a Gobernación como productora de presidentes. De allí salieron los mandatarios Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. Hasta que finalmente el antiguo mecanismo de sucesión deja de ser viable.

A partir del sexenio de Salinas de Gortari, la Secretaría de Gobernación empieza a perder fuerza dentro de la política mexicana, consecuencia de la importancia que adquiriera el asesor del presidente, Córdoba Montoya. Aunque no se repitiera el caso de un súper asesor como éste, la Secretaría se ve debilitada tanto en su estructura como en sus funciones políticas.

Aún así, la SEGOB tenía y sigue teniendo a su cargo la relación Ejecutivo -Legislativo. Por lo que había jugado un papel fundamental en el proceso de análisis, negociación y

⁴⁸ La ideología tecnocrática se fundamenta en una concepción del radio de acción y del método de la ciencia, de las relaciones entre la ciencia y la técnica, y del papel social de la técnica, según la cual es real solamente aquello que es cuantificable, comprobable empíricamente, manipulable, y por lo tanto todo aspecto de la realidad, incluso de la realidad socio-política. Lo que caracteriza a la tecnocracia es la tendencia a suplantarse el poder político en vez de apoyarlo con su asesoramiento, asumiendo para sí la función decisiva. Eliminando la división entre política como reino de los fines y técnica como reino de los medios, el tecnócrata abandona el terreno técnico-económico y de los medios de la acción social para meterse en el de los fines y en el de los valores, pretendiendo que la decisión de tipo político, discrecional – en base a criterios prudenciales y morales – puede ser reemplazada por una decisión no discrecional, fruto de cálculos y previsiones de tipo científico, en base a puros criterios de eficacia. <http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnocracia>

seguimiento de las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo. Sin embargo, no había existido ningún tipo de conflicto fuerte entre ambos poderes debido a la situación de disciplina partidista por parte del PRI en el Congreso. A lo largo de los años el índice de aprobación de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo era muy elevado, y la relación entre ambos era estable. En la historia reciente, digamos desde el gobierno de Miguel de la Madrid y hasta el primer trienio zedillista el índice promedio de aprobación de iniciativas presidenciales era de un 98%, y en comparación con el total de iniciativas aprobadas, representaba más del 60%, al inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1991) constituyó el 64% que fue el nivel más bajo. Recordemos que en este periodo los partidos de oposición ganan terreno en la Cámara de Diputados y el número de iniciativas presentadas por éstos aumenta considerablemente en relación a las del Ejecutivo. Aunque se ve que decrece el número de iniciativas enviadas al Congreso por parte del presidente, sólo una de éstas no fue aprobada en este periodo.

Iniciativas Presentadas y aprobadas 1982-1998

Legislatura	Diputados		Presidente		Legislaturas Locales		Senado		Total	
	P1/	A2/	P	A	P	A	P	A	P	A
LII 1982-1985	197	13	155	151	0	0	0	0	352	164
LIII 1985-1988	352	37	188	186	0	0	0	0	540	223
LIV 1988-1991	244	38	71	70	0	0	0	0	315	108
LV 1991-1994	178	61	135	133	3	1	0	0	316	195
LVI 1994-1997	164	28	91	90	11	1	0	0	266	119
LVII 1997-1998	261	35	38	30	16	4	11	6	326	75

1/ Iniciativas presentadas (P)

2/ Iniciativas aprobadas (A)

Fuente: Hurtado González Javier.

Otra figura clave para la colaboración positiva entre las Cámaras y el Poder Ejecutivo era el coordinador de la fracción parlamentaria mayoritaria. “El presidente acostumbraba recibir regularmente a los líderes de las cámaras y en esas reuniones solían aprobarse estrategias parlamentarias conducentes a sacar adelante los asuntos de conveniencia para el sistema”.⁴⁹

En este sentido, una práctica interesante que tiene que ver con la forma de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en nuestro país consistía en que cuando los presidentes de la República tenían alguna iniciativa de ley muy importante, antes de enviarla al Congreso, solían “convocar a juntas de trabajo para armonizar los puntos de vista. En tales reuniones pueden estar presentes, además del propio presidente, el líder de una o ambas cámaras, el procurador de Justicia, el Secretario de Gobernación, o los secretarios de Estado involucrados en el tema, el abogado de la Presidencia y algún otro funcionario o asesor que al presidente le parezca conveniente invitar.”⁵⁰

Para llegar a alguna reforma constitucional, el proceso es, al principio igual que para cualquier iniciativa, salvo que para su aprobación se requiere de mayoría calificada, es decir, por dos tercios de los legisladores. Una vez aprobada por el Congreso de la Unión, la iniciativa ha de ser enviada, para su discusión y en su caso aprobación a las legislaturas estatales.

“A lo largo de todo el proceso la Secretaría de Gobernación, por instrucciones del presidente de la República, permanece al pendiente del destino de la iniciativa. En efecto, el secretario de Gobernación, o uno de sus subsecretarios, solicita a los gobernadores que estén atentos a que el Congreso de su estado apruebe la reforma constitucional. Otras veces, sin mayor trámite, Gobernación entra en contacto directo con los coordinadores de la Cámara local para orientarlos y darles instrucciones precisas”⁵¹

⁴⁹ Mendoza Berrueto. Op cit, p. 172

⁵⁰ Ibid p. 176

⁵¹ Ibid, p. 178

Un caso evidente que comenta Eliseo Mendoza Berrueto al respecto de esta colaboración es la reforma al artículo 82 constitucional que se dio en 1993, y que se refiere a los requisitos para ser presidente de la República. En el transcurso de la secuela procesal de tal iniciativa, la Secretaría de Gobernación informó a las legislaturas que no había urgencia, por lo que se difirió algunos meses hasta que Gobernación lo consideró oportuno y dio “luz verde” a las legislaturas locales para reactivar el proceso. “Aquí pudo apreciarse el evidente control político nacional que puede ejercer el presidente de la República a través de su brazo ejecutor, el secretario de Gobernación.”⁵²

“Las instituciones cumplieron su tarea esencial de ser intermediarias entre sociedad y gobierno, pero también como medios para desactivar fuentes de inestabilidad. Adicionalmente cumplieron el propósito de preservar la figura presidencial, lo que también fue decisivo para el sistema.”⁵³

El sistema presidencial mexicano, después de haber operado eficazmente durante muchos años, podríamos decir desde el sexenio de Lázaro Cárdenas hasta los años ochenta, empieza a sufrir alteraciones en su manera de conducirse consecuencia de reformas que paulatinamente provocarían modificaciones en el comportamiento de los actores políticos.

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo adquiere mayor relevancia a finales de los años ochenta y continúa en aumento a medida de que cobra fuerza la oposición e importancia el multipartidismo en el Congreso, sobretodo en la Cámara de Diputados.

⁵² Ibid, p. 179

⁵³ Hernández, Rogelio. *Cambio Político y renovación institucional. Las gubernaturas en México* Foro Internacional, Vol XLIII Num. 4. El Colegio de México, Octubre-Diciembre, 2003. p. 795

2.2 Pluralismo político y antecedentes del gobierno dividido en México.

Las características del régimen mexicano empiezan a modificarse a medida de que los partidos de oposición ganan espacio en el terreno político⁵⁴. Ello fue consecuencia de un efecto acumulativo de reformas de las que encontramos sus antecedentes en 1977 cuando se abre el sistema de representación política al pluripartidismo. Ciertamente, los primeros pasos en cambios en materia político-electoral los tenemos con la creación de la Ley Federal Electoral (1946) y posteriormente con la creación de los llamados diputados de partido a principios de los años sesenta.

Sin embargo, las características que hacen relevantes a las reformas de 1977 fueron su amplitud y profundidad, ya que abarcaron aspectos medulares como el electoral y el de partidos políticos. Esta reforma la impulso el gobierno de José López Portillo, por conducto de su Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles y marco un cambio cualitativo.

Uno de los aspectos más importantes fue que se introdujo la representación proporcional, eligiendo a 100 diputados por este método. En cuanto a legislación electoral se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). El registro de los partidos políticos ya no sería ante la SEGOB como se estableció en 1946 sino en la Comisión Federal Electoral y tenía posibilidad todos aquellos grupos o asociaciones políticas que obtuvieran el 1.5% de la votación nacional.

En 1986 se aprueba una nueva ley electoral y se incrementa el número de diputados plurinominales de 100 a 200. El Senado se renovarían, con esta reforma, por mitades

⁵⁴ Estos cambios no modifican las características principales de un régimen presidencial, es decir, seguimos teniendo una división de poderes en la que el Ejecutivo y el Legislativo son electos a través del voto popular. Las facultades del Ejecutivo son de manera general las mismas, la mayoría de los cambios han sido en cuanto a nombramientos de diversos cargos. La importancia de las reformas que se presentan en esta época se debe a que crearon un nuevo escenario que provoca el agotamiento del sistema político y la búsqueda de nuevas formas de actuar, que constituye un proceso aún no culminado.

cada tres años. Un elemento que cabe resaltar es que el partido mayoritario podía participar, a diferencia de la reforma pasada, en la distribución de diputados proporcionales en la Cámara Baja, con la limitante de no excederse de 350 curules⁵⁵.

Estos cambios fueron la base de la reforma a la Ley Federal Electoral de 1987 la cual dio una amplia participación a los partidos políticos de oposición.

Las elecciones de 1988 son significativas no sólo porque el partido hegemónico, Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde, por primera vez, los dos tercios de curules en la Cámara de Diputados, sino también por las secuelas que tendría en el sistema de partidos y en el papel y organización del Legislativo.

Con el arribo de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia y en un ambiente de elecciones corrompidas, se presenta también la llegada de varios partidos menores al Congreso y adquiere importancia el partido de oposición de varias décadas: el Partido Acción Nacional (PAN).

Para la LIV Legislatura (1988-1991) alcanzarán un número considerable de diputados los partidos de oposición e incluso éstos llegarían a presidir ciertas comisiones. Un elemento que cabe resaltar es que la oposición presentó una gran cantidad de iniciativas en aquel periodo; sin embargo, la mayoría de las que fueron aprobadas provenían del Ejecutivo. Ciertamente la agenda legislativa se ve modificada con las peticiones de los partidos opositores, pero no de manera determinante.

Ya desde esa época el Ejecutivo opta necesariamente por negociar y lograr alianzas PRI-PAN para la creación de leyes concordantes con la política del gobierno. Se percibía por parte de Acción Nacional una actitud de colaboración. La posibilidad de diálogo y negociación se facilitaban al haber obtenido 38 curules de mayoría más 68

⁵⁵ Rabasa, Emilio. *Las reformas político -electorales*. www.bibliojuridica.org/libros/1/127/9pdf

por representación proporcional lo que lo convertían en el partido clave para lograr modificaciones en las que se requiriera de mayoría calificada.

“Uno de los casos mas paradigmáticos en relación con los poderes públicos (...) fue el que se llevo a cabo cuando en el sexenio del presidente Salinas, el PAN pacto algunos temas importantes entre ellos la modificación de los artículos 130 Constitucional y 27 Constitucional, para permitir mayor inversión privada en el campo”.⁵⁶ Así como para concretar el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

Al inicio de su gobierno Carlos Salinas se manifestó dispuesto a entablar un diálogo directo con los partidos sobre asuntos de interés nacional. En esta lógica, en su discurso de toma de posesión propone el Acuerdo Nacional para la Democracia cuyos puntos principales eran: a) una política de apertura; b) un compromiso para perfeccionar los procedimientos electorales; c) la garantía de transparencia en las elecciones; d) la actualización del régimen de partidos, y e) la modernización de las prácticas de los actores políticos.⁵⁷ De esta manera en el sexenio el tema de las reformas electorales es retomado y se llevan a cabo tres.

Se inicia formalmente con estas reformas, cambios a la Constitución, y estuvieron determinadas por una negociación directa entre el gobierno y el PAN, con la Secretaría de Gobernación como ejecutora de los acuerdos, con el PRI y otros partidos como caja de resonancia.⁵⁸

En 1990 se realiza el proceso de ciudadanización de los órganos electorales y aparece el Instituto Federal Electoral como organismo público y autónomo, el cual estaba integrado por 6 consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, representantes del Legislativo, representantes de los partidos políticos con relación a su fuerza electoral, bajo la presidencia del Secretario de Gobernación, como

⁵⁶ Lerdo de Tejada C, Sebastián y Gomina Herrera, Luis Antonio. *El Lobbying en México*. Miguel Ángel Porrua, México, 2004, p. 99

⁵⁷ Medina Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*. FCE, 3° reimpresión, México, 2002 p. 279.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 280.

representante del Ejecutivo. Se aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Debemos remarcar que esta reforma es la primera en ser negociada, al menos parcialmente, por los partidos, y aunque impuesta por las circunstancias ya no es sólo planeada por el gobierno.

Con la reglamentación del COFIPE se llega a la elección de 1991 en donde los partidos políticos pudieron presentarse coaligados a las elecciones, pero no pudieron obtener la misma presencia en la Cámara Baja.

Esta situación de la no obtención de mayoría calificada por parte del PRI se repite en la siguiente Legislatura, por lo que el logro de los principales cambios obtenidos en la legislación en aquel sexenio (1988-1994) se debió principalmente a la negociación Presidente- PAN y PRI-PAN en el Congreso.

Los cambios de 1993, en el mismo rubro, incluían la regulación del financiamiento a los partidos políticos, además de que se establecía que ninguno de ellos podía contar con más de 315 diputados por ambos principios.

En lo que respecta al Senado un cambio fundamental lo encontramos en su composición para las elecciones del año siguiente. Se hace una reforma según la cual la Cámara de Senadores se integraría por 4 miembros elegidos en cada Estado y en el Distrito Federal: 3 por mayoría relativa y 1 de primera minoría quedando conformada por un total de 128 senadores. Además la renovación sería en su totalidad cada seis años y no por mitad como se estableció en 1986⁵⁹.

A finales del sexenio se presentó un cambio importante dentro del gabinete: Jorge Carpizo sustituye a Patrocinio González Garrido al frente de la Secretaría de Gobernación. Ello se explicaba en parte porque este último era gobernador de Chiapas

⁵⁹ Rabasa, Emilio. *Las reformas político -electorales*. www.bibliojuridica.org/libros/1/127/9pdf

con licencia, por el conflicto con el EZLN, pero sobre todo, remarca Luis Medina, porque se quiso abrir un espacio de diálogo con los partidos políticos con vistas a una reforma electoral más. El nuevo secretario de Gobernación se presentó como funcionario sin afiliación partidista.⁶⁰

Las modificaciones de 1994 se dieron principalmente en la organización del IFE el cual estaría integrado por 6 consejeros ciudadanos y no ya magistrados, quienes adquieren el control del órgano electoral y son propuestos por los grupos parlamentarios; el representante del Poder Ejecutivo y los representantes del Legislativo (4).

Para el siguiente sexenio, en 1996, se realiza una reforma más, lo interesante de ella es que logra el consenso de los cuatro partidos políticos en el Congreso: PAN, PRI, PRD, PT y el gobierno, logrando una aprobación por unanimidad.

Las principales modificaciones las encontramos en la organización del IFE es importante porque se saca de la participación al Ejecutivo Federal, o sea al Secretario de Gobernación y se le otorga rango constitucional a su Congreso General. Así, para este año, el Instituto fue presidido por un Consejero Presidente y ya no por el titular de la SEGOB (como se observa en el siguiente cuadro). Hay avances en cuanto a equidad en competencia electoral regulando el acceso a medios y el financiamiento a través del COFIPE.

Dirigencia del IFE desde su creación.

Presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación)	
Fernando Gutiérrez Barrios	1990 - 1992
Patrocinio González Blanco Garrido	1993 - 1993
Jorge Carpizo MacGregor	1994
Esteban Moctezuma Barragán	1995
Emilio Chuayffet Chemor	1995 - 1996
Consejero Presidente	
José Woldenberg Karakowski	1996 - 2003
Luis Carlos Ugalde Ramírez	2003 – a la fecha

Fuente: IFE.

⁶⁰ Ibid. p. 287.

También se da una recomposición al Poder legislativo al disminuir de 315 a 300 el número máximo de curules a alcanzar por un partido político por ambos principios. En el Senado se elegirá a 32 legisladores por representación proporcional de los 128 integrantes.

En este año se establece que la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal será por votación universal, libre, directa y secreta y hay una conversión de la Asamblea de Representantes en Legislativa. Además el Tribunal Electoral pasa a ser parte del Poder Judicial. Por último se federaliza la reforma para que los avances se extendieran a la competencia local.

Según Emilio Rabasa estas reformas marcaron efectos cualitativos con cuatro procesos o tendencias que apuntan hacia la democratización del sistema político: la imparcialidad de los órganos electorales a través de la ciudadanización; la pluralidad política en ambas Cámaras; la equidad en la competencia y el sistema de justicia electoral⁶¹.

Indudablemente también marcaron modificaciones en cuanto a la relación Ejecutivo – Legislativo. Al perderse la mayoría de un partido político al interior de la Cámara de Diputados y la adquisición de mayor peso político por parte de la oposición, lo que se tradujo en mayor influencia de estos sobre la agenda política y la necesidad del Ejecutivo por negociar no sólo a nivel intrapartidario sino también interpartidario.

Con la LVII Legislatura, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León se presenta en nuestro país la forma de gobierno dividido⁶², situación sin precedentes en nuestra historia posrevolucionaria.

⁶¹ Rabasa, Emilio. *Las reformas político -electorales*. www.bibliojuridica.org/libros/1/127/9pdf

⁶² Supra. P. 41

2.3 Aspectos generales del gobierno dividido.

Un cambio importante en la historia política de nuestro país lo encontramos a mediados del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, cuando las elecciones de 1997 arrojan como resultado una Cámara Baja dividida. Por primera vez en su historia, el partido tricolor no obtuvo la mayoría absoluta.

Este hecho introduce en México el paradigma de gobierno dividido o sin mayoría, que son propios de los regímenes presidenciales. Estos conceptos hacen referencia a que por un lado la rama ejecutiva y por otro la asamblea en su totalidad o de manera parcial pertenecen a partidos diferentes. Colomer, distingue tres esquemas en los que puede presentarse gobierno dividido, por lo que respecta a los regímenes presidenciales nos dice que pueden darse de manera horizontal y verticalmente.

La definición que aquí se toma es la proporcionada por Alonso Lujambio: “el gobierno dividido es aquel en el que, en el marco del régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con 50% + 1 de los escaños en la Asamblea Legislativa”⁶³ Según Linz, este tipo de gobierno puede dar paso a una parálisis de gobierno y a su vez a una crisis de gobernabilidad, si los distintos partidos no logran arribar a acuerdos legislativos. Este tipo de gobierno tiende a producir condiciones adversas a la estabilidad y eficacia gubernamental.

La gobernabilidad puede ser definida como “la capacidad de un sistema para encontrar un equilibrio entre las expectativas de los grupos sociales y las respuestas

⁶³ Lujambio. A. *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la federación Mexicana*. IFE-UAM, México 1998. p. 9; Puede verse al respecto: María Amparo Cásar e Ignacio Marvan (coord), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE- Taurus, México 2002. p 350. y Joseph Colomer, *Op.cit.* pág 179. Se puede encontrar también una diferenciación entre el termino de gobiernos divididos y de mayoría dividida como la que vemos en el artículo *El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión*, de Luisa Béjar: “El término (gobierno dividido) se aplica aquellas situaciones en las que el poder Legislativo se encuentra dominado en una o en sus dos cámaras por un partido diferente al del Ejecutivo. Se habla de mayorías divididas en los casos en que el partido de la Presidencia de la República no cuenta con los escaños suficientes para controlar a la legislatura, pero, además ninguno de los partidos restantes tiene tampoco los curules suficientes para convertirse en mayoría legislativa por sí solo.” Para efectos de este trabajo no ahondaré en tal diferencia.

institucionales de las mismas”⁶⁴ A ello podemos agregar, que tiene que ver con la capacidad de negociación intrapartidaria e interpartidaria por parte del Ejecutivo y con el control, negociación y disciplina de la clase política.

Para Rogelio Hernández este nuevo rol político en nuestro país “se logra sin que se introdujeran modificaciones constitucionales que reordenaran o redistribuyeran facultades. En estricto sentido, se trató de una adaptación institucional provocada por la expansión del pluralismo”.⁶⁵ Si bien es cierto, que el debilitamiento del poder presidencial ha sido resultado de la práctica y no de ajustes legales en atribuciones propias, las reformas a otros órganos del Estado, como tratamos en el apartado anterior, le afectaron sustancialmente. La pérdida de esa homogeneidad se logra por la serie de reformas en el ámbito electoral, que paulatinamente contribuyen a incorporar a partidos políticos, diferentes al PRI en el sistema político. Además este hecho conduce a una reorganización interna, que contribuye a fortalecer al Poder Legislativo.

De acuerdo con María Amparo Casar el gobierno dividido es nocivo para el funcionamiento político porque impide atribuir responsabilidades; esto es, se abre la posibilidad de que el presidente responsabilice al Congreso y éste al presidente del mal desempeño.

El Ejecutivo y el Legislativo en nuestro país tienen pocos incentivos para construir alianzas duraderas⁶⁶. “En teoría los gobiernos divididos producen condiciones que en poco ayudan a la estabilidad y eficiencia gubernamentales, por la ausencia de

⁶⁴ Sacaría Giuseppe, apud, Isidro Cisneros, “Dilemas de la gobernabilidad en la democracia” en Crónica Legislativa Año IV, Número 1, p. 47.

⁶⁵ Hernández Rodríguez, Rogelio. Op cit, p. 789

⁶⁶ Para contrarrestar el mal funcionamiento que puede generar un gobierno dividido se ha venido hablando entre la clase política de un gobierno compartido. El Gobernador de Puerto Rico Anibal Acevedo Vilá ha denominado su gobierno como un “Gobierno Compartido”. Ha concentrado sus esfuerzos en tratar de conseguir apoyo bi-partidista para sus proyectos. Comenzó esta tarea al nombrar personas de diferentes partidos políticos para su gabinete. No obstante, Acevedo Vilá y la Legislatura de Puerto Rico han entrado en varias controversias. Este término ha sido usado en nuestro país sobre todo para referirse a la reforma del Estado. Por su parte Porfirio Muñoz Ledo, quien ha sido uno de los impulsores de esta reforma comenta que el sistema de poderes compartidos que propone plantea “el fortalecimiento y cooperación entre todos los poderes en beneficio de la autonomía y la eficacia de cada uno”. La reforma también se vincula, no dice, con ámbitos de la representación política y el sistema de partidos. Véase Porfirio Muñoz Ledo *La reforma del Estado: hacia un gobierno compartido*. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/346/23.pdf> aunque es un tema en el centro del debate, no es un término que usaremos en este trabajo.

mecanismos institucionalizados que mantengan a las legislaturas y a los ejecutivos en consonancia.”⁶⁷

La cooperación es más difícil de obtener debido a que los partidos normarán su acción con base al análisis que hagan de la conveniencia de apoyar o no un proyecto.

En este contexto la regla es la negociación o la cesión de poderes extraordinarios al Ejecutivo. Entonces el presidente se ve en la necesidad de negociar para dar paso a sus iniciativas de ley. Esta negociación implicará dos pasos a seguir, según María Amparo César: asegurar que su propio partido respalde la iniciativa y adquirir los votos necesarios de los congresistas de uno o más partidos de oposición que lo apoyen.

La negociación implica un “cambio de impresiones y de puntos de vista para llegar a un acuerdo. Según sea el caso, el acuerdo lo tratan de establecer individuos, organizaciones o gobiernos, sobre un interés común en donde los entes sólo pueden finiquitar el asunto uniéndose entre sí, o aceptando concesiones recíprocas”⁶⁸. En nuestro país se usa también el término cabildeo definido como la “acción de influir desde fuera en una decisión pública o política.”⁶⁹

Es este sentido, el Ejecutivo debe elegir bien a sus operadores políticos y se debe ubicar a los personajes con quien negociar para obtener los apoyos necesarios en las Cámaras.

Esta circunstancia nos conduce invariablemente a la modificación de las formas de operar de los diversos actores políticos en sus relaciones con el Ejecutivo Federal, e indudablemente en la relación de éste con el Congreso de la Unión. Ya que, aunque en teoría la división de poderes llevara a la negociación entre los mismos, “el fuerte

⁶⁷ María Amparo Casar. *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*. En María Amparo Casar e Ignacio Marvan (Coord.) Op. cit, p. 363

⁶⁸ Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública. El Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. A.C, México 1976.

⁶⁹ Reyes López, Mauricio *El cabildeo en la división de poderes*. <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/anali3.htm>

predominio priísta (...) inhibió la creación de una infraestructura abocada a mantener el diálogo con los miembros de la legislatura.”⁷⁰

La configuración de la Cámara de Diputados se tradujo en “una transformación institucional dirigida a consolidar redes de comunicación, con la finalidad de instrumentar más prácticas de colaboración que se apegaran a compromisos para buscar salidas negociadas entre los poderes”.⁷¹ Además condujo a una nueva organización al interior de las Cámaras.

La novedad del fenómeno colocó a México en un proceso de enorme incertidumbre política, en la medida en que años y años de gobierno unificado obstaculizaron la creación de una cultura de la negociación y el arribo a acuerdos parlamentarios.⁷²

La pluralidad dentro del Poder Legislativo permitió que varios actores políticos desarrollaran su influencia en el proceso de toma de decisiones. Así, se fortalecen los partidos representados en la Asamblea. En el “sistema mexicano, algunas instituciones más importantes como el Poder Legislativo (...) han comenzado a actuar de manera distinta no porque hayan obtenido más facultades sino porque paulatinamente se fue minando la homogeneidad política que auspicio la falta de pluralismo.”⁷³ Así adquieren mayor importancia: el líder de cada una de las Cámaras⁷⁴, los coordinadores parlamentarios, sobre todo de los tres principales partidos y los dirigentes de las comisiones más importantes, como la de puntos constitucionales o la de presupuesto.

Por su parte la influencia del jefe del Ejecutivo va perdiendo fuerza al igual que la de su Secretario de Gobernación, la que hasta antes de 1997 era muy alta y empieza a decrecer en la LVII Legislatura. Como se observa en el siguiente cuadro:

⁷⁰ Béjar Algazi, Luisa. *El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión*. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No 181 enero-abril 2001, México. p. 214.

⁷¹ González Castillo, Edgar Romeo La evolución de la Cámara de Diputados (1998-2003): una mirada a la negociación legislativa y a la alianza partidista” Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Especialidad en Ciencia Política. México D.F., febrero 2004. p.90.

⁷² Lujambio, Alonso. *Op cit*, <http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/lujambio.pdf>.

⁷³ Hernández Rodríguez, Rogelio. *Op cit*, p. 796

⁷⁴ El cuadro que se muestra es tomado de otros autores, y en él se marca un Líder del Congreso, preferí hablar de los líderes de cada una de las Cámaras, ya que no hay, en nuestro país un líder del Congreso como tal.

Influencia en la Legislatura.

Actor	LV 1991-1994	LVI 1994-1997	LVII 1997-2000	LVIII 2000-2003	Tendencia
Presidente de la República	Muy alta	Muy alta	Alta	Media	Media
Secretario de Gobernación	Muy alta	Muy alta	Alta	Media	Media
Gobernadores	Muy baja	Muy baja	Baja	Media	Alta
Otros Secretarios de Despacho	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Subsecretarios	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Oficiales Mayores	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Directores generales	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Líder del Congreso	Alta	Alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta
Coordinadores Parlamentarios	Alta	Alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta
Mesas Directivas de Comisiones.	Muy baja	Muy baja	Media	Alta	Muy Alta
Legisladores	Muy baja	Muy baja	Baja	Baja	Media

Fuente: Sebastián Lerdo de Tejada y Godina Herrera.

Como ha aumentado la influencia de los líderes de las comisiones “la distribución de las mismas es el proceso que más ha generado controversias y conflictos en las negociaciones, principalmente la conformación de las presidencias que son estratégicas en la deliberación de los grandes problemas nacionales. Esto se debe a que su importancia política trasciende a todos los ámbitos del proceso cameral en la formulación, análisis discusión y aprobación de los diseños normativos presentados.”⁷⁵

Los cambios en la gobernación de la Cámara de Diputados también tuvieron efectos en el equilibrio de poderes, destacan la promoción de controles y límites a las propuestas del gobierno federal.

Generalmente los partidos de oposición buscarán diferenciarse del gobierno con la idea de beneficiarse en el siguiente proceso electoral. “Esta conducta puede estar motivada por el temor de que el presidente se beneficie electoralmente de su cooperación o

⁷⁵ González Castillo, Edgar. Op Cit, pág. 105

porque apuestan a que las cosas saldrán mal y esta estrategia podría reportar el beneficio de ganar adeptos”⁷⁶.

Así, se van presentando, desde que el PRI pierde su papel protagónico en la Asamblea, varios elementos que marcan un nuevo diálogo entre poderes. Uno de ellos fue el aumento de las comparecencias por parte de los Secretarios de Despacho, y la posibilidad que deja el Ejecutivo a los partidos de oposición de incorporar algunas de sus demandas a la agenda legislativa. De igual manera, aparecen departamentos dentro de las secretarías de Estado creados con el fin de cabildear con los legisladores de la oposición.

Aparecen oficinas de enlace en la Secretaría de Hacienda, Economía, Comunicaciones y Transportes, se nombró a algunos ex legisladores como sus nuevos enlaces. “Esas oficinas de enlace que nunca tuvieron la posibilidad real de servir como fuente legitimada de relación con el Congreso, carecían de funciones claras y lo único claro era que funcionaban como refugio de aquellos.”⁷⁷

En los últimos dos sexenios de presidentes priístas, el partido del gobierno para lograr legitimar y legalizar sus proyectos legislativos tuvo que negociar los puntos medulares con el fin de incorporar las demandas más visibles de la oposición para lograr los acuerdos requeridos.

Al presidente se le ha retirado, en la práctica, el control sobre la estructura de oportunidad política del país. A su vez, el haberle sustraído este control afecta profundamente la relación Ejecutivo- Legislativo y también la relación del Ejecutivo con su partido aún en condiciones en que este obtenga la mayoría en el Congreso y sobretodo cuando no la obtiene. Estos hechos hablan por si solos de la transformación del sistema político mexicano.

⁷⁶ Casar, María Amparo. *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*. En María Amparo Casar e Ignacio Marvan (Coord.) Op cit, p. 365.

⁷⁷ Lerdo de Tejada y Godina Herrera, Op cit. p. 98.

Por otra parte, no se muestra un reordenamiento en el que la SEGOB quede al margen de los acontecimientos. Más aún, se remarca la importancia de la negociación por parte del Ejecutivo, es ese sentido, la Secretaría debe replantear y fortalecer sus mecanismos de trato con las Cámaras dada la importancia que tiene en este ámbito.

Capítulo 3.

La Secretaría de Gobernación.

3.1 Antecedentes.

La importancia de la Secretaría de Gobernación dentro del régimen será mejor comprendida si se le ubica a la par de la evolución del Estado mexicano.

La creación, modificación y adaptación de esta dependencia ésta ligada estrechamente a los avatares de la historia de nuestro país. Sus orígenes se remontan a los primeros momentos de la vida independiente de México, incluso antes de que culminara el movimiento armado, cuando se pensó en establecer órganos especializados para administrar asuntos de Guerra, Justicia y Hacienda Pública, lo cual quedó plasmado en la Constitución de Apatzingán el 24 de octubre de 1814.

En el Artículo 134 de esta Constitución se establecía que habría tres secretarios: de Guerra; de Hacienda y el que se llamaría especialmente de Gobierno.

En 1821 se conforma la Junta Provisional Gubernativa, con el propósito de empezar a estructurar a la nueva nación y el 8 de noviembre de ese año se dicta el “Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal” que establecía cuatro Secretarías: Relaciones Interiores y Exteriores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina; y Hacienda Pública⁷⁸.

A la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores le correspondió cumplir las siguientes atribuciones: las relaciones diplomáticas de las cortes extranjeras; la Dirección General de Correos; composición de caminos, calzadas y puentes; los ramos económicos y políticos, como los ayuntamientos constitucionales; las mayordomías de propios y arbitrios; los jefes

⁷⁸ *Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación*. D.O.F 29 de enero 1999.

políticos de las provincias y la provisión general de todos los empleados de estos ramos⁷⁹.

La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores tenía a su cargo las funciones de Gobierno General, en este término reflejaba la prolongación de las atribuciones que en el antiguo régimen correspondían al virrey, ya que se refería al amplio espacio gubernativo que el soberano ejercía por sí o a través de su virrey para asegurar el bienestar de sus súbditos.

Esta organización era una copia de las formas tradicionales heredadas por el virreinato, por lo que, a raíz de la pérdida de Texas y, en un esfuerzo de romper con estas formas tradicionales, se presentó la necesidad de formar dos Secretarías; una que se ocupara de las relaciones exteriores y otra que tuviera a su cargo las relaciones interiores o de gobierno. Con base en ello, el 29 de diciembre de 1836 se estableció el Ministerio del Interior, citado en el artículo 28 de la Cuarta Ley del ordenamiento conocido como las “Siete Leyes Constitucionales”; en él se concentraron las atribuciones relativas al gobierno interior que antes estaban dispersas⁸⁰.

La situación de incertidumbre que se tenía en el terreno político, resultado de periodos cambiantes de los que se pasaba de un régimen federal a otro centralista y viceversa, se reflejaban también en las múltiples variaciones que sufrían las dependencias del Poder Ejecutivo.

La separación definitiva de las Secretarías se alcanzaría hasta 1853, como resultado de la guerra con los Estados Unidos. Para entonces, las fronteras políticas de la nueva nación se habían definido y se había precisado el ámbito de lo exterior y de lo interior en la política del Estado. Así, la Secretaría de Gobernación propiamente dicha, comienza sus funciones cuando la creación del Estado Nacional estaba consumada.

⁷⁹ Archivo General de la Nación <http://www.agn.gob.mx/archivos/alfabet.html>

⁸⁰ *Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación*. D.O.F 29 de enero 1999.

“El 22 de abril de 1853, se expiden las “Bases para la Administración de la República”, que establecen cinco Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización; Industria y Comercio; Guerra y Marina, y Hacienda. Las atribuciones del gobierno interior se asignaron a la Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Veinte días después, por Decreto del 12 de mayo, se separaba lo relativo a las relaciones interiores para crear una Secretaría más, la de Estado y de Gobernación.”⁸¹

Esta nueva Secretaría comprendería los ramos de Consejo de Estado, en todo lo concerniente a las relaciones generales con el gobierno; todo lo relativo al gobierno interior; policía de seguridad; montepíos y establecimientos de beneficencia; cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección; libertad de imprenta; festividades nacionales y diversiones públicas. Días después se le incorporó el despacho de los asuntos correspondientes a la propiedad literaria; pestes y medios de prevenirlas; socorros públicos cuando los hubiere; y a la conservación y propagación de vacunas.

En 1856 el Ejecutivo expidió el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana”, en el cual se dividían ahora las atribuciones referentes al gobierno interior en dos Secretarías de Estado, que conservaron sus denominaciones básicas: de Gobernación y de Justicia⁸².

En febrero de 1861 se expidió el Decreto de Gobierno, Distribución de los Ramos de la Administración Pública para su Despacho entre seis Secretarías de Estado. Las atribuciones que dan base a esta reseña fueron asignadas a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobierno y a la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública⁸³.

A la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobierno le correspondió la atención de los asuntos relativos a las “elecciones generales; al Congreso de la Unión; las reformas

⁸¹ Ibidem

⁸² Ibidem

⁸³ Ibidem

constitucionales; observancia de la Constitución; relaciones con los estados; división territorial y límites de los estados; tranquilidad pública; guardia nacional; amnistías; registro civil; derecho de ciudadanía; derecho de reunión; libertad de imprenta y de cultos y policía de este ramo; policía de seguridad y de salubridad; festividades nacionales; epidemias; vacuna; gobierno del Distrito Federal en lo político y administrativo; beneficencia pública; hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilo; montes de piedad; casas de empeño y cajas de ahorros; cárceles, penitenciarías, presidios y casas de corrección; teatros y diversiones públicas; y las impresiones del gobierno”⁸⁴.

En abril de ese mismo año, se estableció un Decreto por el que se reducían a cuatro las Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores y Gobernación; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina. Para 1891 se reorganiza las funciones del Estado en Siete Secretarías. Quedando con este reacomodo ya como Secretaría de Gobernación.

De acuerdo a los altibajos que ha habido en la vida política del país, el tema de la sustitución del presidente electo cuando la falta ocurre antes del término de su ejercicio, ha sido polémico. Así, hemos tenido la existencia de un vicepresidente, la figura de un presidente de Consejo, o que fuera sustituido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, tal como lo estipulaba la Constitución de 1857. Incluso de 1896 hasta 1904 la ley establecía que fuera sustituido por el Secretario de Relaciones o en su defecto de Gobernación, mientras el Congreso hacía la designación correspondiente⁸⁵.

“Entre 1821 y 1917 las funciones asignadas a este ministerio fueron las siguientes: relaciones diplomáticas, naturalización de extranjeros, asambleas departamentales, congreso nacional, Consejo de Gobierno, gobernadores y jefes políticos, límites territoriales, observancia a la Constitución, milicia nacional, tranquilidad pública, quejas y reclamos, relaciones generales de Gobierno, policía de seguridad, Gobierno interior de la República, libertad de imprenta, elecciones generales, reformas constitucionales, amnistías, relaciones con los estados y los

⁸⁴ Ibidem

⁸⁵ Cfr. Tena Ramírez. Op cit. p 453

ayuntamientos, libertad de cultos, Gobierno del Distrito, policía rural, propios y arbitrios, territorios, censo nacional y estadística, colonización, hospicios, juntas de sanidad, juntas patrióticas, hospitales, montepíos, establecimientos de beneficencia, cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección, Registro Civil, policía de salubridad, vacuna, beneficencia pública, casas de expósitos, casas de empeño, teatros y diversiones públicas, propiedad literaria, salubridad pública, epidemias, lotería y rifas, montes de piedad, festividades nacionales, periódico oficial, imprenta de Gobierno, bibliotecas, Archivo General, conserjería y obras en palacio y desagüe”.⁸⁶

Entre 1913 y 1918, las atribuciones de la Secretaría de Gobernación fueron las siguientes: “vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales; cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos religiosos y policía de este ramo; organizar la policía rural de la Federación y policía urbana; manejar la salubridad pública; conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales, así como la división territorial; organizar la guardia nacional del Distrito Federal y territorios; dirigir y administrar el Registro Civil, beneficencia pública, hospitales, hospicios, escuelas de ciegos y de sordomudos, casas de expósitos y asilos; Monte de Piedad, cajas de ahorro y casas de empeño; organizar y establecer penitenciarías, cárceles, presidios y casas de corrección; coordinar, preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral en toda la República; reglamentar, autorizar y vigilar las loterías; organizar y realizar las festividades nacionales; conceder amnistía; administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación; atender y tramitar las reformas constitucionales”⁸⁷.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación vigente para 1918, precisó las siguientes funciones: tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renuncias y licencias de los secretarios y jefes de departamento del Ejecutivo Federal, del procurador general de la República y gobernadores de los territorios; “conducir las relaciones con el Congreso de la Unión; la Suprema Corte de Justicia y las de carácter

⁸⁶ Archivo General de la Nación <http://www.agn.gob.mx/archivos/alfabet.html>.

⁸⁷ Ibidem.

administrativo con el Ministerio Público y el Distrito Federal; llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores de los estados, y legalizar las firmas de los mismos; revisar y llevar a aprobación los proyectos de los presupuestos generales de la Secretaría; refrendar las leyes y reglamentos, circulares, acuerdos y demás determinaciones del Ejecutivo, relacionados con la Secretaría; revisar los decretos, y demás disposiciones remitidos por los estados; formular la memoria anual; atender a los reos federales, así como indultos, conmutación y reducción de penas por delitos del orden federal; atender y vigilar el funcionamiento de la Colonia Penal Federal de Islas Marías; manejar el Archivo General de la Nación, la Junta de Beneficencia Privada y la Imprenta del Gobierno; atender el servicio de migración; expropiar por causa de utilidad pública; formar colecciones de impresos, leyes, decretos y reglamentos expedidos por cada una de las secretarías, y elaborar estadísticas de población y movimiento demográfico”⁸⁸.

A partir de esta fecha, la dependencia encargada de los asuntos de política interna aparece en primer orden dentro del esquema organizacional del Gobierno Federal, lo cual marca una clara tendencia de atender prioritariamente las demandas internas del país.

En 1935, se modifica la Ley de Secretarías de Estado mediante la cual se adicionaban a la Secretaría de Gobernación funciones tales como asistencia social y anales de jurisprudencia.

Al consolidarse el régimen de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, las dependencias administrativas también se institucionalizaron y se fortalecieron. Así para el año de 1938, se expidió el primer Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que definía con precisión la estructura orgánica de la Secretaría así como sus atribuciones y funciones específicas.

⁸⁸ Cfr. *Ibidem*

Para la tramitación y el despacho de los asuntos que tenía encomendados, el Secretario de Gobernación contaba con el auxilio directo de un Subsecretario, un Oficial Mayor, cinco Departamentos: Administrativo, Jurídico, de Gobierno, de Prevención Social y Plan Sexenal; y una Dirección General de Población integrada por los Departamentos de Demografía, Migración y Turismo, y dos oficinas, Pro-Territorios Federales y de Información Política y Social.

Las funciones que le eran encomendadas se mantenían prácticamente sin cambios hasta que un año después se le sumaron el despacho de los asuntos del orden administrativo relacionados con: la dirección y administración de las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo con excepción de las que formaban parte de la Red Nacional y las que dependían de la Secretaría de la Defensa Nacional; la reunión de datos para la redacción del informe que el C. Presidente de la República debía rendir ante el Congreso Nacional.

En lo referente a las elecciones, esta secretaría se encargaba de las actas de elecciones generales, estatales y municipales; informes de comicios; noticias del Congreso, decretos anulatorios; padrones y certificados. Desde el inicio del México independiente, la organización de las elecciones estaba a cargo de los alcaldes y los jefes políticos locales y regionales, quienes imponían a discreción las prácticas y las reglas propias para llevarlas a cabo. No fue sino hasta 1946, cuando se federalizó la estructura electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación, e integrada por otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia. Simultáneamente se crearon, las comisiones locales electorales y el consejo del padrón electoral⁸⁹.

En 1951 se facultó a la Comisión para arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y para emitir constancias de mayoría.

⁸⁹ Cfr. *Ibidem*

En 1958 se incorporó a la Secretaría de Gobernación la función, ya como nos es familiar, de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales.

De esta manera se mantuvo la organización y funcionamiento de la Secretaría hasta 1973 “cuando se dio un proceso de reorganización, que fue expresado en un nuevo Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial el 16 de agosto”⁹⁰; en éste, se incorporaron atribuciones relacionadas con la seguridad interior; la cinematografía, la radio y la televisión; y la coordinación de la participación ciudadana.

La reestructuración de esta dependencia de 1973 a 1989 obedece a las necesidades políticas y sociales que prevalecían en el país, “quedando plasmados los cambios en los Reglamentos Interiores publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1977, el 14 de junio de 1984, 21 de agosto de 1985 y el 13 de febrero de 1989 con sus reformas y adiciones”⁹¹.

En 1973 se creó la Comisión Federal Electoral en cuya conformación participaban, con voz y voto, todos los partidos registrados. Ese mismo año el Registro Nacional de Electores se volvió una entidad autónoma.

Cuatro años más tarde, en 1977, se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue la de permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas antes “proscritas” y propició su representación en los órganos legislativos. La LOPPE modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados –ya fuere bajo la figura de registro condicionado o definitivo- en igualdad de condiciones; de este modo la Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante por cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público⁹².

⁹⁰ *Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación*. D.O.F 29 de enero 1999

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Cfr. Rabasa, Emilio. *Las reformas político -electorales*. www.bibliojuridica.org/libros/1/127/9pdf

En 1990 mediante decreto se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación responsable de proponer y vigilar la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, convirtiéndose posteriormente en un organismo autónomo.

La publicación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público motivó la creación de la Dirección General de Asuntos Religiosos para atender todo lo reglamentado con las atribuciones que se le confieren a la Dependencia en esta materia, derivado de las reformas constitucionales.

El 4 de junio de 1993, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación con el propósito de reforzar sus atribuciones, recordemos que para esta fecha se encontraba ya el concurso de varias fuerzas de oposición en el terreno político. En dicho reglamento se reflejaba la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Político y de la Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas. Estas unidades tendrían por objeto apoyar el fortalecimiento del espíritu democrático mediante el asesoramiento a las entidades federativas para actualizar la legislación que norma los aspectos políticos; fomentar el desarrollo de la cultura política democrática y colaborar en la modernización de las organizaciones sociales y de las instituciones gubernamentales.

En este mismo año y como resultado de la importancia del fenómeno migratorio se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, en sustitución de la Dirección General de Servicios Migratorios. Y un año más tarde, se crea el órgano administrativo desconcentrado Talleres Gráficos de México.

El 28 de diciembre de 1994, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que se incorporaron las siguientes funciones a la Secretaría de Gobernación:

“Conducir y poner en ejecución, en coordinación con los Gobiernos de los Estados, con los Gobiernos Municipales y con las Dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social las acciones conducentes al mismo objetivo.

Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de protección ciudadana.

Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos”⁹³.

En 1995 se publicó en el Reglamento Interior la creación de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas, en el que se definen fundamentalmente los principios de la educación laica, de pluralidad y reconocimiento de doctrinas o creencias religiosas y mantiene el derecho a la libertad de creencias y cultos. Además se las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de lo cual se deriva la creación, en julio de 1996, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las elecciones de 1997, en las que el partido del presidente pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, indudablemente marcan la transformación de la relación entre los Poderes de la Unión. Es por ello que se perciben modificaciones en diversas dependencias del Ejecutivo Federal. El caso de esta secretaría resultarían la incorporación de unidades administrativas que operarían en este sentido, como es el caso de la Unidad de Estudios Legislativos y la Dirección General de Enlace Político, esta última dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Político.

Estos cambios se dan a conocer en agosto de 1998 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación otro Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en el que quedaban reflejadas dichas alteraciones:

La Unidad de Estudios Legislativos tendría como propósito “dar opinión, analizar y verificar que las iniciativas y proyectos de legislación que presenten las Dependencias

⁹³ *Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación*. D.O.F 29 de enero 1999.

del Ejecutivo Federal para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, garantizar su congruencia con los preceptos constitucionales; proponer proyectos e iniciativas legislativas que tiendan a fortalecer el Estado de Derecho en nuestro país y solicitar la opinión de la Consejería Jurídica respecto de dichos proyectos legislativos”⁹⁴.

Por su parte la Dirección General de Enlace Político tenía por “objeto instrumentar los mecanismos de enlace y coordinación con las organizaciones políticas, sociales y civiles que participen en los procesos de la Reforma del Estado; así como con las Cámaras de Diputados y Senadores y los Congresos Locales”⁹⁵.

Además se incorporan a la estructura orgánica como unidades administrativas y órganos desconcentrados: la Subsecretaría de Comunicación Social con las Direcciones Generales de Medios Impresos y la de Comunicación Social Gubernamental que tendrían por objeto “conducir las relaciones del Gobierno Federal con los medios de información nacionales y extranjeros a efecto de propiciar una información veraz sobre las actividades gubernamentales; la Coordinación General de Protección Civil que tiene como propósito fortalecer la cohesión de las instancias federales y estatales participantes en el Sistema Nacional de Protección; la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer que tiene por objeto promover la ejecución del Programa Nacional de la Mujer en el ámbito federal, estatal y municipal así como con los sectores público, social y privado y, el Centro de Producción de Programas Informativos Especiales”.⁹⁶

En 1999 se transforma el órgano desconcentrado Talleres Gráficos de México en organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, coordinado por el Sector Gobernación.

Con la llegada de Vicente Fox al gobierno, quien no cuenta con una bancada mayoritaria de su partido político en el Congreso, aumenta la necesidad de establecer

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

vínculos de comunicación y negociación con el Legislativo. Es por ello, que continua con las modificaciones al interior de esta Secretaría con el propósito de fortalecer el enlace con aquel Poder.

En este ámbito se habían estado presentando transformaciones en la estructura orgánica de la dependencia; sin embargo, fue necesaria la creación de una subsecretaría que atendiera este asunto. El 30 de julio de 2002 aparece publicado un nuevo Reglamento Interior, que contempla la creación de la Subsecretaría de Enlace Legislativo.

Esta subsecretaría, en la que se profundizará más adelante, cuenta, para el desahogo de sus funciones, con las siguientes unidades administrativas: Unidad de Enlace Legislativo, Dirección General de Estudios Legislativos y Dirección General de Información Legislativa.

3.2 Secretarios de Gobernación.

En el aspecto formal, la misión del Secretario de Gobernación es conducir la política interior del Poder Ejecutivo Federal, con el propósito de contribuir a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, todo ello orientado por el diálogo, la búsqueda y construcción de acuerdos políticos.

La importancia del cargo sobresale en todos los aspectos no solo por las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino sobretudo por los lazos reales de poder que entretienen los principales actores políticos y en este sentido, el titular de la Secretaría de Gobernación posee una gran fuerza al ser el principal intermediario entre el Presidente de la República y el Congreso; los partidos políticos; las agrupaciones políticas, y las religiosas. En fin, esta posición le brinda al titular información de suma importancia, una visión general de la situación del país e incentivos para negociar. Es por ello que se requiere de un hombre (o mujer) con fuerza, con experiencia, con habilidad para la negociación, que sea capaz de tomar decisiones en momentos cruciales, ya que es una pieza clave dentro del sistema y sus

estudios, reportes y opiniones pueden influir en el Presidente para realizar alguna actividad, y retener o modificar algún proyecto.

Debemos hacer énfasis en que en esta dependencia del Ejecutivo se combina la parte administrativa con la parte política del gobierno, porque más allá de sus funciones meramente administrativas se relaciona, como ya dijimos, con los diversos actores políticos entre ellos el Poder Legislativo.

La Secretaría de Gobernación no es un lugar a donde se va a aprender política, es la institución a donde se llega porque se conoce la forma de hacer política.

El Reglamento Interior divide las facultades en indelegables del Secretario y aquellas en las que procede su delegación en virtud de las competencias que se disponen en los ordenamientos y el propio reglamento.

Las facultades indelegables se encuentran estipuladas en su artículo 5°. De estas conviene mencionar aquellas de relevancia para nuestro estudio tales como:

- “Formular y proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, programas, órdenes y demás disposiciones sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría;
- Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego de que se inicie el periodo ordinario de sesiones, del estado que guarden el ramo y el sector correspondiente e informar, siempre que sea requerido para ello por cualquiera de las cámaras que lo integran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente al ramo de sus actividades;
- Refrendar, en los términos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y con las autoridades municipales y establecer, por acuerdo del titular del Ejecutivo Federal, mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realicen funciones relacionadas con las entidades federativas y los

municipios; así como, rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal.”⁹⁷

Entonces, podemos ubicar al secretario de Gobernación como principal vínculo entre el Ejecutivo y las Cámaras de tal manera que es él quién debiera encargarse de la comunicación y negociación principalmente, aunque se sabe que en la práctica la Secretaría cuenta con otros operadores políticos, pero en última instancia el responsable de la buena relación es el Secretario y el propio presidente de la República.

En lo que respecta a las iniciativas de ley: en qué momento presentarla, los argumentos para defenderla, la ubicación de los legisladores con los que hay que tratar, con quién negociar, el costo político; qué puede obtenerse y qué cederse en la negociación, el impacto social y en el presupuesto, son datos que debe tener el titular de esta dependencia, además de los otros asuntos a su cargo, y para ello cuenta con diversas subsecretarías y unidades administrativas.

La historia de una institución obedece a las circunstancias por las que atraviesa el país al que pertenece. En el caso Gobernación, pudimos ver una serie de modificaciones a lo largo del desarrollo del Estado Mexicano. Sin embargo no podemos referirnos a una dependencia como el conjunto de estructura; bienes inmuebles y personal, de manera general. Resulta de suma importancia conocer, así sea de manera breve, quién ha estado a cargo del funcionamiento de esta pieza clave. Los nombres podemos recapitularlos desde la época de Porfirio Díaz (véase anexo: Secretarios de Gobernación), ahora ahondemos en el individuo.

A partir de la consolidación del PRI en los años cincuenta, y la estabilización del “presidencialismo” se han tenido máximo dos Secretarios de Gobernación desde el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines hasta el de Miguel de la Madrid. La movilidad de los

⁹⁷ *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. DOF 30 de julio de 2002.

Secretarios produce la discontinuidad en los procedimientos y formas de negociación, lo que marca otro factor para el debilitamiento de la institución política.

Es cierto que no podemos recopilar información de todos en este trabajo, por que no es el fin, pero retomemos a partir de los años ochenta, en específico desde el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988).

Manuel Bartlett Díaz, originario de Puebla ha sido el último Secretario de Gobernación que duró todo el sexenio en el cargo. Licenciado en derecho por la UNAM (1959) posgraduado en la Universidad de París (1959-61) y doctor en derecho por la UNAM (1967-68) con postgrado en la Universidad Victoria, GB (1968-69), ha tenido diversos cargos dentro de la política nacional antes de llegar a ser titular de la dependencia de nuestro estudio. En el PRI, partido al que pertenece desde 1963, fue director de la revista La República, coordinador general de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid y secretario general del comité ejecutivo nacional (1981-82), precandidato a la Presidencia de la República (1987). Ha sido subdirector general (1969) y director general de Gobierno de la Secretaria de Gobernación (1970-76), secretario de la Comisión Federal Electoral (1970-76), director de Asuntos Políticos de la secretaria de Relaciones Exteriores (1976-79, asesor del secretario de Programación y Presupuesto Miguel de la Madrid (1979-81). Posteriormente es invitado por el Presidente Miguel de la Madrid como Secretario de Gobernación (1982-88). El suceso más controvertido de su dirigencia fue la caída del sistema en las elecciones presidenciales de 1988, ya que el Secretario de la SEGOB era a su vez presidente de la Comisión Federal Electoral⁹⁸.

Fernando Gutiérrez Barrios fue el primer secretario de Carlos Salinas de Gortari. Nació en Veracruz, estudió y se especializó en el H. Colegio Militar, pero para 1988 año en el que fue llamado al cargo ya contaba con una amplia experiencia de por lo menos tres décadas en política y dentro de la administración pública federal a la que se incorpora en 1952 como jefe de Control e Información de la Dirección Federal de seguridad, de la que fue subdirector (1958-64) y director (1964-70) precisamente dentro de la SEGOB. También fue subsecretario de Gobernación (1970-82), director general

⁹⁸ Cfr. <http://es.wikipedia.org/> y http://www.eureka.org.mx/expedientes/galeria_horror.html

de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (1982-86) y gobernador de su estado natal de 1986 a 1988.

“El nombre de Gutiérrez Barrios, Don Fernando, está asociado con el mito, y su leyenda ha sido perfectamente bien construida como el que fuera un hombre de modales finos en extremo, quien con una voz dulce solía recordar, cuando ocupaba el despacho de secretario de Gobernación, que cuando negociaba, sabían sus interlocutores que al decir no, significaba no, pues jamás le temblaba la mano”⁹⁹.

Sin embargo, había otros dos personajes importantes que tenían tareas políticas: Manuel Camacho Solís jefe de Departamento del Distrito Federal y Joseph Marie Córdoba Montoya su asesor, este último es de especial relevancia por el poder que ejerció en aquel entonces, todos sabían que era la mano derecha del presidente y actuaban en consecuencia, lo que llevo a que tuviera fricciones con Gutiérrez Barrios y Manuel Camacho.

En cuanto al tema que nos interesa podemos percibir el debilitamiento de la Secretaría de Gobernación, ya que el súper asesor de Salinas desbanca a su titular en tareas importantes tales como: “el manejo de la información de seguridad nacional y la relación con el PRI. Además, influyó en la nominación de gobernadores, senadores y diputados (lo que) provocó que todo aspirante tuviera que hacer antesala con Córdoba como antes lo hacía en el PRI, en Gobernación o en los despachos de otros secretarios de Estado”¹⁰⁰

Gutiérrez Barrios es sustituido al inicio de 1993 por Patrocinio González Garrido, quien fue durante más de 12 años Secretario del Trabajo, fue Senador de 1982 a 1988 y posteriormente electo Gobernador de Chiapas, ha sido caracterizado en algunos medios, por su forma autoritaria de gobernar y se le considera en parte causante de las condiciones que motivaron el alzamiento zapatista de enero de 1994¹⁰¹, un año antes el

⁹⁹ Laguna Bérbér, Mauricio. “Amado y temido, lo cierto es que se llevó consigo secretos de Estado Responsable de la policía política durante el tlatelolcazo y de los cuerpos tirados al mar.” La Crisis 15-10-2005 www.lacrisis.com.mx/

¹⁰⁰ Ramírez, Carlos. *El asesor incimodo Joseph Marie Córdoba Montoya*, Océano, México, 1997. pp 58,59 y 62.

¹⁰¹ <http://es.wikipedia.org>

presidente Carlos Salinas de Gortari lo nombró Secretario de Gobernación, pero la situación ocurrida en Chiapas obligó a su destitución apenas una semana después del alzamiento.

Patrocinio González es sustituido por Jorge Carpizo MacGregor, quien es abogado y realizó todo el inicio de su carrera en diversos cargos académicos y administrativos en la UNAM, entre ellos fue Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Abogado General, el 1 de enero de 1985 asumió la Rectoría de Universidad hasta el 1 de enero de 1989.

Al terminar su periodo al frente de la UNAM fue designado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en 1990 el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari lo nombró primer presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hasta 1993 en que a su vez lo designa Procurador General de la República, durante esta gestión ocurre en Guadalajara el asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, Arzobispo de esa ciudad, desde entonces Carpizo ha defendido la tesis de que el Cardenal murió en un fuego cruzado entre dos bandas de narcotraficantes confundido como uno de ellos, aunque varios sectores de la sociedad y la Iglesia Católica continúan rechazando esta posibilidad.

En 1994 y ante la crisis política causada por el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, Salinas nombra a Carpizo Secretario de Gobernación, ello porque se quiso abrir un espacio de diálogo con los partidos políticos con vistas a una reforma electoral más. El nuevo secretario de Gobernación se presentó como el funcionario con el que los partidos aceptaran dialogar. Lo que permitió el consenso para las reformas de 1994¹⁰². Las modificaciones se dieron principalmente en la organización del Instituto Federal Electoral. Además condujo el proceso electoral de 1994, durante el cual presentó su renuncia al cargo pero no le fue aceptada.

Ernesto Zedillo Ponce de León toma protesta como presidente y organiza su gabinete de tal forma que Esteban Moctezuma Barragán queda como titular de Gobernación,

¹⁰² Cfr. Medina Peña, Luis. Op. cit p. 287

cargo que ocupó menos de un año, pues renunció oficialmente por motivos de salud, aunque extraoficialmente se supo que era debido a su poca experiencia política que no le había permitido tener la fuerza suficiente para el desempeño de un cargo tan importante¹⁰³.

Esteban Moctezuma es economista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, además tiene una Maestría en Política Económica en la Universidad de Cambridge. Ocupó varios cargos en la administración pública mexicana, pero empezó verdaderamente a destacar cuando se hizo cargo de la Coordinación General de la campaña a la presidencia de Ernesto Zedillo.

De las decisiones que tomó el Presidente Zedillo en su primer año de gobierno el relevo del titular de la SEGOB fue trascendental ya que Moctezuma Barragán reflejaba el zedillismo, pero el Jefe del Ejecutivo no podía seguir manteniendo a esta persona en un contexto de desorden político: el conflicto en Chiapas empantanado; ningún avance en el tema de los asesinatos políticos de 1994; no logra comunicación con los partidos políticos y el PAN y PRD se salen de la reforma política, el desbordamiento de movimientos sociales como el de Ruta 100 y el Barzón, que pocos días antes de su renuncia había invadido las oficinas políticas de Bucareli. Lo que reflejó que la Gobernación había fallado como instrumento de gobierno y de canalización de las negociaciones políticas.

Emilio Chuayffet es abogado egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde también impartió cátedra.

Inició su carrera política como Subdelegado y luego Delegado en Benito Juárez en el Distrito Federal, de ahí pasó en 1982 a ser Presidente Municipal de Toluca y luego Secretario de Educación y de Gobierno del Estado de México durante los gobiernos de Alfredo del Mazo González y Alfredo Baranda García. En 1989 fue designado

¹⁰³ <http://es.wikipedia.org>

Procurador Federal del Consumidor y un año después Director General del Instituto Federal Electoral cuando no era aún un organismo autónomo.

En 1993 fue postulado candidato del PRI a Gobernador del Estado de México, obteniendo el triunfo en las elecciones y tomando posesión el 16 de septiembre de 1993, menos de dos años después dejó la gubernatura al ser designado Secretario de Gobernación por el presidente Ernesto Zedillo.

En un principio Chuayffet fue visto con beneplácito ya que se le considera un hombre con talento y experiencia política; sin embargo, su actuación al frente de la política interior de México fue muy controvertida, durante su periodo el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados en las Elecciones de 1997 y Chauyffet trató de impedir que las fracciones de los partidos de oposición, que ahora juntas tenían mayoría y estaban encabezadas por Porfirio Muñoz Ledo del PRD y Carlos Medina Plascencia del PAN, tomaran el control de la Cámara e instalaran la LVII Legislatura lo que finalmente fue imposible y por primera vez la Cámara de Diputados fue presidida por un diputado opositor: Porfirio Muñoz Ledo, quien respondió el informe presidencial de Ernesto Zedillo. Chuayfett nunca pudo entablar una comunicación satisfactoria con los legisladores. Posteriormente también bajo su administración ocurrió la Matanza de Acteal en Chiapas el 22 de diciembre de 1997, lo cual obligó su remoción de la Secretaría de Gobernación en los primeros días de enero de 1998¹⁰⁴.

El Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo, designó a Francisco Labastida Ochoa, para ocupar el cargo vacante, instruyéndolo para atender particularmente, tres temas de la agenda nacional: el proceso de desarrollo político del país; el grave problema de criminalidad e inseguridad y los conflictos, la inseguridad y el combate a la pobreza en Chiapas¹⁰⁵. El 15 de marzo de 1998 se envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas constitucionales en materia de cultura y derechos indígenas, con lo que se da cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, aunque nunca se aprueba.

¹⁰⁴ Cfr. <http://es.wikipedia.org/> y http://www.eureka.org.mx/expedientes/galeria_horror.html
¹⁰⁵ www.pri.org.mx

La Secretaría se reorganizó en 1998 y publicó un nuevo Reglamento Interno, destacando la creación de la Subsecretaría de Comunicación Social y la Coordinación General de Protección Civil, ambas para apoyar las tareas que en estos campos realiza el conjunto del Gobierno Federal.

Francisco Labastida Ochoa es un economista con amplia experiencia política. Militante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1964. En 1986 fue electo Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa para el período 1987-1992. Se ha desempeñado en diversos cargos de la administración pública federal, y en el servicio diplomático¹⁰⁶, fue Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal y Subsecretario de Programación y Presupuesto. Fungió como Embajador de México ante la República Portuguesa de julio de 1993 a noviembre de 1994. En el mes de diciembre del mismo año, asumió el cargo de Director General de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, mismo que concluyó en enero del año siguiente, cuando fue designado Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por el Presidente Ernesto Zedillo.

En 1999 deja la Secretaría de Gobernación para contender con otros tres participantes por la candidatura de su partido a la presidencia de la República, ganando en la contienda interna y apareciendo en las boletas como candidato del PRI, pero pierde en las urnas frente a Vicente Fox.

Diódoro Carrasco Altamirano es designado el nuevo titular de esta dependencia para concluir el periodo de gobierno zedillista. Carrasco Altamirano se recibió en economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y ha llevado a cabo varias posiciones dentro de la administración pública de México. Éstos incluyen los del director auxiliar de la programación del departamento general del desarrollo Agro-Industrial (Ministerio de Agricultura los recursos y de agua - SARH); General director auxiliar del planeamiento Agro-Industrial del departamento Agro-Industrial general del desarrollo de la coordinación (SARH); General director auxiliar para la información y la investigación

¹⁰⁶ Ibidem

del departamento general de productos básicos y de la fuente rural del Ministerio de Comercio y desarrollo industrial (SECOFI); Secretaria privada a la secretaria auxiliar del planeamiento industrial y comercial de SECOFI; Secretaria del planeamiento del gobierno del estado de Oaxaca, y secretaria auxiliar del gobierno del departamento del interior.

Vicente Fox Quesada inicia su sexenio en medio de la celebración en diversos aspectos de la alternancia en nuestro país y convoca a su “gabinetazo” a Santiago Creel Miranda para dirigir una de las dependencias de vital importancia para su gobierno, entendida como vínculo con el Legislativo, en un gobierno dividido.

Creel Miranda nace en 1954. Se graduó en leyes de la Facultad de Derecho UNAM. Fue integrante del Grupo San Ángel, una ONG que buscaba la democratización de México, en el cual confluían políticos de diversas ideologías, incluida Elba Esther Gordillo, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

De 1994 a 1996 fue Consejero Ciudadano del Consejo General del IFE y de 1997 a 1999, fue diputado federal en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión. Luego contendió para la campaña de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el 2000, elección que perdió ante el perredista Andrés Manuel López Obrador, fue llamado por el presidente Vicente Fox para el cargo de Secretario de Gobernación¹⁰⁷ que desempeñó con dificultades. En realidad carecía de experiencia en la administración pública federal, y como negociador; sin embargo, Fox lo sostiene en esa dependencia hasta el 1 de junio del 2005, fecha en que se retira y lanza su campaña para ser candidato a la presidencia por el PAN. Misma que finalmente obtiene Felipe Calderón al derrotarlo en la contienda interna. Su actuación al frente de la SEGOB, será tratada en el último capítulo.

José Carlos María Abascal Carranza nace en 1949. Obtiene el título de abogado por la Escuela Libre de Derecho. Es hijo de Salvador Abascal Infante, el controvertido fundador y dirigente de la Unión Nacional Sinarquista, que durante el cardenismo y

¹⁰⁷ Cfr. <http://es.wikipedia.org/> y http://www.eureka.org.mx/expedientes/galeria_horror.html

principios de los años cuarenta combatió el cardenismo y la educación socialista y pretendió el reconocimiento legal de la Iglesia Católica. Durante su función como Secretario del Trabajo, Carlos Abascal causó un escándalo político, cuando según versiones periodísticas, pidió a la maestra de Literatura de una de sus hijas no analizar la novela *Aura* de Carlos Fuentes, por considerarla "inmoral". Sin embargo, el saldo de su paso por la Secretaría del Trabajo puede considerarse positivo, se mantuvo la tranquilidad en la mayoría de los sindicatos, llegando a resolverse la mayoría de los emplazamientos a huelga, de los cuales el mas grave y difícil fue el del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que bajo el liderazgo de Carlos Romero Deschamps emplazo a huelga a PEMEX¹⁰⁸, este ejemplo es importante porque se manejó el aspecto laboral; sin embargo, en lo político refleja la inexperiencia en negociación del Secretario Creel.

3.3 Aspectos Formales.

Una vez que hemos recordado los antecedentes de la institución y a los titulares recientes de la misma, es menester describir los aspectos formales que regulan el funcionamiento de la Secretaría de Gobernación, y ubicarla dentro de la legislación.

3.3.1 Marco Jurídico.

En nuestro país el ejercicio del Poder Ejecutivo se encuentra depositado en “un solo individuo” de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en un marco de régimen presidencial. Sin embargo, la estructura interna de dicho poder reconoce a varias dependencias y entidades de la administración pública tales como las Secretarías de Estado; Departamentos Administrativos, Consejería Jurídica; organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

La separación de poderes conduce necesariamente a una falta de cooperación como la resultante en un régimen parlamentario. Mas, los hacedores de las leyes en nuestro país tomaron de la experiencia francesa y española ciertos preceptos que llevarían a

¹⁰⁸ Ibidem

la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Esto a través de los Secretarios de Estado o de Despacho.

Los Secretarios de Despacho carecen de competencia propia pues la ejercen dentro de su respectivo ramo por delegación y en representación del titular unipersonal del Poder Ejecutivo.

La actitud favorable que se presenta en la Constitución Mexicana en cuanto a colaboración de los poderes Ejecutivo y Legislativo la tenemos, según Martínez Báez, en la facultad de cualquiera de las Cámaras de citar a los Secretarios para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie algún caso relativo a su Secretaría.

El artículo 93 constitucional prevé la obligación de los Secretarios de Estado de informar al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Además cualquiera de las Cámaras podrá citarlos, al igual que al Procurador General de la República y jefes administrativos, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Para el estudio de la relación del Congreso con los Secretarios deben tomarse en cuenta además de la Constitución, el conjunto de disposiciones que afectan esta relación como el sistema electoral y de partidos, así como la correlación de fuerzas políticas resultantes en cada elección.

Los Secretarios de Estado “son funcionarios que auxilian al presidente de la República quien los nombra y remueve libremente según lo dispone la fracción II del artículo 89 constitucional; por lo que únicamente de él dependen.”¹⁰⁹ Es por ello que la Carta Magna no establece facultades directas a las Secretarías o a sus titulares. Sin embargo, si se reconoce sus obligaciones y responsabilidad.

¹⁰⁹ Martínez Báez, Antonio. Obras político-constitucionales. UNAM, México 1994. p. 449

Al respecto Ignacio Marván nos comenta que ellos “tienen cierta “personalidad”, obligaciones, restricciones políticas y sobre todo, si tienen responsabilidad propia por sus actos u omisiones e, inclusive, protección constitucional similar a la de los funcionarios electos popularmente.¹¹⁰

El refrendo es un punto importante en nuestra legislación ya que dota al Secretario de responsabilidad de cuantos actos refrenden. El artículo 92 constitucional especifica que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos¹¹¹. En caso de que el asunto competa a dos o más dependencias deberá ser firmado por todos los titulares de las mismas.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación, específica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, de acuerdo a la misma ley, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Esta responsabilidad constitucional del Secretario por delitos, faltas u omisiones en que incurra durante el ejercicio de su cargo, es un elemento para reconocerlo como un funcionario que no se limita ciegamente a cumplir las resoluciones presidenciales. Sin embargo, dentro de la academia este criterio ha sido rebatido con el argumento de que el presidente puede removerlo en cualquier momento. No es de nuestro interés ahondar al respecto.

¹¹⁰ Marván Laborde, Ignacio. El Congreso frente a los secretarios del presidente. María Amparo Casar e Ignacio Marvan Op cit, passim.

¹¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

3.3.2. Atribuciones.

Las atribuciones que competen a cada una de las Secretarías de Estado se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 27 enumera los asuntos que corresponden a la Secretaría de Gobernación (y que puede ser consultado íntegramente en el anexo).

La conducción de la política interior. Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de instituciones democráticas; vigilar el cumplimiento de preceptos constitucionales en materia religiosa; establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad del Estado Mexicano; llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados y legalizar las firmas de los mismos; regular el juego y las apuestas; fijar el calendario oficial; administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación; conducir las políticas y programas de protección civil; tramitar lo relativo a nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Estado jefes de Departamento administrativo y Procurador general de la República; conducir la política de población; son algunos de los temas de su competencia.

Sin embargo, quisiera remarcar aquellos que la colocan como el pilar de las negociaciones políticas con el Legislativo Federal:

- “Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;
- Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;
- Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los

municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal;

- Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;
- Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática¹¹².

3.3.3 Organograma.

De conformidad con el Reglamento Interior de la SEGOB, la estructura orgánica básica de la Secretaría de Gobernación se conforma por un Secretario de Despacho quien es el titular, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de diversos servidores públicos (subsecretarios y oficial mayor) especificados en el artículo segundo del mismo reglamento o bien en el Manual de Organización de la dependencia. Además contará con 32 unidades administrativas y una Contraloría Interna en su ámbito central, con 11 órganos desconcentrados a los que se refiere el artículo 36 de dicho Reglamento y tres entidades sectorizadas.

Esta estructura orgánica se detalla a continuación¹¹³:

“Secretario

1.0.1 Dirección General de Comunicación Social

1.0.2 Unidad para el Desarrollo Político

1.0.2.1 Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico

1.0.3 Coordinación General de Protección Civil

1.0.3.1 Dirección General de Protección Civil

1.0.3.2 Dirección General para el Fondo de Desastres Naturales

¹¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación 16 de junio de 2005.

¹¹³ Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación D.O.F. 30 de julio de 2002

1.1 Subsecretaría de Gobierno

- 1.1.1 Unidad de Gobierno
- 1.1.2 Unidad de Enlace Federal
- 1.1.3 Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales
- 1.1.4 Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas

1.2 Subsecretaría de Enlace Legislativo

- 1.2.1 Unidad de Enlace Legislativo
- 1.2.2 Dirección General de Estudios Legislativos
- 1.2.3 Dirección General de Información Legislativa

1.3 Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos

- 1.3.1 Unidad de Asuntos Jurídicos
- 1.3.2 Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
- 1.3.3 Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional

1.4 Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos

- 1.4.1 Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal
- 1.4.2 Dirección General de Asociaciones Religiosas

1.5 Subsecretaría de Normatividad de Medios

- 1.5.1 Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía
- 1.5.2 Dirección General de Medios Impresos
- 1.5.3 Dirección General de Normatividad de Comunicación

1.6 Oficialía Mayor

- 1.6.1 Dirección General de Programación y Presupuesto
- 1.6.2 Dirección General de Recursos Humanos
- 1.6.3 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
- 1.6.4 Dirección General de Tecnologías de la Información

1.0.4 Contraloría Interna

ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS

- 1.7 Centro de Investigación y Seguridad Nacional
- 1.8 Archivo General de la Nación
- 1.9 Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana
- 1.10 Centro Nacional de Prevención de Desastres
- 1.11 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
- 1.12 Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez
- 1.13 Instituto Nacional de Migración
- 1.14 Secretaría General del Consejo Nacional de Población

1.15 Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

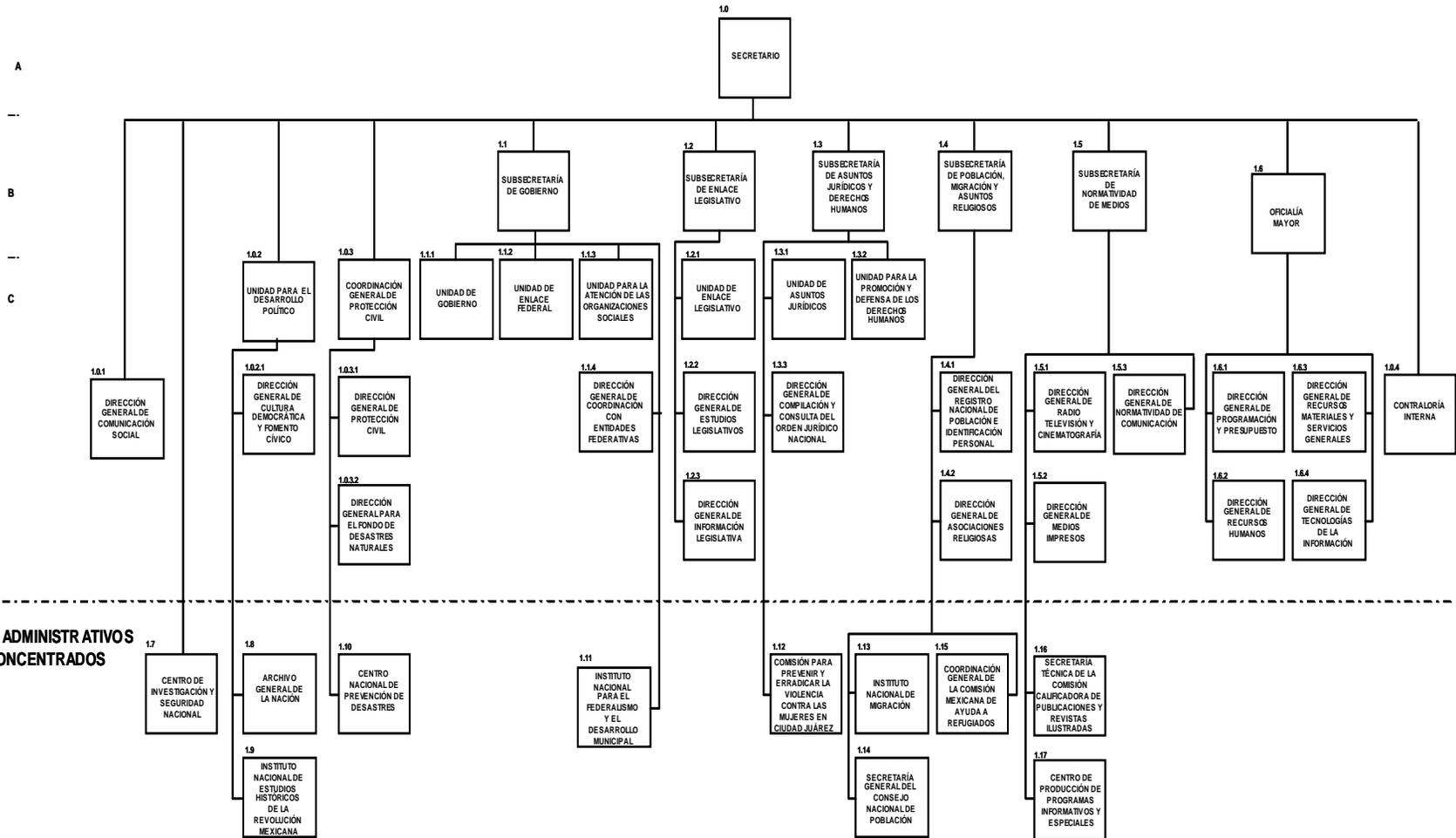
1.16 Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas

1.17 Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales.

Asimismo, se tienen sectorizadas tres entidades: Talleres Gráficos de México, Notimex, S.A. de C.V., y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación”.

D). ORGANOGRAMA

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
ORGANOGRAMA
2005



3.4 Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación: Diseño, objetivos y funciones.

La Secretaría de Gobernación ha sido la dependencia designada para establecer, mejorar y garantizar un ambiente de comunicación y respeto por parte del Ejecutivo con los otros poderes de la Unión, y ayudar a la relación establecida por la Constitución Política. En lo que se refiere al Poder Legislativo, esa relación era atendida por la Unidad de Estudios Legislativos y la Dirección General de Gobierno y la Subsecretaría de Desarrollo Político.

La pluralidad en el Congreso orientó nuevas formas de negociación para el Ejecutivo y aparecen oficinas en las diversas Secretarías de Estado para funcionar de vínculo, pero a pesar de estos departamentos creados con la finalidad de mejorar la relación entre los poderes que nos ocupan, la existencia de fricciones y acuerdos no alcanzados evidenciaban la necesidad de replantear la comunicación y acercamiento del Ejecutivo con las Cámaras, de tal manera que para la segunda mitad del segundo año de gobierno del presidente Fox se percibe la necesidad de modificar la estructura interna de la Secretaría de Gobernación y crear una subsecretaría para que se haga cargo de todos los asuntos relacionados con el proceso legislativo y demás atribuciones que corresponden al Ejecutivo, en este sentido.

La Subsecretaría de Enlace Legislativo aparece en el Reglamento interno a finales de julio de 2002¹¹⁴ con el propósito de consolidar los mecanismos e instrumentos institucionales para la conducción de las relaciones y negociaciones con el Poder Legislativo.

La misión de esta subsecretaría es “construir y operar los mecanismos e instrumentos institucionales que garanticen la buena relación entre los poderes para la generación de consensos y acuerdos políticos, jurídicos y sociales, a fin de lograr las reformas

¹¹⁴ Aguilar Coronado, Humberto: “El Presidente de la República, y el Secretario de Gobernación, me confirieron la responsabilidad de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión. Para ello, ante las nuevas circunstancias, rediseñamos las funciones de la Secretaría de Gobernación, creamos la Subsecretaría de Enlace Legislativo” <http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/2003>

¹¹⁴ Se publica en el Diario Oficial de la federación el nuevo reglamento interno de la Secretaría de Gobernación el 30 de julio de 2002, en el que aparece la Subsecretaría de Enlace Legislativo.

legislativas en las que se sustenten el desarrollo nacional, la gobernabilidad democrática y el bien común”¹¹⁵.

Entre sus principales funciones tenemos:

- “Establecer las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos que deban regir en las unidades administrativas que tenga adscritas, de conformidad con la política que determine el titular del ramo;
- Coordinar la elaboración del Programa Operativo Anual y del anteproyecto de presupuesto anual de las unidades administrativas que tenga adscritas y vigilar su correcta y oportuna ejecución;
- Someter a la aprobación del Secretario los estudios y proyectos, así como las propuestas de modernización, desconcentración, descentralización y simplificación administrativa que se elaboren en el área de su responsabilidad;
- Suscribir los anexos técnicos o de ejecución a celebrarse con los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, los convenios o bases de colaboración con otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios de concertación con los sectores social y privado. En caso de que el acto jurídico incluya asuntos que correspondan a varias subsecretarías, deberá firmarse por los subsecretarios respectivos;
- Proporcionar la información o la cooperación que le sean requeridas por otras dependencias del Ejecutivo Federal, previo acuerdo con el Secretario”¹¹⁶.

Las funciones enmarcadas en este reglamento hacen clara referencia a la parte administrativa; sin embargo, los objetivos planteados si muestran la parte en cuanto a la relación política de los Poderes que estamos estudiando de entre lo cuales tenemos:

- ⌘ “Seleccionar y consensuar, con los actores políticos, la agenda legislativa estratégica del país.
- ⌘ Lograr que todas las instancias del Ejecutivo Federal conduzcan su relación con el Poder Legislativo, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la SEGOB.
- ⌘ Mediante ejercicios de consensos, obtener el apoyo de los Gobiernos de las Entidades Federativas para lograr las reformas legislativas que sustenten la gobernabilidad democrática, el desarrollo de la nación y el bien común.
- ⌘ Construir los mecanismos de enlace, comunicación y atención cotidiana con los grupos parlamentarios y los legisladores en lo particular, para lograr las reformas legislativas que sustenten la gobernabilidad democrática, el desarrollo nacional y el bien común.
- ⌘ Lograr el apoyo de los líderes de opinión para la agenda legislativa estratégica mediante mecanismos eficientes de comunicación”¹¹⁷.

¹¹⁵ www.segob.gob.mx

¹¹⁶ Ibidem.

Se le encomienda la tarea de dirigir esta Subsecretaría a Humberto Aguilar Coronado, quien es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Popular Autónoma de Puebla. En su currículum, destaca entre otras actividades el ser Secretario de Organización; Secretario General Adjunto y Secretario de Acción Electoral del CEN del PAN; Diputado Federal a la LV Legislatura del H. Congreso de la Unión; Consejero Diputado y representante del PAN ante el Consejo General del IFE; Director General de Gobernación en Puebla; Subcoordinador de Asesores del C. Gobernador del Estado de Jalisco; Miembro de la Comisión Negociadora del PAN para la Alianza Nacional Opositora; Jefe de Negociación para concretar la Alianza por el Cambio Diputado a la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Puebla.

De manera general, el Subsecretario de Enlace Legislativo contribuye, además de dar cumplimiento a los objetivos de la misma, a la planeación, organización y evaluación de sus unidades administrativas, establece sus políticas y normas, de acuerdo con el Secretario; acuerda con el mismo los asuntos y la ejecución de los programas que le sean encomendados. Además de que apoya en la negociación con las Cámaras de Diputados y Senadores.

Con la salida de Santiago Creel Miranda del Despacho de Gobernación, se realizan algunos cambios al interior de la misma y en ese sentido se designa al Lic. Dionisio Meade García de León, Subsecretario de Enlace Legislativo.

El nuevo Subsecretario se tituló en Economía, 1965 y en Derecho al año siguiente por Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene una experiencia laboral tanto dentro de la Administración Pública Federal como el en Poder Legislativo, se ha desempeñado en diversos cargos en la SHCP, Secretaría de Industria y Comercio, Fue Diputado Federal por el PRI en la LVII Legislatura y últimamente había trabajado como asesor en la Cámara de Senadores.¹¹⁸

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Dionisio Meade García de León tiene un amplio currículum, trabajo en Secretaría de Industria y Comercio como Analista de la Subdirección de Asuntos Internacionales en 1966; Banco de Comercio; Instituto Mexicano de Comercio Exterior como Jefe del

La Subsecretaría cuenta para el desahogo de sus funciones con la Unidad de Enlace Legislativo, la Dirección General de Estudios Legislativos y la Dirección General de Información Legislativa.

La Unidad de Enlace Legislativo tiene entre sus funciones:

- “Apoyar al titular del ramo en la conducción de las relaciones políticas del Poder Ejecutivo de la Unión que, con motivo de procesos legislativos, se susciten con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones civiles y demás instituciones sociales;
- En términos de lo que dispone el párrafo anterior, diseñar mecanismos de enlace y diálogo permanente con los partidos y agrupaciones políticos nacionales y locales;
- Instrumentar líneas de acción para promover consensos y acuerdos entre el Ejecutivo Federal y los partidos y agrupaciones políticos nacionales y locales, que puedan traducirse en acciones legislativas;
- Apoyar al Secretario en la conducción de las relaciones que, con motivo del desahogo de procedimientos legislativos, se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, con sus Cámaras y órganos, con la Comisión Permanente o con las legislaturas de las entidades federativas;
- En el ámbito de su competencia, establecer y desarrollar vínculos políticos institucionales con el Poder Legislativo Federal, con sus órganos y con los grupos parlamentarios que lo integran;
- Coadyuvar con la dependencia o entidad que corresponda, en el establecimiento de un programa integral y sistemático de los proyectos e iniciativas de carácter legislativo del Ejecutivo Federal, con el propósito de prever los tiempos adecuados para su presentación ante el Congreso de la Unión;
- Presentar ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente, en su caso, las iniciativas de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ley o de decreto, los tratados internacionales y, en su caso, los nombramientos para su ratificación, así como las demás comunicaciones que suscriban el titular del Ejecutivo Federal o las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Auxiliar al Secretario en la conducción de las relaciones del Ejecutivo con el Poder Legislativo Federal, dando seguimiento y reportando al superior jerárquico sobre el desahogo de los procedimientos de reforma constitucional y legislativo previstos en la Constitución y en las leyes, así como rindiendo informes oportunos sobre el desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso de la Unión y de sus Cámaras, así como de la Comisión Permanente durante los recesos de aquél;

Departamento de Asuntos Internacionales, de 1971 a 1972. Fue también Jefe de Departamento de Negociaciones Comerciales en la SHCP 1973 a 1974. Secretaría de Industria y Comercio como Subdirector General de Industrias de 1974 a 1976; Banco de México, fue Subgerente de Política Financiera y Comercio Internacional, de 1977 a 1980. Director de Estudios Internacionales. Febrero de 1980, SHCP. Coordinador General de la Dirección General del INFONAVIT, de 1981 a 1982. Director General de Promoción Fiscal de la SHCP de 1983 a 1988. Banco Obrero; Banco Mexicano Somex, S. N. C. como Director de la División de Servicios y Secretario del Consejo del Banco y de sus filiales de 1989 a 1992. Asesor de la Comisión de Hacienda y Crédito Público (LVI Legislatura). Marzo de 1995 a Agosto de 1997. Integrante de las Comisiones de Relaciones Exteriores de 1999 a Agosto de 2000 y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda Septiembre de 1997 a Agosto de 2000. Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Septiembre de 1997 a Febrero de 1999. Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Marzo de 1999 a Agosto de 2000. Cámara de Diputados. Diputado Federal a la LVII Legislatura del Congreso de la Unión (Plurinominal por el PRI en la IV Circunscripción). Senado de la República Asesor del Grupo Parlamentario del PRI para asuntos económicos. Septiembre de 2000 a Junio de 2001 y Subsecretario de Enlace Legislativo de Julio de 2005 a la fecha. Ibidem.

- En los casos de reformas, adiciones o modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dar seguimiento, por lo que hace a las legislaturas de los estados, al procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional;
- Recibir, atender, tramitar y dar respuesta a los citatorios, solicitudes, requerimientos, puntos de acuerdo, comunicaciones y demás actos que, en términos del artículo 93 constitucional y de las leyes aplicables, formulen el Congreso de la Unión, sus Cámaras, sus órganos o sus comisiones y miembros al Presidente de la República o a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Tramitar la publicación de leyes y decretos del Congreso de la Unión, de alguna de sus dos Cámaras o de su Comisión Permanente¹¹⁹

Para dirigir tan importante cometido se designa al Lic. José Antonio Bolívar Bustillo, quien es Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad La Salle.

Ha desarrollado su actividad profesional fuera de la administración pública federal, principalmente, desempeñándose en cargos dentro de la iniciativa privada. Cuando llega a la SEGOB como Titular de la Unidad de Enlace Legislativo de la Subsecretaría de Enlace Legislativo en 2002, se observa la poca experiencia en cuanto a negociación política, por no haber colaborado en alguna área que la implicara¹²⁰.

La Dirección General de Estudios Legislativos tiene entre sus funciones:

- “Coadyuvar en la elaboración y análisis de los proyectos e iniciativas de carácter legislativo, en materias relacionadas con la competencia de la Secretaría y de las entidades del sector, a fin de garantizar su congruencia con los preceptos constitucionales y evitar contradicciones o duplicidades con otros ordenamientos jurídicos;
- Realizar estudios, proyectos y propuestas jurídicas, que coadyuven con motivo del desahogo de procedimientos legislativos, a la búsqueda de consensos, en el Congreso de la Unión, en coordinación con la Unidad de Enlace Legislativo;

¹¹⁹ Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación, D.O.F 23 de Septiembre de 2005

¹²⁰ Trabajó en Esquerra y Asociados, S. C. como Auxiliar Administrativo 1971 – 1972. Asociación Nacional de Productores de harina y aceite de pescado, a. c. Director General 1979 -1984 NORTEXPORT, S. A. DE C. V. Director Regional 1974 - 1987 Cámara Nacional de la Industria Pesquera, director de la Sección Especializada de Fabricantes de Harina y Aceite de Pescado. 1981 – 1989 Consultoría y Promoción, S.C. Presidente y Director General 1973 – 1999. También fungió como representante del Gobierno de Baja California en la Ciudad de México 1989 – 1995. Representante del Gobierno en la Ciudad de México 1995 – 2001. Fue miembro del grupo asesor en finanzas de apoyo al GPPAN en la LVII legislatura. 1997 – 2000. Asesor de la coordinación del GPPAN en la LVI Legislatura Cámara de Diputados. 1996 – 1997 Apoyo a campañas políticas de 1994 -2000. Su acercamiento con los asuntos políticos inicia en el Gobierno del Estado de Baja California donde fungió como representante de Gobierno en la Ciudad de México. Dentro del Poder Legislativo trabajó, como miembro del grupo asesor en finanzas de apoyo al GPPAN en la LVII legislatura, y asesor de la coordinación del GPPAN en la LVI Legislatura Cámara de Diputados; y en Presidencia de la República a partir del gobierno de Fox, en la Comisión Intersecretarial para Asuntos de la Frontera norte como Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial. 2001 – 2002. www.sego.org.mx

- Participar en la realización de estudios y diagnósticos que contribuyan a la modernización de las instituciones del Estado para fortalecer el equilibrio entre sus Poderes y órganos, así como la gobernabilidad democrática”.¹²¹

El titular es el Lic Abelardo Perales Meléndez, quien se graduó en Derecho. Tiene experiencia en los tres ámbitos del gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya sea a nivel federal o estatal.¹²²

La Dirección General de Información Legislativa fue creada para administrar un sistema de información legislativa que permitiera apoyar la toma de decisiones con el Poder Legislativo.

Entre sus funciones destacan:

- “Recopilar y sistematizar la información que considere relevante dentro del ámbito del proceso legislativo o de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Analizar e interpretar la información que respecto del proceso legislativo obtenga en términos del párrafo anterior;
- Establecer, desarrollar y poner en operación un sistema de información legislativa, que permita agilizar, en el marco de los procesos legislativos, las relaciones institucionales de la dependencia con el Congreso de la Unión, con sus Cámaras, órganos y miembros, así como con la Comisión Permanente”.¹²³

Se le encomienda la labor de dirigir esta oficina al Doctor en Sociología: José de Jesús Herrera Medrano. Ha trabajado como analista y asesor dentro de la administración pública¹²⁴.

¹²¹ Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación, D.O.F 23 de Septiembre de 2005.

¹²² Fue Agente del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas (1970-1973); Jefe de la Unidad Jurídica de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1979-1980); Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas. Titular de la Cuarta Sala Penal (1981-1982); Secretario del Ayuntamiento del Municipio de Victoria, Tamaulipas (1993-1995); Maestro de Derecho Constitucional y Administrativo en la Facultad de Comercio de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. En donde también ha impartido las Cátedras de Derecho Laboral Civil (1971-1997); Diputado Federal de la LVII Legislatura (Sept.1997 - Agosto 2000); Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (Nov. 1999 -Ago.2000); Maestro del Diplomado sobre Derecho Parlamentario ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México)(Agosto 2001) Fue Asesor Jurídico del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Senadores (Sept.2000 – Agosto.2002). . www.sego.org.mx

¹²³ Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación, D.O.F 23 de Septiembre de 2005

¹²⁴ Analista del Programa de Mercados sobre Ruedas en la Secretaría de Comercio (hoy SECOFI). (1973-1976) Analista Especializado en Partidos Políticos en México; en la Dirección de Análisis de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales de Secretaría de Gobernación. (1983) Asesor del Director de Análisis del Centro de Información y Seguridad Nacional. (1985-1987) Director de Área en la Oficialía Mayor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. (1991) Director General de

De acuerdo con diversas declaraciones del Secretario de Gobernación, la subsecretaria está dando resultados; sin embargo, en la opinión de algunos legisladores, no ha contribuido a la realización de vínculos y negociación entre ambos poderes.¹²⁵ Lo cierto es, que la relación Ejecutivo-Legislativo ha sido, en los últimos años, áspera y la creación de la Subsecretaria de Enlace Legislativo no ha contribuido al mejoramiento de esta relación.

Organización de Consumidores de la Procuraduría Federal del Consumidor. (1991-1995) Director General de la empresa “Análisis y Prospectiva: Gabinete de Estudios Políticos” S.C. (1995-1999) Asesor de Dirección de la División de Estudios Económicos y Sociales del Grupo Financiero Banamex-Accival. (1997- 2001) Asesor del Director General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas de la SEGOB (febrero 2001-julio 2001) Director de Análisis y Prospectiva Política en la Dirección General de Gobierno de la SEGOB (agosto 2001 a septiembre 15, 2002). Director General de Información Legislativa. (2002 a la fecha). . www.sego.org.mx

¹²⁵ Comparecencia del Secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda correspondiente al análisis del cuarto informe de gobierno. www.cddhcu.gob.mx

Capítulo 4.

La relación Ejecutivo-Legislativo y el papel de la Secretaría de Gobernación durante el mandato de Vicente Fox Quesada.

4.1 Gobierno dividido, pluralidad en el Congreso y la nueva relación Ejecutivo-Legislativo.

Los cambios que se han presentado en la vida política mexicana se encuentran asociados con la pluralidad y aumento de los partidos políticos representados en el Congreso, lo cual apunta a una compleja relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que ya no puede resolverse con las mismas formas en que operaban los gobiernos unificados, pero tampoco se vislumbra un diseño no sólo novedoso sino eficaz en cuanto a negociación, ni incentivos para el acuerdo con los partidos políticos por parte del gobierno.

Las principales formas de relación entre los poderes que ocupan nuestro estudio, ya se describieron anteriormente, ahora es importante enfatizar en las variables que influyen determinadamente en la relación de facto. La primera es la conformación del Poder Legislativo y la segunda la relación del Ejecutivo con su propio partido¹²⁶.

La conformación del Congreso resulta importantísima, ya que la norma establece la relación en varios aspectos, entre ellos la iniciativa de ley y la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto, con lo que puede modificar los proyectos de gobierno. En una situación de gobierno unificado no se altera o modifica sustancialmente las políticas propuestas por el Ejecutivo y se percibe una relación estable porque de manera general el partido que llevo al poder al presidente lo respalda desde su bancada en la Asamblea.

¹²⁶ María Amparo Casar menciona como determinantes en la relación a: la composición del Congreso; el grado de disciplina; las agendas de los partidos; la agenda presidencial y los poderes partidarios del presidente. Cfr. Casar, Maria Amparo. "Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura" en Salazar, Luis (Coord.) México 2000. Alternancia y transición a la democracia. Ed. Cal y Arena. México, 2001 pp. 399, 400

En un gobierno dividido el Ejecutivo debe hacer una observación cuidadosa de la conformación del Congreso y establecer una estrategia para construir alianzas, y concretar el apoyo a sus propuestas.

El tema de los partidos políticos, se abarca en el punto anterior ya que encuentran representación en las Cámaras y el Ejecutivo debe prever si negocia con los líderes de las bancadas y/o con los del partido y esperar la disciplina de sus militantes en el voto; sin embargo, es oportuno abordar por separado la relación del Presidente y su partido, que se vuelve relevante en este sexenio.

A partir del periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se han venido dando un conjunto de cambios como las reformas en materia electoral, modificaciones en las atribuciones del presidente y en la integración de las instituciones gubernamentales, de tal manera que las prácticas y relaciones del presidente con su partido y con las otras fuerzas de oposición se han modificado sustancialmente. Carlos Sirvent nos habla de que estos cambios llevaron al Ejecutivo hacia una nueva distribución del poder¹²⁷.

La conformación de un gobierno dividido para las elecciones intermedias del sexenio zedillista, en el que ningún partido político alcanzó la mayoría de curules en la Cámara Baja y el aumento de fuerza de los partidos de oposición en detrimento del partido tricolor entre la ciudadanía mexicana condujo a la transformación del sistema político mexicano. Es por ello que tomaremos a la LVII Legislatura como referencia de la relación entre poderes en un gobierno dividido.

Las modificaciones en la estructura orgánica de la SEGOB para mejorar la relación entre los poderes se empiezan a dar en los primeros años de la década de los noventa y se fortalecen a partir de 1998 como resultado del Congreso sin mayoría que arrojaría la elección de 1997.¹²⁸ Sin embargo, no podemos decir que antes de esta fecha la relación careciera de importancia, pero los mecanismos eran diferentes.

¹²⁷ Cfr. Sirvent, Carlos. “Sistema político débil y Legislativo fuerte” en Béjar, Luisa y Walkman, Gilda (coord.) *La representación parlamentaria en México*. UNAM, GERNIKA. México, 2004

¹²⁸ V. supra p. 56

El hecho que el PRI perdiera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados trajo una situación novedosa. El enfrentamiento entre diputados del PRI y los diputados de la oposición fue evidente. La conformación de la LVII Legislatura fue la siguiente: 239 curules para el PRI; 125 para el Partido de la Revolución Democrática (PRD); 121 del PAN; 8 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y 7 para el Partido del Trabajo (PT) (Consúltese anexo). Su instalación fue tensa.

Esta nueva configuración modificó la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por primera vez en la historia moderna del órgano representativo se mostraron elementos que dieron cuenta de un indiscutible, pero inacabado diálogo entre poderes.

La actuación de Emilio Chuayffet, secretario de Gobernación en aquel momento fue cuestionada, primero porque mientras fungía como titular de Gobernación su partido pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y después porque no consigue entablar un buen acuerdo con el bloque opositor ante la situación de desconcierto que se presentaba con la instalación de la Mesa Directiva y el desacuerdo en cuanto a quien sería el que respondería el informe presidencial de Zedillo. Las cuatro minorías (PAN, PRD, PVEM y PT) también llamados el grupo de los 4, que en conjunto formaban un bloque mayoritario, ya se había organizado teniendo como ejes a Muñoz Ledo del PRD y a Carlos Medina Plascencia del PAN. Por otra parte el grupo parlamentario del PRI se negaba a tomar protesta bajo Muñoz Ledo o Creel Miranda. Aún en la noche previa al inicio del periodo ordinario de sesiones, el 31 de agosto, la Secretaria de Gobernación estaba negociando con los legisladores para que no hubiera conflicto y se pudiera presentar el informe; sin embargo, tuvo que intervenir directamente el Presidente Zedillo, para calmar la situación. El desenlace fue, el presidente asiste puntualmente a dar su informe, Porfirio Muñoz Ledo pronuncia su discurso contestando a Zedillo, no hay más problema¹²⁹.

¹²⁹ Cfr. Bustillos Orozco en “El inacabable juego de las traiciones”, Impacto, El diario. Lunes 4 de septiembre de 2006, p. 4

En este caso, aunque finalmente los legisladores no terminan de entenderse con el titular de la SEGOB, ésta dependencia cumple su función y realiza toda la negociación conveniente al Ejecutivo (aunque no del todo favorable para su partido). Como se trataba de un asunto coyuntural, y de suma importancia también se ve la intervención del propio presidente de la República quien es el responsable directo de la relación con el Legislativo, aunque el Secretario de Gobernación sea el brazo político operador.

Días después el entonces diputado Marcelo Ebrard declararía “el ciudadano secretario de Gobernación no cuenta, a la luz de su actuación en los graves acontecimientos que precedieron a la apertura de sesiones del H. Congreso de la Unión, en días pasados, con la confianza pública de los representantes populares”.¹³⁰ Posteriormente ocurre la matanza en Acteal y Chuayffet debe dejar el cargo, aunque indudablemente la situación con los legisladores fue el detonante para su salida de las oficinas de Bucareli.

Tener a un Secretario de Gobernación que no garantizara la buena relación con los legisladores no tenía cabida, ya que al no contar ningún partido con la mayoría absoluta necesaria para aprobar una iniciativa, sin el concurso de los demás partidos, de inmediato se percibe la necesidad de lograr acuerdos y formar alianzas que permitieran lograr los votos requeridos. Ello dio a los partidos minoritarios una nueva capacidad para influir en las decisiones legislativas, y demandó un nuevo esfuerzo de convencimiento, por parte de los operadores políticos del Ejecutivo, para allegarse el respaldo necesario a sus iniciativas, “bajo las nuevas condiciones de mayor dispersión o pluralidad partidista y de gobiernos divididos (...), el presidente se ve obligado a tomar en cuenta nuevos actores definidos en términos de fracciones parlamentarias, modificando el estilo de hacer política y el equilibrio entre los dos poderes a favor del Legislativo.”¹³¹ Es por ello que el cabildeo y la negociación adquieren nueva importancia.

¹³⁰ Ebrad, Marcelo. apud Juan Bustillos Orozco en “El inacabable juego de las traiciones”, Impacto, El diario. Lunes 4 de septiembre de 2006, p. 4

¹³¹ Sirvent, Carlos. Op cit. p. 25.

“El cabildeo en México ha dejado de ser una provincia exclusiva del Poder Ejecutivo, habituado al respaldo constante de una clara mayoría en el Congreso. Hoy en día, las fracciones parlamentarias, las comisiones sustantivas y aun los legisladores en lo particular, han incrementado su presencia como instancias decisorias clave en el proceso legislativo.”¹³²

Interactuar con un Congreso bajo estas nuevas modalidades llevó al Ejecutivo a replantear su relación desde las secretarías de Estado. A partir del fortalecimiento de los partidos de oposición, el Ejecutivo, por medio de los Secretarios de despacho, asistió a comparecer frecuentemente para dar solución a los contenidos más controvertidos de las leyes formuladas.

“Si bien la estricta relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo corresponde, por ley, a la Secretaría de Gobernación, la pluralidad política que ahora caracteriza a este último, ha hecho inevitable la proliferación de vínculos técnicamente especializados entre ambos Poderes de la Unión. Ello plantea, justificadamente, la necesidad de avanzar en dos importantes frentes: por un lado, profesionalizar la labor de los funcionarios públicos encargados de las tareas de enlace, generando servidores especializados en los temas que les competen y, por otro, buscar una mayor coordinación de estas instancias de enlace entre sí, con lo que se dará mayor coherencia y efectividad a las acciones del Ejecutivo”.¹³³

“Sólo seis secretarías de Estado (SHCP, SECOFI, SRE, SEGOB, SEDESOL y SEMARNAP) operaron cambios en sus mecanismos de relación con los legisladores y se dotaron de una estructura formal de enlace con el Poder Legislativo. Otras secretarías improvisaron operadores políticos desde distintas áreas, como la Oficialía Mayor, alguna Coordinación o Subsecretaría”¹³⁴. El caso es que casi todas tuvieron un interlocutor con diferentes rangos de formalidad y de actuación, debido a que no todos los titulares le otorgaron el mismo nivel de importancia política a esta relación.

¹³² Reyes López, Mauricio. *El Cabildeo en la División de poderes*. Crónica Legislativa. <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/anali3.htm>

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ Instituto Nacional de Ecología LA REFORMA FORESTAL Y EL CAMBIO DE LEGISLATURA. 1997 <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/384/cap3.html>

Gobernación, Hacienda, Comercio y Relaciones Exteriores eran las secretarías más experimentadas en la relación con el Congreso de la Unión, pero tuvieron que modificar sus formas sustantivamente y pasar a una modalidad en donde empezarían a interactuar con todas las fracciones. Este tránsito no fue fácil, debido a los ajustes en conductas y en estructuras, y menos aún cuando en varios casos los enlaces eran identificados como miembros o simpatizantes del PRI¹³⁵.

Las comparecencias, aunque reconocidas por la constitución, eran prácticas inusuales, que ejemplificaban la transformación en los procedimientos tradicionales de colaboración, permitiendo a los partidos fijar posiciones frente al gobierno federal. Además el Ejecutivo tuvo que dejar abierta la posibilidad de que los partidos de oposición incorporaran sus demandas a la agenda legislativa, ante la incapacidad de su partido de apoyar por sí solo una iniciativa, aunque obviamente éste seguía teniendo el control de la misma. Por otra parte la relación entre las dependencias del Ejecutivo y los legisladores se notaba áspera.

“A partir de 1997 las relaciones entre ambos (Congreso- Secretarios de Estado) se han caracterizado por una parte, por amenazas o intentos de juicio político y multiplicación de comparecencias inútiles de diferentes Secretarios ante el Pleno; y, por la otra, por la instalación de oficinas de cabildeo propias en varias Secretarías, así como una relación frecuentemente ríspida, poco o nada transparente de los Secretarios con sus respectivas comisiones del Congreso, con los coordinadores de las fracciones partidistas y con los dirigentes nacionales de los partidos.”¹³⁶

La distribución de escaños resultó sumamente importante. Nuestro Poder Legislativo se encuentra integrado por militantes de diversos partidos pero tiende al tripartidismo. En esta línea y dependiendo del número de escaños que obtenga cada uno, el Ejecutivo debe planear con cual negociar. Además en esta fecha se hizo claro el papel que pueden jugar los partidos minoritarios al unirse.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Marván Laborde, Ignacio “El Congreso frente a los secretarios del presidente” Mora Donato Cecilia coordinadora. *Relaciones entre Gobierno y Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, III de la UNAM, México 2002.

El grupo de los cuatro (PAN, PRD, PVEM y PT) que en conjunto sumaban 261 curules, expresó su voluntad de construir un contrapeso al Ejecutivo. En ese sentido, era posible un acuerdo que concretará un bloque de oposición, por otra parte que el PRI encabezara un bloque que le asegurara la mayoría. Indudablemente al gobierno no le convenía que esta alianza opositora fuera una opción continua a lo largo del sexenio.

Durante esta Legislatura las relaciones gobierno y oposición pasaron por tres paradigmas a decir de Pérez Correa:” la oposición unida contra el gobierno, el gobierno en coalición con la oposición y el bazar de coyuntura, que significaría una situación volátil e incierta.”¹³⁷

El primer paradigma se encuentra ejemplificado en el momento de la instalación de la Cámara, en la que el bloque opositor que constituía la mayoría, y el PRI convocaron a hacerlo en día y hora diferentes. Hubo enfrentamientos entre los diputados y, como ya mencionamos, se descalifica al Secretario de Gobernación, Emilio Chuayfett, como interlocutor por lo que el Presidente Zedillo tuvo que intervenir e imponer a la bancada de su partido un acuerdo. La situación fue de tensión y desconcierto.

El gobierno en coalición con la oposición se da por ejemplo en la aprobación del presupuesto de Egresos de la Federación.

En el paradigma del bazar de coyuntura, el partido en el gobierno negoció con todos los partidos en el Congreso. Los acuerdos se produjeron de acuerdo a las ganancias obtenidas, por parte de los partidos de oposición.

Debemos recalcar que la situación en el Senado era la siguiente: el partido del presidente, el PRI contaba con 76 senadores, el PAN con 32, el PRD con 15, el PT con 1 y 4 más eran senadores independientes. Fue por ello que el presidente Zedillo uso un recurso práctico: el rechazo de propuestas adversas por parte de la mayoría tricolor

¹³⁷ Pérez Correa, Fernando. *Temas de federalismo ¿de la centralización a la fragmentación?* UNAM, México, 2003, p. 84

en el Senado. Así pudo echar atrás algunas iniciativas aprobadas por lo diputados siendo modificadas o detenidas por los senadores, por lo que juega un papel muy importante en este periodo. Tal fue el caso del proyecto de los diputados de reducir el IVA.

A pesar de todos estos hechos negativos que cuestionan los trabajos de la Cámara de Diputados, un análisis del desempeño legislativo basado en datos cuantitativos, como el realizado por María Amparo Casar, tiende a desmentir la idea de que la LVII Legislatura fue improductiva. A pesar de sus particularidades, ésta se revela como productiva aunque con serias limitaciones¹³⁸; se lograron la aprobación de varias de las iniciativas del Ejecutivo, y aún más, el 70% de estas iniciativas se votaron unánimemente.

El hecho de que no se lograran la formación de coaliciones duraderas para la aprobación de leyes se debió a que no existen los incentivos necesarios dentro de la política mexicana. Es decir, si el partido en el poder logra buenos resultados con ayuda de la oposición, el beneficiado sería ese partido en las siguientes elecciones. Si por otra parte, no se da esa alianza positiva, los otros partidos tienen posibilidades en la siguiente contienda. Sin embargo, el gobierno de Zedillo logra negociar con los opositores, en el tenor de ciertas ganancias, que lo conducen a alianzas conforme a la coyuntura (bazar de acuerdos).

La nueva composición cuantitativa propició que la Cámara de Diputados se manejara con mayor autonomía, a la vez que adquirió mayor grado de responsabilidad sobre sus actos.

Con la pérdida de mayoría absoluta por parte de un partido en la Cámara Baja, se hizo indispensable un cambio en el diseño de su gobierno interior, ante la imposibilidad de instalar la Gran Comisión.

¹³⁸ Fernández Sepúlveda, Roberto. Legislar es concertar *La nueva realidad del Congreso mexicano y su relación con el Ejecutivo* en Etcétera. Política y cultura en línea. <http://www.etcetera.com.mx/2000/392/rfs392.html>

El motor de estos cambios fue introducido por el grupo de los cuatro y para 1999 se dictamina una nueva Ley Orgánica que reorganiza los cuerpos de decisión dentro del proceso legislativo. Entre los cambios destacan: la creación de la Junta de Coordinación Política integrada por los coordinadores de las fracciones partidistas; la Mesa Directiva ahora será dirigida por un presidente que es al mismo tiempo presidente de la Cámara y dura un año, la integrarán sucesivamente los partidos mejor posicionados numéricamente, además las comisiones se integran de acuerdo a la proporción numérica alcanzada por cada uno de los partidos. Esto trajo como consecuencia nuevos actores políticos, que se suman a los líderes de las bancadas, importantes en la negociación y que indudablemente influyen en el proceso legislativo, tal es el caso del presidente de la Mesa Directiva y de los integrantes de comisiones trascendentales como las de hacienda y puntos constitucionales.

Esta Legislatura dejó sin dictamen iniciativas tan significativas como controvertidas, como la privatización del sector eléctrico, la reforma indígena y cuando menos algunas de las reformas financieras promovidas por el Ejecutivo, ante la aparente imposibilidad de alcanzar los acuerdos necesarios para hacer viable su aprobación, o incluso su dictamen y discusión en términos productivos. Sin embargo tuvo un desempeño suficiente considerando el contexto. Destaca por otra parte la reforma al artículo 115 constitucional donde fue posible alcanzar acuerdos con la oposición. La razón fue la capacidad negociadora del gobierno¹³⁹.

Los efectos de la transformación desembocaron en consecuencias valiosas para el entramado legislativo porque las relaciones partidistas que en ella se enmarcaron, trajeron como resultado nuevas formas y reglas de negociación y la promoción de acuerdos multipartidistas. Según González Castillo “se inició la inauguración de nuevas relaciones de negociación que se fue caracterizando por una práctica legislativa intensa con índices elevados de antagonismos y dificultades. Este periodo encierra el grado más alto de conflictividad legislativa porque en las negociaciones se fueron

¹³⁹ Cfr. Pérez Correa. Op cit, p. 85

incorporando elementos nuevos que marcaron su desarrollo: nos referimos a los costos políticos y compromisos de campaña.”¹⁴⁰

4.2 La Secretaría de Gobernación y el sexenio de Vicente Fox Quesada.

El panorama de incertidumbre se vio ensanchado con los resultados de las elecciones federales del 2 de julio de 2000, que lanzarían un nuevo reto no sólo al trabajo legislativo al dejar al Senado sin un partido político que domine y sirva de “filtro” para las propuestas gubernamentales, sino a los mecanismos de negociación y comunicación entre los poderes electos popularmente.

Los comicios de julio de 2000 arrojaron como resultado el triunfo de Vicente Fox Quesada como presidente electo proveniente del partido Acción Nacional, se lograba así sacar de Los Pinos al PRI, institución que llevaba a sus candidatos siempre a la presidencia desde sus inicios en 1946 e incluso antes con sus ancestros el PNR y el PRM. En cuanto al Congreso se reafirmó el gobierno dividido con una mayoría relativa del propio PRI, quedando el partido del presidente como segunda fuerza.

La integración de la LVIII Legislatura, obligó al Ejecutivo y al Legislativo a buscar alianzas y lograr los acuerdos necesarios para el ejercicio del poder público. En aquel año la ciudadanía apostó por la pluralidad y conformó un Poder Legislativo integrado de la siguiente manera: en la Cámara de Diputados el PRI obtuvo 211 curules, en tanto el PAN, 206; PRD, 50; PVEM, 17; PT, 7; Partido Sociedad Nacionalista (PSN), 3; Partido Alianza Social (PAS), 2; y Convergencia Democrática tuvo 4. Por su parte, la Cámara de Senadores quedó conformada por 60 legisladores priístas, 46 panistas, 15 del PRD, 5 del PVEM, y uno por el PT y Convergencia respectivamente, aunque finalmente el Partido del Trabajo se queda sin representación en el Senado. (Véase anexo Conformación de la LVIII Legislatura (2000-2003))

¹⁴⁰ González Castillo, Edgar Romeo. Op cit. p. 95

El Congreso que inició sus labores el 1° de septiembre de aquel año, fue histórico, por una parte por el hecho de tener en el Ejecutivo a un presidente electo que no proviniera del PRI y por otra parte por la particularidad de tener equilibrios en su composición, aunque ésta fuera similar a la anterior Legislatura. De acuerdo con los autores de *El Lobbying en México*, “el hecho de que la presidencia del Congreso dure un año, cambió la perspectiva hacia los partidos y hacia los que pretendían influir o actuar en la Cámara de Diputados y de Senadores, y generó diferentes liderazgos.”¹⁴¹ Entre ellos, podemos encontrar a los subcoordinadores parlamentarios y a los presidentes de ambas Cámaras, integrantes de comisiones importantes, además de los líderes de las diferentes bancadas partidistas allí representadas.

El gobierno del presidente Vicente Fox Quesada sentenció, desde un primer momento, que el Congreso dispondría. Sin embargo, su frase que se volvió muy popular, pronto fue criticada al notarse tensiones y descalificaciones por parte del presidente hacia los legisladores.

Para lograr con el propósito de una sana relación el Ejecutivo fijó tres líneas de acción durante el primer año de gobierno, teniendo como pilar, indudablemente a la Secretaría de Gobernación:

- “La Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se encarga de presentar las iniciativas de leyes y decretos y de nombramientos que requieran la aprobación de una o ambas Cámaras.
- Las dependencias y entidades del Ejecutivo federal designaran a un servidor público que funja como enlace con las Cámaras del Poder legislativo, y coordinarán sus acciones ante la SEGOB.
- La SEGOB y la Consejería Jurídica definirán, junto con los enlaces indicados, las iniciativas de leyes o decretos que se pretendan elaborar, con la intención de que la SEGOB convenga incorporarlas a la Agenda Legislativa correspondiente”¹⁴².

¹⁴¹ Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina Herrera, Luis A. Op cit. p. 131

¹⁴² *Primer Informe de Gobierno*, 1° de septiembre de 2001, Presidencia de la República, México. 2001. p. 574.

El proceso de comunicación y negociación con el Legislativo es un asunto de suma importancia por lo que el diseño de estrategias por parte del Ejecutivo en este sentido son prioritarias; sin embargo, la capacidad personal de los actores políticos en puestos estratégicos es aún más relevante ya que quien lleva a cabo las estrategias planteadas son los propios operadores políticos del presidente.

El encargado de la relación con el Congreso fue Santiago Creel, Secretario de Gobernación y el Subsecretario Juan Molinar Horcasitas de Desarrollo Político. Recordemos que ésta Subsecretaría se crea desde 1993 y en 1998 sufre modificaciones como consecuencia del nuevo panorama político, creándose la Dirección General de Enlace Político que tiene entre sus objetivos el de instrumentar mecanismos de enlace y coordinación con el Poder Legislativo¹⁴³. Además se mantenía contacto a través de la Unidad de Estudios Legislativos y la Subsecretaría de Gobierno.

Al inicio del nuevo periodo y ante la “fiesta de la alternancia” se esperaba que el presidente Fox con el respaldo que le proveyó la ciudadanía y la opinión pública convocara a una reforma profunda, apremiante. Sin embargo no anunció cambios radicales ni aprovechó el poder que le daba el haber sacado al PRI de los Pinos para posicionar su proyecto de gobierno. No envía ninguna iniciativa de reforma constitucional. Parecía que sería así, sus antecesores lo hicieron, además Fox representaba no sólo un nuevo gobierno, sino el replanteamiento de fondo del sistema político.

“Dieciocho años antes, en un momento dramático, el presidente De la Madrid tomó posesión; e inspirado en sus siete leyes, mando al Congreso una amplísima propuesta de reformas constitucionales. En 1988, el Presidente Salinas, obligado por las circunstancias, propuso igualmente una proyecto de reformas constitucionales para impulsar “el cambio democrático y la modernización”. El Presidente Zedillo hizo lo propio en 1994, cuando impulsó, entre otras, una reforma radical a la Suprema Corte de Justicia, que incluyó la creación de la Judicatura, órgano de administración del poder Judicial.”¹⁴⁴

¹⁴³ V. *supra* pp. 54-56

¹⁴⁴ Pérez Correa Op cit, p. 88.

La razón que pudo tener para no plantear nada importante al inicio del sexenio fue que no sabía que tenía que hacerlo y decide usar su capital político para apoyar al movimiento zapatista enviando una Ley sobre Derechos y Cultura Indígenas, que no significó un rotundo éxito al gobierno, sino que más bien mostró la fricción que tenía con su propio partido al presentarse asperezas con Diego Fernández de Cevallos quien no compartía la visión del Ejecutivo con respecto a los encapuchados. Lo que quedó a la luz fue la falta de experiencia política del presidente de la República.

Así a principios de 2001 el Ejecutivo envía al Congreso la iniciativa de la Cocopa sobre los derechos indígenas, se asemejaba mucho a la que había sido rechazada años atrás por su propio partido. El resultado fue la aprobación y habría que remarcar: por unanimidad en el Senado de una contrapropuesta que sería ratificada por la Cámara de Diputados y la mayoría de Congresos estatales.

Así podemos notar que la relación de Fox con su partido no era del todo buena, se notaba el choque entre el presidente de la República y reconocidos personajes dentro de la institución política, de hecho el PAN vota una ley que no fue la propuesta inicialmente por el Ejecutivo, y no sería la única ocasión que actuaría en forma contraria al planteamiento del gobierno.

La creencia de que las elecciones fueron ganadas por un hombre o un grupo y no un partido pudieron dar paso a la suposición de que Fox, al igual que había ganado sólo, podía gobernar sólo. De ahí parten las tensiones que tiene con el Legislativo y los problemas con Acción Nacional, que desde antes de haber tomado el poder, cada uno (presidente y partido) insistía en su autonomía.

A partir de los primeros momentos del nuevo gobierno pudimos observar la mala estrategia negociadora del presidente. Antes de la ley en materia indígena la tarea central de los diputados y el presidente consistía en la aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal del año siguiente, misma que fue celebrada por la Secretaría de

Gobernación, por haber obtenido una aprobación unánime, pero en la que en realidad el PRD y el PRI fueron los que lideraron el proceso¹⁴⁵. Un suceso más que mostraría la relación hosca fue la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural que al ser contraria a la política de gobierno fue vetada por el Presidente Fox, en Diciembre de 2000. Este hecho fue muy comentado ya que el veto es una instancia del Ejecutivo que no se usaba desde 1969¹⁴⁶, por haberse encontrado otras vías para detener algún proyecto contrario a la política de gobierno, y no había sido usado durante este periodo de gobierno dividido.

“El que el PRI entre 1997-2001 hubiera perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados no obstó para que el Ejecutivo recurriera al veto en el proceso legislativo. Sin duda, durante la LVII Legislatura fue el Senado, en tanto cámara revisora, la que vino a detener o regresar a la Cámara de origen iniciativas de ley o decretos que iban en contra de los intereses del presidente de la República y su partido”¹⁴⁷

Ciertamente el actual presidente no contaba con el apoyo del Senado, pero le afectó más no contar con una visión política y no haber dotado a su gobierno de los operadores políticos que la realidad demandaba. Ya que constituía un revés para la instancia encargada de negociar.

Fue sorprendente ver como dejó pasar el mejor momento para plantear reformas controvertidas y al tiempo en que envía la iniciativa de reformas para establecer una nueva hacienda pública ya no cuenta con la misma fuerza ni capital político, por lo que, al menos, “uno se habría esperado que, para entonces, la propuesta hubiera sido negociada y contara con un apoyo pluripartidista. Pero no ocurrió así. La opinión constató asombrada que no se trataba de una iniciativa pactada.”¹⁴⁸

El paquete de la nueva hacienda pública distributiva se componía de varias iniciativas en materia fiscal, financiera y presupuestal. Lo que hacía delicado el asunto sobretodo

¹⁴⁵ Cfr. Ibid p. 89

¹⁴⁶ Se veta decreto en materia de crédito agrícola. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/dpi32/3veto.htm>

¹⁴⁷ Hurtado González, Javier. Relaciones presidencia-Congreso en el proceso Legislativo en México del nuestros días. en Mora Donato Cecilia (coord.) Op cit. p. 263

¹⁴⁸ Pérez Correa Op cit, pág 90.

porque la oposición no estaría dispuesta a pagar el costo político que implicaban cambios de tal naturaleza.

Aún así, Fox apeló primero a la opinión pública, en vez de recurrir a sus funcionarios y que cabildaran con los legisladores previamente a mandar su iniciativa, y a la opinión pública como un apoyo. Los presidentes que no cuentan con mayoría en el Congreso deben recurrir como estrategia, indudablemente, a la construcción de alianzas, lo que implica un fuerte cabildeo y negociación. Junto a ella, se puede recurrir a dos más, novedosas en el caso mexicano: apelar a la opinión pública y la utilización del veto presidencial¹⁴⁹.

Ya desde este momento se veía la incapacidad del Secretario de Gobernación para liderar la negociación con el Congreso, sobretudo para dirigir un tema tan controvertido como la reforma fiscal en cuanto al aumento del IVA, que tenía un alto costo político. No resultaría raro que, “Santiago Creel, no haya sido informado de la reunión que su colega Francisco Gil Díaz, titular de Hacienda, sostuvo con el ex presidente Carlos Salinas de Gortari y con el presidente y diputados del PRI para hablar de la reforma fiscal”.¹⁵⁰

El coordinador de la diputación panista en aquel momento, Felipe Calderón enjuiciaba con severidad a los operadores políticos del gabinete, particularmente a la dependencia encabezada por Santiago Creel Miranda.

Calderón, hombre con mayor experiencia política que el titular de Gobernación, aseguraba que “hacer una reforma sin generar los mínimos consensos y sin hacer el mínimo trabajo político lanzaría al Presidente a la intemperie”¹⁵¹, por ello el PAN, debía operar políticamente para Fox en sustitución de quien debía hacerlo, entiéndase Gobernación. Lo que cabría preguntar es por qué si una vez no resultó apelar a la

¹⁴⁹ Cfr. Casar, “Las elecciones...” p. 414

¹⁵⁰ Cárdenas Cruz, Francisco. en Pulso Político. www.eluniversal.com.mx 28 de septiembre de 2005

¹⁵¹ Cfr. Cervantes, Jesusa y Delgado, Álvaro “Pese a todo el PAN va al rescate de Fox” en Proceso 1281, 20 de mayo 2001 pp. 18-20

opinión pública sin un fuerte cabildeo al interior de las Cámaras, siguió empleando esta estrategia e insistió en descalificar al Congreso en su discurso.

Un punto que remarca Edgar González es que el presidente además de no tener experiencia en la negociación, toma una actitud negativa para el consenso. “En algunas ocasiones hubieron conflictos ríspidos, principalmente por la falta de sensibilidad política del Ejecutivo y su poca voluntad para llegar a acuerdos. El caso más recurrente es el análisis de la reforma fiscal de 2001, donde el Presidente Vicente Fox Quesada propicia más un ambiente de confrontación que de colaboración; hecho que además evidencia que el titular del Ejecutivo no ha entendido la investidura del Congreso, los tiempos y reglas de procedimientos sobre las cuales trabaja para desahogar los problemas nacionales.”¹⁵²

La negociación en el Congreso implicaba primero el respaldo de su propio partido, en este caso el PAN y adquirir los votos necesarios de los partidos de oposición. Estos últimos pueden estar renuentes por temor a que el partido del Presidente se beneficie electoralmente en los siguientes comicios.

Se trataba de convencer, de negociar para obtener el apoyo a sus propuestas, de crear incentivos para los partidos de oposición, y también para su propio partido, ya que el respaldo sólo lo iba a obtener dependiendo de un razonamiento de costo-beneficio para el partido que acordara hacer alianza, es decir, en la política práctica nadie puede perder en la negociación.

“En la lógica institucional de la política, a los partidos les convendría que el Congreso funcionara, con acuerdos que permitieran el flujo de los programas del gobierno. Sin embargo, como lo demostró reiteradas veces el propio PAN a lo largo del sexenio zedillista, los partidos no actúan siempre en función de consideraciones republicanas. Al contrario, normalmente se impone la lógica pragmática y cortoplacista. Después de todo, a los partidos de oposición les conviene, en el corto plazo, el fracaso rotundo del gobierno, así implique altos costos sociales

¹⁵² González Castillo, Edgar Romeo. Op cit, pág. 102

y la erosión de las instituciones políticas. La lógica pragmática de la política está inspirada en cálculos concretos del costo-beneficio de cada alianza”¹⁵³

En abril la Cámara alta inicia también por unanimidad una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia para invalidar el Reglamento de Energía eléctrica expedido por el Ejecutivo, finalmente la Corte reconoce la validez del planteamiento de los senadores.

Se mantiene el mismo clima durante 2002, y otro hecho visible del desencuentro fue la negación del Senado para que el Presidente saliera del país y donde quedaba como responsable la Secretaría de Gobernación por el nulo cabildeo en ese tema. Creel se reúne con los legisladores dos días después ya solo para establecer mecanismos de entendimiento para la relación futura.

Para el senador Héctor Osuna, quien era secretario de la Comisión de Relaciones Exteriores para la América del Norte, “falta un elemento de operación política, hay personal de enlace, pero son personas que están tomando nota y van y reportan, pero no son personas que pueden sentarse con la junta directiva y decir ‘espérate, piénsalo bien”¹⁵⁴ e insiste que hacía falta un jugador importante que haga la operación política. Gobernación debió haber estado allí y evitar, es decir, cabildar y operar políticamente para obtener el permiso del viaje de Vicente Fox. Inmediatamente el mandatario condenó este acto en un mensaje transmitido por cadena nacional.

Este hecho no debe impresionarnos porque es parte de las facultades de control por parte del Senado y puede utilizarla en el momento que así lo considere oportuno, lo que sí sorprende es que Gobernación no hubiera cabildeado antes, y que busque comunicación con los legisladores después de que estos llegaron a una resolución y no antes para influir en la decisión. Para Bartlett, hombre importante dentro de la política mexicana y al que los medios insisten entrevistar, no sólo en su calidad de senador de la República sino además como ex secretario de Gobernación y el último en durar todo

¹⁵³ Pérez Correa, Fernando Op cit pp. 100, 101

¹⁵⁴ Gutiérrez, Alejandro y Rodríguez Nieto, Sandra. “El gobierno sin operador político” Proceso 1328 p. 15.

un sexenio, afirmaba que “a Fox le faltó carrera política, porque sus orígenes empresariales lo han llevado a no comprender lo que es el sistema.”¹⁵⁵

“El nuevo Congreso no fue del todo entendido por el gobierno del presidente Fox. Si bien se trataron de impulsar algunas reformas, con el tiempo éstas se fueron empantanando. Esto es una verdad. No es posible operar realidades del presente con razonamientos del pasado”¹⁵⁶

Ese mismo año recurre nuevamente a la opinión pública para cabildear un proyecto de reforma eléctrica. “El presidente Fox tenía que haber hablado antes de sus intenciones con los 128 senadores de la República, y no hacerlo mediante la televisión, lo que refleja más una intención de apoyo popular, que una intención real de modificación legal.”¹⁵⁷ Obviamente se encontró con el rechazo de los legisladores, de igual forma que la reforma laboral que tampoco fue negociada.

La reforma fiscal, eléctrica y laboral son por naturaleza impopulares. Las tres implican modificar el *statu quo* y atentan contra un sinnúmero de intereses. Pero su impopularidad se agrava cuando ni siquiera está claro de qué manera saldrá beneficiada la población por las reformas.

La manera más fácil de conseguir la aprobación de temas impopulares es a través de acuerdos discretos y negociaciones entre un selecto número de especialistas, funcionarios, legisladores y dirigentes partidistas. Sin embargo, lejos de llevarse a cabo de esta manera, el debate sobre la reforma fiscal fue colocado en la arena pública muy tempranamente por el propio Ejecutivo, y el tema devino en un solicitado callejón para riñas entre actores políticos, por su alto costo.

La debilidad del gobierno federal para lograr acuerdos en medio de los debates públicos ocasionó que sectores como el empresarial llevara a cabo una fuerte labor de cabildeo a favor de una reforma fiscal. Pero, así como la vía pública aumentó los costos de aprobar la reforma, también obligó a los defensores a vender públicamente las

¹⁵⁵ Ibid p. 16

¹⁵⁶ Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina Herrera, Luis A. Op cit. p. 131

¹⁵⁷ Ibid p. 133

propuestas. El tiempo y la estrategia implementada fue insuficiente, la lucha de los promotores de la reformas, se tornó por demás difícil. Los argumentos en contra, sonaron más razonables, claros y fáciles de entender. Los argumentos a favor, fueron más rebuscados y menos accesibles¹⁵⁸.

Quizá las tensiones que existen entre el Ejecutivo y el Legislativo han servido para aumentar la presión de la “opinión pública”, pero, sobre todo para ver la capacidad de negociación de los representantes de cada partido frente al gobierno; del Ejecutivo no sólo con los partidos de oposición en el Congreso, sino ante su propio partido. Ciertamente, la negociación es una característica fundamental en cualquier gobierno, y no es un rasgo sin precedentes en la LVIII legislatura, más las formas en como se llevan a cabo negociaciones si son novedosas. No se puede operar el Congreso mexicano con la misma lógica que en el del país vecino del norte: apelando a la popularidad y recurriendo a los medios de comunicación para impulsar reformas, dejando de lado estrategias de vinculación con los legisladores.

La forma cuantitativa de la relación sólo muestra una parte de la misma ya que no refleja las modificaciones a las iniciativas realizadas por los legisladores antes de su aprobación y tampoco refleja el trabajo que hay detrás de cada una de ellas, de tal manera que no podemos saber con solo números, qué tanto se cabildeó una iniciativa, qué tan importante es para la actuación del gobierno o qué impacto tiene para el mismo. Es decir, se pueden aprobar cuatro de cinco reformas, pero no sería lo mismo aprobar un decreto por el que se fijan las características de una Moneda de Plata de las previstas en el artículo 2º-Bis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, que la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el próximo ejercicio fiscal y que incide directamente en los planes del gobierno.

La actuación de Gobernación para ese momento era discutible, a pesar de que el Ejecutivo insistía que la relación llevaba buen rumbo, que la mayoría de las iniciativas

¹⁵⁸ Cfr. Baz, Verónica: Reformas estructurales: medio y no fin Milenio, 28 de diciembre de 2003. <http://www.cidac.org/vnm/db/modules.php?name=News&file=article&sid=2534>

presentadas habían sido aprobadas, así para agosto de 2002 el Legislativo había aprobado 18 iniciativas de decretos y reformas legales de un total de 30 que envió el Ejecutivo, además de 5 iniciativas presentadas en el periodo anterior. También debemos hacer referencia a las 20 que quedaron pendientes¹⁵⁹. De cualquier forma la relación fue mala, de tal manera que el único camino que encontró el Ejecutivo fue el reacomodo de la SEGOB en este sentido.

Ya para este momento el Subsecretario Molinar era cuestionado en su actividad como negociador con el Congreso, la revista Proceso en uno de sus artículos describe su carrera como académica principalmente, aunque también era comentarista, pero quiero hacer énfasis en que tener un doctorado en ciencias políticas no significa que se conozca la forma de operar en la política práctica y en ese sentido, Molinar carecía de experiencia política al llegar al cargo¹⁶⁰.

La marcha de los acontecimientos y la clara necesidad de establecer una mejor comunicación y relación con el Poder Legislativo conducen a la modificación de la estructura de la Secretaría de Gobernación. Pese a que en el discurso siempre reportaba logros en la materia y ponía énfasis a las iniciativas aprobadas, como era el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; entonces ante la buena marcha de la relación por qué se da una reorganización en SEGOB, indudablemente porque la relación nunca funcionó tan bien. De tal manera que se crea una subsecretaría que se encargara específicamente de este tema, en una situación cambiante y novedosa en el sistema político mexicano.

Dentro de los cambios que hubo en Gobernación en julio de 2002 destaca el relevó de Juan Molinar Horcasitas de la Subsecretaría de Desarrollo Político, quién obviamente no obtuvo el éxito esperado, por Francisco José Paoli, a quien transfirió facultades de la Subsecretaría de Gobierno, pero que un par de años más deja de aparecer en el

¹⁵⁹ Para más información consúltese el 2° *Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox*, 1° de Septiembre de 2002, presidencia de la República, p. 597.

¹⁶⁰ Juan Molinar Horcasitas es “maestro en ciencias políticas por el Colegio de México y doctor por la misma disciplina por la Universidad de California. Durante su paso por el Instituto Federal Electoral, fue director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y consejero electoral desde 1996, y aunque no es panista (militante), dirigió la Fundación Rafael Preciado Hernández, que es un centro de estudios de ese organismo político”. Gutierrez Alejandro y Rodríguez Nieto, Op cit, p. 16.

Reglamento Interior de la dependencia. Se crearon además la Subsecretaría de Enlace Legislativo dirigida en sus inicios por Humberto Aguilar, la de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos y a la de Comunicación Social sólo le cambió el nombre por el de Subsecretaría de Normatividad y Medios.

La instauración de la Subsecretaría de Enlace Legislativo obedece a la necesidad de un replanteamiento en las formas de negociación política con el Poder Legislativo, debido no nada más a la llegada de representantes de varios partidos a las Cámaras; también a la fuerza e importancia que adquieren PRI, PAN y PRD dentro del escenario político. Además de que la SEGOB requería de un área especializada para la búsqueda de consensos en el Congreso de la Unión, para lograr con mayor eficiencia y oportunidad las reformas legislativas para el desarrollo del país.

A tres meses de su creación la Subsecretaría aún no lograba atar todos los cabos para la buena comunicación entre poderes, pero en el discurso se mantenía la premisa del diálogo, que seguía un camino pedregoso, y así lo trasmitía el titular: “una responsabilidad central de este gobierno es impulsar, por todas las vías posibles, la construcción de acuerdos con todos los actores políticos en juego. Desde luego que entendemos que el beneficio de corto plazo puede incentivar mayormente la obstrucción que la colaboración; sin embargo, el Gobierno de la República no apostará por la ruptura, por la ilegalidad o por la inacción. Indudablemente las dificultades de conciliación y diálogo se mantienen.”¹⁶¹

La reestructuración planteada en julio de 2002 fue infructífera, Gobernación no había logrado mantener una buena comunicación con los partidos políticos, incluido el PAN. Así para septiembre de este año, Santiago Creel tuvo que enfrentar el desden de los diputados federales al Secretario de Gobernación, la cual reflejaba el deterioro de su gestión. En su comparecencia para hablar del 2º informe de gobierno varios diputados priístas abandonaron el Salón de sesiones en el que tampoco se encontraban los diputados panistas y ante la falta de quórum, tuvieron que suspender la sesión, esto en

¹⁶¹ Aguilar Coronado, Humberto. *Undersecretary of Government for Legislative Affairs Transcript of Presentation* México Project: Policy Roundtables October 25, 2002 <http://www.csis.org/americas/mexico/aguilar.pdf>.

un contexto en el que se discutía, analizaba y negociaba el caso Pemexgate, mismo que terminó siendo guiado por Carlos Abascal en aquel entonces Secretario del Trabajo.

Además se exhibían las fracturas o indisciplina por parte de la bancada del partido del presidente, quienes tampoco atendían al informe del titular de la SEGOB, lo que podía haber obedecido a que Calderón ya no contara con el control sobre los diputados panistas o a que fue una acción predeterminada.

Recordemos también el caso del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, que generó severas críticas y mostró la falta de capacidad negociadora, creando mesas de discusión que resultaron un fracaso, y en este tema no se llegó a acuerdo alguno.

Para Bartlett la relación es insustancial, al menos en el ámbito del entendimiento de Fox con el Legislativo. “El encargado de las relación con el Congreso ha fracasado, no tiene ninguna credibilidad, porque no está cumpliendo su función.”¹⁶² Al tocar el tema de la Subsecretaría de Enlace Legislativo afirmaba: tampoco funciona. No hay tal relación. Es lo mismo. Hay un fracaso evidente de la persona y de la acción del gobierno.

El fracaso fue indiscutible. Durante sus primeros años, el presidente trató de de diversas formas obtener la aprobación del Congreso Federal, para que pasaran sus reformas fundamentales. “Sin embargo, a la luz de las normas constitucionales y del compromiso del propio Jefe del Ejecutivo de respetar al Congreso, el instrumento crucial al que recurrió no fue a la negociación. Fue asombroso registrar los intentos del primer mandatario por ganar y movilizar a la opinión pública.”¹⁶³

En algunas ocasiones el Ejecutivo recurrió también a lo que debió haber sido el “camino real” como lo llama Pérez Correa: al acuerdo parlamentario con uno o varios partidos, pero fue solamente convenios específicos que no dieron paso a mayorías perdurables. En el período de 1997-2000, los tipos de relación entre ambos poderes fueron tres: oposición mayoritaria contra el gobierno, acuerdo mayoritario conducido por éste y, voto

¹⁶² Delgado, Álvaro. “Deterioro de Gobernación”. Proceso 1350 15 de septiembre 2002, p. 16

¹⁶³ Pérez Correa Op. cit p. 97.

circunstancial, ad hoc. El Dr. Pérez Correa agrega 2 tipos más, ejemplificados en la LVIII Legislatura: se añade el tipo inusitado de acuerdo unánime de todas las fracciones parlamentarias, incluido el partido gobernante, en contra del gobierno; y el segundo tipo es aquel en donde las fracciones parlamentarias se expresan contraria y divididamente, en la que los legisladores de una misma bancada votan encontrada y divididamente¹⁶⁴.

Es cierto que las mayorías preconfiguradas con las que gobernaron los últimos presidentes de México ya no existen como instrumentos de acción pública. Ello provoca que las decisiones del Ejecutivo tengan que considerarse como simples propuestas y que requieran de un cabildeo previo. Por ello, a pesar de las dificultades que las novedades imponen, la operación política del Gobierno del Presidente Fox debía ser apelar al diálogo y a la búsqueda de acuerdos entre los diferentes actores políticos. Pero no supo como hacerlo.

La llegada de la elección y la nueva Legislatura podían abrir el camino para un nuevo panorama. La composición del Congreso resultaría fundamental para un nuevo plan de negociación. Sin embargo, la expectativa de que las elecciones de 2003, trajeran un escenario más favorable para Vicente Fox, se desvaneció poco a poco viendo como los priístas recuperaban varias gubernaturas, y se reflejaba también la mal actuación del gobierno que no representaba votos para el PAN, aunque el presidente se deslindaba diciendo que el no estaba en la contienda. El resultado del proceso electoral no favoreció al partido que llevo al presidente al poder y se continuó con el gobierno dividido.

Las negociaciones habían sido complicadas; sin embargo, el Ejecutivo debe atender las preocupaciones de los diferentes grupos parlamentarios, no tanto porque entienda que la democracia así funciona, sino porque ya no existe la posibilidad de dejarlos fuera o de obstruir sus demandas.

El resultado mostró el voto de castigo para el partido gobernante. La integración de la LIX Legislatura fue la siguiente: en la Cámara de Diputados el PRI obtuvo 224

¹⁶⁴ Ibid p. 95

legisladores, el PAN 151, el PRD 97, el PVEM 17, el PT 6 y Convergencia 5. Se nota un crecimiento del PRI en 13 diputados (de 211 a 224) y del PRD en otros 47 (de 50 a 97), ello giró en buena medida contra la caída de 55 en el número de legisladores del PAN (de 206 a 151)¹⁶⁵.

Con estos datos se muestra que se reduce el número de posibilidades para que el PAN alcance la mayoría absoluta necesaria para el proceso legislativo ordinario (en el 2000 podía construirla con el PRI o con el PRD solo, o con el PRD y los demás partidos. A partir del 2003, sólo la podrá construir con el PRI o con el PRD y los demás partidos); obviamente la mayoría calificada (334) requerida para reformas constitucionales sólo la alcanzaría con el PRI. A diferencia del 2000, el PRI podría ahora reformar la Constitución con el PAN, pero también con los demás partidos PRD, PVEM, PT y PCD (que en el 2000 no podía).

La viabilidad de las reformas foxistas -fiscal, eléctrica, laboral, entre otras- seguirá estando condicionada a un acuerdo necesario con el PRI, “el cual no se ve fácil de alcanzar si se considera que, además de los agravios derivados de la campaña electoral y de las complejidades inherentes a cada una de esas reformas, como el caso Pemex, los desenlaces administrativo y penal de los Amigos de Fox y el desenlace penal de las investigaciones sobre la 'guerra sucia' de los años sesenta, que en conjunto contribuirán a enrarecer aún más las relaciones PRI-PAN”.¹⁶⁶

Ya para este año resultaba evidente la pretensión de Creel por la búsqueda de la candidatura de su partido a la presidencia de la República, y aún más que contaba con el apoyo del jefe del Ejecutivo.

Ante el resultado electoral el senador panista Javier Corral apuntó que estaba “a la luz la falta de relación armónica y coordinada entre el gobierno y el partido; se ha generado una disintonía desde la estrategia hasta las declaraciones”¹⁶⁷

¹⁶⁵ Puede consultarse anexo para comparación.

¹⁶⁶ Núñez Jiménez, Arturo. ex Director General del Instituto Federal Electoral (IFE) El abstencionismo afloró en una dimensión desconocida para México 15 de Julio de 2003

<http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=mexico&file=030715>

¹⁶⁷ Delgado, Alvaro op cit. p. 16

La relación del Presidente de la República con su partido ha tenido gran relevancia en la relación del Ejecutivo con el Legislativo, porque parecería un respaldo evidente de las propuestas del gobierno. Sin embargo, con la llegada de Vicente Fox se abre un nuevo tipo de relación en la que el Ejecutivo no consigue el apoyo de su propio partido en el recinto parlamentario, otra vez es responsable la SEGOB. Al interior del partido hay muchos que no se identifican plenamente con la gestión de Fox y su equipo de trabajo, en el cual no predominan los cuadros del partido. En las primeras explicaciones públicas sobre las causas del retroceso electoral panista se ha empezado a apreciar de nueva cuenta la distancia que siempre ha habido entre el Presidente y su partido. 61 años como oposición han pesado demasiado en el comportamiento del PAN como partido en el poder¹⁶⁸.

Puede argumentarse, atendiendo solamente a los datos cuantitativos que la relación entre estos poderes durante el gobierno de Vicente Fox ha sido productiva. Ciertamente, a partir de 1997 el porcentaje de iniciativas enviadas por el Ejecutivo aprobadas por la Cámara de Diputados, refleja una caída pasando de casi un 100% a un 87.5% durante la LVII Legislatura. De acuerdo con el estudio Benito Nacif, “la tasa de éxito del presidente Fox se ha mantenido en un 82%, un nivel considerablemente alto si tomamos en cuenta el tamaño de la oposición en el Congreso”.¹⁶⁹ Sin embargo, la aprobación de iniciativas planteadas no puede darnos por sí sola una imagen completa de ésta a lo largo del sexenio, ya que la relación tiene indudablemente aspectos políticos, y en ese sentido, la confrontación evidenciada por los medios de comunicación nos conduce a una relación áspera en la que muchas veces el Ejecutivo descalifica a la Asamblea y se desmarca del costo político que implique alguna iniciativa de ley no aprobada o aprobada, dependiendo del caso.

Por otra parte un hecho que evidenciaba una vez más la mala relación del Ejecutivo con los legisladores y la falta de buenos resultados en uno de los encuentros entre ambos,

¹⁶⁸ Nuñez Jiménez, op cit, <http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=mexico&file=030715>

¹⁶⁹ Nacif, Benito. “¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México”. en Bien Común Año 10 No. 115, julio, 2004. p 21.

que establece la propia Constitución, es la comparecencia del Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, ante la Cámara de Diputados correspondiente al Análisis del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, y que me parece oportuno mencionar ya que se presenta a más de la mitad del sexenio, en la que la Subsecretaría de Enlace tiene ya un par de años funcionando y que no había logrado contribuir a la modificación del escenario en cuanto a la relación entre los poderes de nuestro estudio. Todo ante una nueva Legislatura, nuevamente dividida.

En aquella ocasión el Secretario Creel declaraba que la relación con el Poder Legislativo iba por bien camino y se congratulaba de la creación de la Subsecretaría de Enlace Legislativo. “Anteriormente la Secretaría de Gobernación no contaba con una instancia específica para tratar los asuntos de carácter legislativo, es de reciente creación, por así decirlo, y a través de esta Subsecretaría hemos impulsado el diálogo con las distintas comisiones del Congreso, comparecencias y hemos logrado que algunas de las iniciativas que ha presentado el titular del Ejecutivo, que han sido específicamente 41 iniciativas, se logren aprobar 17 de ellas; dos presupuestos o paquetes económicos casi por unanimidad. El porcentaje de iniciativas que han sido aprobadas del Ejecutivo, es de alrededor del 41 por ciento.”¹⁷⁰

Las intervenciones realizadas por los diversos diputados de las fracciones allí representadas evidenciaban el desdén hacia las declaraciones del representante del Ejecutivo y se ponía en duda la validez de su argumento. En esta ocasión se cuestionaba el que no hubiera avances sustanciales en diversas materias incluyendo la política.

Todavía se le preguntaba acerca de las nuevas acciones que serían impulsadas por la Secretaría a su cargo, porque las de los últimos cuatro años de gobierno no habían generado buenos resultados. El diputado Maximino Alejandro Fernández Ávila del PVEM reiteraba que “los pactos y los acuerdos se logran a través del diálogo y no a

¹⁷⁰ Creel Miranda, Santiago, Secretario de Gobernación, comparecencia correspondiente al Análisis del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, llevada a cabo el miércoles 8 de septiembre de 2004. <http://cronica.diputados.gob.mx/Segob.html>

través de las descalificaciones, (y pedía) señor Secretario, informe cuáles son las medidas que adoptará la Secretaría a su cargo para lograr los consensos y los acuerdos políticos con el Legislativo y con los distintos partidos políticos.”¹⁷¹

También se incluyeron las críticas hacia la Subsecretaría de Enlace, en este sentido, Luis Eduardo Espinosa Pérez (PRD) declaraba: “...desde mi punto de vista y del grupo parlamentario del PRD, muestran (fragmentos del informe) la falta de seriedad y responsabilidad de la Secretaría de Gobernación en el trato con este Poder, porque al menos creo yo, que los legisladores y legisladoras presentes aquí, no han participado en negociaciones conducidas por la Subsecretaría de Gobierno de Enlace Legislativo en materia de derechos humanos, facultades del Poder Judicial o reformas al COFIPE.”¹⁷² Este hecho es negado por parte del Secretario Creel.

Otro caso que remarca la falta de una buena negociación es indudablemente el presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005. El documento aprobado es rechazado por el Jefe del Ejecutivo en un mensaje en los medios de comunicación. Y lleva el problema a la Corte, convirtiéndolo en un conflicto político. Gobernación no negoció a tiempo. (Más tarde ampliaremos este ejemplo).

A Santiago Creel se le vio como un precandidato a la presidencia más que como a un Secretario de Gobernación; se le vio más haciendo campaña política que negociando iniciativas presidenciales.

En los primeros meses de 2005, el Secretario de Gobernación e incluso el presidente de la República invirtieron su tiempo negociando el desafuero del Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador. Finalmente se vota quitarle el fuero, pero esto no reporta ningún beneficio al Ejecutivo Federal, de hecho contribuye a acrecentar la imagen política de Andrés Manuel y se desprestigia la actuación del propio Vicente Fox.

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² Ibidem

El primero de junio de 2005 presentaría su renuncia como Secretario de Estado, para dedicarse, ahora sí de tiempo completo, a su campaña en vista de la candidatura a la presidencia.

Varios analistas y políticos coincidían en que la actuación de Santiago Creel Miranda en su paso por Gobernación fue, entre otros adjetivos, intrascendente y mediocre, lo cierto es que no pudo operar la construcción de un nuevo aeropuerto internacional, creó además un problema en Atenco, no logró consensos con los partidos de oposición para aprobar las reformas de Estado, electoral, laboral, energética, fiscal.

Ciertamente, los números en cuanto a legislación no muestran una línea que conduzca a la parálisis legislativa¹⁷³; sin embargo, la falta de negociación o la negociación posterior a la aprobación de iniciativas, por parte del Ejecutivo en algunos de sus proyectos, es innegable y muestra la inexperiencia de sus operadores políticos. Además toma como principal estrategia la apelación a la opinión pública y la crítica en la manera de actuar del Congreso, en vez de concretar acuerdos con las bancadas de los partidos políticos allí representados.

Los resultados obtenidos durante la gestión de Santiago Creel Miranda muestran que de 145 iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, se aprobaron 102, lo que representa el 70.3%, que refleja una tasa de aprobación aceptable. El periodo que podría considerarse menos eficiente fue el de Septiembre de 2003 a agosto de 2004, en el que se desechan tres iniciativas y quedan pendientes de aprobación más de la mitad de las presentadas.(Consúltese Anexo. Iniciativas del Ejecutivo federal...). Sin embargo, una de las funciones primordiales de la Secretaría es fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos y en este aspecto la institución fracasó.

“La realidad es que sólo se aprobaron aquellas iniciativas que caían bajo uno de los siguientes rubros: las que eran inevitables y todos los partidos

¹⁷³ Consúltese anexo. Cuadro de Iniciativas del Ejecutivo federal....

(al menos los dos grandes) así lo reconocían, como el presupuesto; las que los propios legisladores hicieron suyas, como la de derechos indígenas; y las que no entrañaban mayor controversia. Las iniciativas controvertidas que requieren acuerdos complejos, negociaciones profundas, intercambios y cobertura política, como la reforma fiscal y otras, como la reforma eléctrica, se han estancado porque el gobierno del presidente Fox no ha creado las condiciones para que éstas prosperen.”¹⁷⁴

Todos los hechos señalados anteriormente muestran las debilidades en la conducción de la política interna del país. La confrontación política es un signo que caracteriza al régimen del Presidente de la República Vicente Fox. El enfrentamiento estéril que mantenía con el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, su reiterada reprobación a las Cámaras, la creación más que resolución de conflictos por parte de su secretario de Gobernación, como el caso de Atenco, los problemas del pemexgate, contribuyen no a la gobernabilidad democrática, sino a la descalificación de la política.

4.2.1 La función de la Subsecretaría de Enlace Legislativo.

La creación de la Subsecretaría de Enlace Legislativo obedece a la necesidad de un replanteamiento en la estrategia de comunicación con el Congreso y en ese sentido, de acuerdo a la propia Secretaría, ha contribuido de manera muy importante para lograr los consensos con los grupos parlamentarios, y en las comisiones de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, para la aprobación de las reformas legislativas tanto a la Constitución como a las leyes ordinarias, que el país necesita para consolidar su desarrollo y la gobernabilidad democrática. Esta visión del propio Ejecutivo carece de una aceptación total del argumento porque los conflictos se han dado, no en la intimidad de los poderes, sino ante los ojos de la opinión pública.

La Subsecretaría de Enlace Legislativo debe apoyar al Secretario de Gobernación en la conducción de las relaciones políticas del Poder Ejecutivo de la Unión con los grupos parlamentarios y en los procesos legislativos. Impulsa la aprobación de aquellas

¹⁷⁴ Rubio, Luís. El desempate gubernamental. Reforma, 20 de mayo 2001 www.cidac.org

iniciativas de reforma en las que tiene interés el Ejecutivo Federal, no solo en las iniciativas que éste presenta sino también en aquellas otras de los legisladores en las que el Ejecutivo tenga interés en su aprobación.

Para el desahogo de sus funciones cuenta con la Unidad de Enlace legislativo, que es la más importante, en términos de la relación porque es aquí donde se encuentran los operadores políticos encargados de la relación con los diputados y senadores.

En esa línea, “existen reuniones entre la gente de Gobernación y los líderes de las bancadas y los legisladores de las comisiones a las que fue turnada alguna iniciativa, a través de la Unidad de Enlace Legislativo, que debe dar seguimiento puntual a cada una de las etapas del proceso legislativo, desde la presentación de la iniciativa del Ejecutivo Federal, misma que se lleva a cabo a través, precisamente, del Subsecretario de Enlace Legislativo ante la Mesa Directiva de cualquiera de las Cámaras”¹⁷⁵. Una vez turnada la misma a las comisiones correspondientes, la Unidad de Enlace mantiene diálogo con los legisladores de los diversos grupos parlamentarios en el seno de dichas comisiones, para la búsqueda de consensos y lograr la aprobación de la iniciativa presentada por el Presidente de la República.

Se da seguimiento a todas las iniciativas enviadas por el Ejecutivo, pues indudablemente que éste tiene interés en que se aprueben en los términos en que lo propone y corresponde a esta Unidad no sólo dar seguimiento a todas esas iniciativas, llevando a cabo reuniones con los diputados o senadores de las Comisiones a las que se hayan turnado, sino defender ante ellos la posición del Ejecutivo.

Sin embargo, en ocasiones los operadores políticos no tienen el poder para influir en los legisladores y debe actuar alguien de mayor rango institucional. Entonces interviene directamente el Subsecretario de Enlace Legislativo, quien se comunica directamente con los legisladores para dialogar sobre la importancia de la aprobación de la iniciativa

¹⁷⁵ Perales Meléndez, Abelardo. Entrevista realizada el viernes 28 de abril de 2006, en sus oficinas de Reforma 99 Torre B, piso 10. Además la Dirección General de Estudios Legislativos me envió las respuestas ampliadas a mis preguntas vía correo electrónico días después de la entrevista.

y por qué debe ser aprobada. Algunas veces encuentra oposición de éstos y es en donde se dificulta la negociación. Debe negociar también el Secretario de Gobernación, cuando es un asunto trascendental para el Jefe de Gobierno o incluso éste puede entablar comunicación con los legisladores en torno a un tema importante.

La Unidad de Enlace Legislativo y el titular de la Subsecretaría de Enlace Legislativo toman en cuenta los estudios y análisis jurídicos que realiza la Dirección General de Estudios Legislativos, en cuanto a la viabilidad jurídica, procedencia o improcedencia de las iniciativas de reforma legislativa que se presentan ante el Congreso de la Unión, estudios que coadyuvan en el posicionamiento del Ejecutivo ante las Cámaras y que son instrumento indispensable para fijar los pros y los contras de las reformas planteadas, para dar sustento jurídico a la posición que tendrá el Ejecutivo ante los legisladores. La viabilidad política la deciden la propia Unidad en conjunción con la Subsecretaría y ésta se refiere a si es o no prudente presentar alguna iniciativa en un contexto concreto o ante un hecho coyuntural que la vuelve inaceptable, es entonces que aunque sea jurídicamente viable, las condiciones políticas no están dadas para que tenga éxito.

“La Unidad de Enlace Legislativo también pide la opinión de las demás áreas jurídicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que es muy valiosa dado que son los especialistas en cada ramo de la Administración que tienen encomendado”¹⁷⁶.

De ese modo, “con las opiniones de las áreas jurídicas de la Administración Pública Federal y de la Dirección General de Estudios Legislativos sobre la viabilidad o no viabilidad jurídica de las reformas planteadas, la Unidad de Enlace Legislativo tiene el sustento necesario para negociar acuerdos en las comisiones de cada una de las Cámaras, conforme a sus atribuciones”¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Ibidem

¹⁷⁷ Ibidem

Además, la Subsecretaría de Enlace Legislativo cuenta con la Dirección General de Información Legislativa, que como su nombre lo dice, presta un servicio de suma importancia al proporcionar la información del proceso legislativo de todas y cada una de las iniciativas que se presentan en el Congreso de la Unión por diputados, senadores, legislaturas locales y Ejecutivo Federal.

La principal estrategia que se plantea la Subsecretaría para la obtención de buenos resultados, es el diálogo permanente. Un problema que se presenta, de acuerdo con Abelardo Perales Meléndez es que ha veces los legisladores no aceptan entablar diálogo con los operadores políticos, y sólo se reúnen con el Secretario o el Presidente de la República, en alguna ocasión el propio titular de la Dirección de Estudios Legislativos tuvo que cabildar una iniciativa, y fue atendido no tanto por ser representante de la SEGOB, sino por haber tenido vínculos personales con aquellos.

Un ejemplo que comenta Abelardo Perales es el de Emilio Chuayffet, quien no acepta la negociación sino es o con el Secretario o con el presidente de la República. Esto es comprensible si se parte del hecho de que los Poderes de la Unión se encuentran a la misma altura y habrá quien no pueda entenderse con un empleado de rango menor como pudiera ser el caso un operador político de la Unidad de Enlace de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la SEGOB. Además para las iniciativas que requieren de mayor seguimiento y negociación, por ser de sumo interés para el Ejecutivo, es menester la actuación del titular de la dependencia y no la delegación de la tarea a algún empleado, aunque éste también tenga conocimiento o asista a las reuniones con los legisladores.

“El cabildeo lo lleva a cabo el personal de la Unidad de Enlace Legislativo y, según el tema, con la intervención directa del Subsecretario de Enlace dialogando con los diputados y senadores. Incluso, en ciertas iniciativas interviene, dada la importancia del asunto, directamente el Secretario de Gobernación, como ha sido en materia del Presupuesto de Egresos.”¹⁷⁸

¹⁷⁸ Ibidem

También habrá que preguntarse en qué momento interviene el Secretario porque en varias ocasiones se le ha visto concertando reuniones con legisladores de un tema ya tratado y aprobado por estos. La negociación debe ser previa.

Una de las preguntas más significativas para mi estudio, realizada a la Dirección de Estudios Legislativos fue: ¿Cuál sería el perfil de la persona encargada de la negociación con los legisladores? La respuesta que obtuve es: “Que tenga conocimiento de las atribuciones del Congreso de la Unión y de las Cámaras; que cuente con experiencia para la negociación política; que tenga conocimiento de la plataforma política de cada uno de los partidos y de las agendas legislativas de cada grupo parlamentario, así como de la agenda legislativa del Ejecutivo Federal. Que domine las distintas etapas del proceso legislativo, que es el que se sigue para la aprobación de las reformas a la Constitución y a las Leyes y que cuente con los conocimientos básicos de la Constitución Federal, de los tratados internacionales y, en general, del orden jurídico nacional”¹⁷⁹.

Yo agregaría que fuera una persona respetable dentro de los círculos políticos y sobretodo que tuviera habilidad para la negociación.

De acuerdo con la experiencia laboral del Secretario de Gobernación, Santiago Creel, podemos afirmar que una amplia experiencia política no tenía, y aunque no es posible participar de las reuniones de éste con los Legisladores, los resultados muestran que también carecía de habilidad para la negociación.

Es de nuestro interés observar a la SEGOB, en su conjunto, como agente negociador del Ejecutivo y en ese sentido el Secretario de Gobernación no ha dado los resultados esperados en el escenario político. Ciertamente en la negociación algo se cede y otra cosa se gana y en términos generales, el ganador ha sido el Congreso, aquí no hablo de una competencia que de cómo resultado una relación en el que el ganador lo obtiene todo. Me refiero a que los legisladores han sabido defender sus posturas ante

¹⁷⁹ Ibidem.

otras bancadas primero, pero cuando llegan a un consenso lo apoyan incluso en contra de la opción presidencial, y este es un aspecto interesante al estar incluido el PAN.

El presidente fue quien perdió al crearse una imagen de agresión hacia el órgano parlamentario; al tratar de imponer sus propuestas; al recibir un fallo en contra por parte de los magistrados del Poder Judicial; al lograr que ni su propio partido compartiera su visión en algunas propuestas y obtener rechazos por unanimidad dentro de las Cámaras y aún más por delegar la importantísima tarea de su relación con el Legislativo a un hombre que no contribuyó a la mejor relación con los legisladores ni con los partidos políticos.

4.2.1.1 La negociación: Presupuesto de Egresos 2005.

Para la aprobación de la ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se requiere la conjunción de las voluntades ejecutiva y legislativa. “El ejecutivo tiene el monopolio de la iniciativa en materia financiera, mientras que el Congreso tiene la potestad para aprobar o modificar la propuesta presidencial”¹⁸⁰.

A partir de la consolidación de los gobiernos divididos la conducción de la política económica dejó de formularse de manera unilateral. Por primera vez la dirección que posee el ejecutivo en las finanzas públicas con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos fue acotada por los legisladores. En ese sentido, los partidos han usado sus facultades constitucionales para cambiar algunos aspectos fundamentales de las propuestas del gobierno. “Los casos más recurrentes donde se presentan los cambios son en la aplicación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y la reducción de los impuestos para la fomentar la inversión productiva.”¹⁸¹

Las leyes fiscales han puesto a prueba las capacidades de maniobra de los partidos políticos con el gobierno para coincidir en los términos generales de las propuestas abriendo paso a un complejo proceso de negociación política.

¹⁸⁰ Silva Herzog Márquez, Jesús. “El fin de la siesta constitucional” en María Amparo César et al, Op cit. p 376.

¹⁸¹ González Castillo, Edgar Romeo Op cit. p. 118

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 dejó ver la inadecuada forma de proceder por parte del Ejecutivo en la negociación legislativa de la parte más importante de la política económica nacional.

“Una de las piezas esenciales para la negociación de las leyes de ingresos ha sido, desde 1997, el ramo 33, el cual transfiere recursos de la federación a los estados y municipios”¹⁸². En este sentido las fracciones partidistas condicionan su voto para incrementar las partidas presupuestales a los estados y municipios por ese partido gobernados. De tal manera que en este rubro el triunfo ha sido para la oposición porque a partir de sus propuestas se ha reestructurado sustancialmente las del Ejecutivo.

La aprobación del Presupuesto de 2005 resultó muy debatida no sólo por el hecho de haber sido aprobada dentro del periodo ordinario de sesiones, sino porque el Ejecutivo quedó fuera de la negociación, los operadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se quedan fuera de la discusión y no conocían el documento acordado y la Secretaría de Gobernación estuvo ausente desde el 8 de septiembre de 2004, fecha en que se envía el proyecto de presupuesto a la Cámara y hasta que es aprobada el 18 de noviembre. Los resultados no corresponden a los que el Ejecutivo esperaba y turna el asunto a la Corte.

Un problema de esta índole se le presentó al presidente de la República y a su Secretario de Gobernación y Hacienda el sexenio pasado. Después de un inicio con fricciones entre la oposición y Emilio Chuayffet en 1997, se necesitaba llegar a un acuerdo y establece el Presupuesto de Egresos para 1998, el entonces Secretario de Gobernación se enfrentaba a unos legisladores que no tomaban en cuenta sus peticiones, “y realizaba malabares para negociar con los grupos opositores que el habían declarado la ley del hielo, y que lo ignoraban en cuestiones fundamentales.”¹⁸³

Además el Presidente Zedillo también negociaba su proyecto presupuestal. “entre noviembre y diciembre de 1997, se reunía con senadores del PRI, buscaba a líderes

¹⁸² Ibidem

¹⁸³ Alemán, Ricardo. “Itinerario Político”, en El Universal, 21 de noviembre de 2004, p. A12.

opositores como Felipe Calderón, presidente del PAN, para echar abajo las modificaciones que hicieron los diputados a su proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos”¹⁸⁴

La situación en 2004 era totalmente diferente, la negociación no se dio previo a la aprobación. Se sabe, revisando varios artículos y notas periodísticas que entre el 13 y 14 de noviembre, los legisladores del PRI y PRD modificaban el presupuesto y que había desconcierto entre los funcionarios de hacienda porque fueron excluidos de las discusiones.

El presidente inmediatamente de la aprobación el 18 de noviembre declaraba ante los medios de comunicación que impugnaría jurídicamente el Presupuesto, aunque los hace sin conocer primero el documento que se había aprobado e ignorando también la vía jurídica que procedía en este caso.

Miembros de Acción Nacional, criticaban la intervención de Roberto Madrazo, dirigente del PRI en las modificaciones. Madrazo uso toda su capacidad de negociación para atraer al perredismo y que se sumara a las modificaciones del proyecto presupuestal del presidente, con la finalidad de proveer mayores recursos a los estados gobernados por priístas y en vista de los comicios estatales de 2005, destacando el del Estado de México. De igual manera obtendrían beneficios los Estados gobernados por el PRD¹⁸⁵. Respecto a las declaraciones de que Madrazo había intervenido Guillermo Guisar Carranza, secretario de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, quien afirmaba a la revista Proceso: “no quiero ser perverso ni ser ingenuo. Eso pudo haberse dado, pero yo no lo vi de manera directa, y de cualquier manera las cifras tendrán que ser evaluadas.”¹⁸⁶

Una de las quejas que hizo el gobierno a través de hacienda fue que para dar cumplimiento a lo aprobado se debía despedir a 30 mil empleados del gobierno federal;

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Cfr. Cervantes, Jesusa. “El PRD beneficiado”. Proceso, 1464, 21 de noviembre 2004. p. 11

¹⁸⁶ Ibidem

sin embargo, el priísmo había previsto todas las objeciones y llenado las lagunas incluyendo las legislativas, por lo que se trataba el tema en un artículo transitorio del propio presupuesto.

El diputado Juan Molinar, quien provenía del área de negociación de la SEGOB afirmaba que la Comisión de Presupuesto nunca había sesionado. “El gobierno, el PAN, y Hacienda no son responsables de este batidero”. Pero ¿dónde estaba Gobernación y su Subsecretaría de Enlace Legislativo? Se había visto a la gente de la SHCP pero no a los operadores de gobernación en San Lázaro. El más interesado en la aprobación con mínimas modificaciones debe ser el Ejecutivo Federal, ya que envía una propuesta estudiada por su equipo y que obedece al proyecto del gobierno. Santiago Creel estaba haciendo campaña y no atendía la negociación del presupuesto. Riva Palacio lo resume de la siguiente manera. “En los días aciagos de la negociación, Creel se fue a hacer relaciones públicas y cuando al gobierno al que le profesa lealtad estaba tirado en la arena, derrotado, se volvió a asomar para iniciar un rescate.”¹⁸⁷ En este sentido se observa el incumplimiento del objetivo de la Subsecretaría de enlace y de la propia Secretaría de construir los mecanismos de enlace, comunicación y atención cotidiana con los grupos parlamentarios y con los propios legisladores, de otro modo la negociación se hubiera dado en los tiempos requeridos.

El hecho de que la Cámara pudiera modificar el presupuesto resultaba novedosa, fue aprobada a penas en abril de aquel año. Fue propuesta primero por el PRD y ahora la retomaba un diputado priísta, y fue respaldada incluso por el PAN, esto dio armas a la oposición para un mayor control al Ejecutivo.

Durante el periodo de discusión del tema, no solo no estuvo la SEGOB negociando. Además, otras dependencias del Ejecutivo fueron a cabildear y negociar no el proyecto presidencial, sino modificaciones en beneficio de sus áreas. Así se vio al titular de la SEMARNAT: Alberto Cárdenas; a Reyes Tamez de la SEP; Julio Frenk de la SSA y

¹⁸⁷ Riva Palacio, Raymundo. Estrictamente Personal en el Gráfico, miércoles 24 de noviembre de 2004, p. 13.

Raúl Muñoz Leos de PEMEX.¹⁸⁸ Lo que demuestra no solo que no tomaron en cuenta a Gobernación para su cabildeo, sino que la Subsecretaría de Enlace tampoco cumple con el objetivo de lograr que todas las instancias del Ejecutivo Federal conduzcan su relación con el Poder Legislativo, a través de ésta subsecretaría de la SEGOB.

El gobierno de Fox decidió, como parte de su estrategia, “crear la percepción pública de que se cometieron errores en la Cámara de Diputados e inicio un programa para editorialista de varios periódicos a los que se les impartió cátedra a través de diputados panistas y miembros de la Comisión de Presupuesto”¹⁸⁹. Trataba de apelar nuevamente a la opinión pública y no a los legisladores, que representaban el camino real para que su proyecto encontrara cabida.

Durante las semanas posteriores a la aprobación representantes del gobierno federal y de la oposición se reunieron varias veces, teniendo a los legisladores del PAN como intermediarios, se intentaba llegar a un acuerdo.

Ahora sí Santiago Creel Miranda, Humberto Aguilar e incluso el propio Vicente Fox se hicieron presentes en la negociación. Tuvieron como interlocutores a Pablo Gómez y Eduardo Espinosa, coordinador y vicecoordinador del grupo parlamentario del PRD, respectivamente. El coordinador priísta, Emilio Chuayffet, aceptó reunirse con el Secretario de Gobernación, en tanto Manlio Fabio Beltrones hizo lo mismo pero directamente con el presidente de la República.

Ya a punto de concluir el periodo ordinario de sesiones, era evidente que se trataba de un problema político y no de números.

Varios diputados de las tres principales fracciones coincidían, aunque con matices en que el Presupuesto de Egresos no debía representar ningún problema, ya que aún sin la intervención del poder Judicial, correspondía a la SHCP interpretar, aplicar y ajustar el gasto federal hasta en un 1%.

¹⁸⁸ Cfr. Cervantes Jesusa, “Cada quien su cabildeo” en proceso, 1467 12 de diciembre- 2004 p.28

¹⁸⁹ Cervantes, Jesusa. “Presupuesto a dos fuegos” Proceso, 1466, 5 Diciembre 2004, p. 25

Otro punto interesante es que de acuerdo con Espinosa, el poder Ejecutivo siempre estuvo abierto al diálogo y la negociación, que un ejemplo es que para la aprobación de la Ley de Ingresos, se aceptó negociar con el Subsecretario de Enlace ante la inoperancia política del diputado Juan Molinar.”¹⁹⁰

El Ejecutivo decide que el asunto debe ser resuelto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La cual decreta la suspensión de algunas partidas del Presupuesto Federal de 2005. Pero independientemente de la resolución de la Corte, en el conflicto del presupuesto podemos ubicar a Vicente Fox y su gabinete como los principales responsables dentro de la arena política al intentar vetar o ir a controversia en vez de haber canalizado el asunto por la vía política, es decir usando su capacidad negociadora, antes de la aprobación y no tratando de dialogar una vez que los legisladores ya habían votado una serie de modificaciones. Se debía recurrir desde un primer momento al diálogo y no a la descalificación de un presupuesto aprobado por la oposición en el que el Ejecutivo quedó al margen de la discusión y no en el debate mismo.

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación requería no de la construcción de una alianza duradera, que no había podido lograr Fox en los cuatro años que llevaba de gobierno, tampoco se necesitaba del trabajo arduo para el convencimiento de los legisladores, de un tema coyuntural, escandaloso o que implicara un alto costo como el que implicaban la reforma energética o fiscal. Dependía sólo de habilidad política, de capacidad de negociación en torno al tema, de cabildeo que no tuvo su gobierno. Ciertamente la negociación política implica concesiones de todo tipo. La habilidad la tuvo otro grupo y sólo la falta de experiencia política y/o la ineptitud pueden explicar la incapacidad del gobierno foxista para usar estos mecanismos a lo largo de su sexenio.

¹⁹⁰ Cervantes, Jesusa “Duelo de vencidas”. Proceso, 1467, 12 Diciembre de 2004, p. 27

Conclusiones.

La historia política de nuestro país se ha caracterizado por un régimen presidencial como forma de organizar el poder político, pero también se encuentra marcada por luchas y sublevaciones que buscaban primero crear un Estado independiente, aunque eso significara la figura de un solo hombre para que propiciara la unidad y la estabilidad, y después evitar la concentración de poder en una sola persona. La consolidación del “presidencialismo” mexicano dota al sistema político de características propias que dan paso a la supremacía de un poder: el Ejecutivo, sobre los otros dos poderes de la Unión. Este hecho es explicado no sólo por el paradigma de gobierno unificado, sino por la importancia real del presidente de la República como líder del partido mayoritario en el Congreso y a nivel estatal.

Así, el partido político tiene un papel preponderante para la supremacía de un poder, al actuar como vía para engrandecer el poder presidencial. El Poder Legislativo se ve subordinado, no por el Constituyente de Querétaro, sino por sus miembros al depender políticamente del Jefe del Ejecutivo.

Las reformas políticas que se dieron a partir del sexenio de López Portillo dieron paso al pluralismo dentro de las Cámaras. Así el Congreso recupera poco a poco su sentido deliberativo. Recobra su lugar como el espacio de debate y negociación política, que en teoría nunca perdió, pero que en la práctica quedó rezagado, ya que las principales reformas eran negociadas por el Ejecutivo fuera del recinto parlamentario.

De esta forma adquieren mayor importancia los partidos políticos de oposición. Sin embargo, durante los primeros cinco años del sexenio foxista los principales partidos atraviesan por una serie de dificultades, por una parte, el PRI se enfrenta a la pérdida de su líder político, que había sido el presidente de la República; la elección de su nuevo dirigente deja al descubierto fricciones entre grupos dentro del partido y la falta de un elemento unificador. El PAN, por su parte se enfrenta a ser partido del gobierno, aunque no logra un entendimiento con el Jefe de Gobierno y menos aún coordinación

con la presidencia. El PRD, sigue con enfrentamientos entre sus fracciones y se ve afectado por una serie de escándalos de corrupción.

Ante ese contexto, el Ejecutivo debió plantearse una estrategia de negociación que le permitiera ganarse los votos necesarios de los legisladores para dar luz verde a sus iniciativas. Sin embargo, el presidente Vicente Fox no buscó aliados sino, contrariamente a las exigencias del pluralismo en el Congreso, hizo llamados a la opinión pública, descalificó a los representantes de las Cámaras y no consiguió una buena relación ni con su propio partido, lo que mostró incapacidad del gobierno para construir un programa común con la oposición.

De acuerdo a la forma de organizar el poder, el Ejecutivo cuenta con diversos colaboradores. En cuestiones políticas el brazo derecho del presidente es el Secretario de Gobernación, quien tiene funciones de comunicación y vínculo con los partidos políticos, los congresos locales, las instituciones políticas y religiosas y con los otros poderes de la Unión. De manera general el Presidente Fox contó con un equipo poco coordinado y sin experiencia política. Durante el periodo de 2000 a 2005 fue frecuente observar que los Secretarios de Despacho actuaban y hacían declaraciones en direcciones distintas e incluso contrarias a las del propio presidente.

La Secretaría de Gobernación tuvo su época de esplendor en los gobiernos en los que el “presidencialismo” estaba consolidado.

Gobernación se va debilitando cuando llegan al poder personas que tienden a encontrar soluciones basadas en la eficacia, por encima de consideraciones políticas y sociales. Poco a poco se va modificando el concepto mismo de hacer política. A partir de los años ochenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto van adquiriendo mayor importancia en detrimento de Gobernación. Los actores políticos primordiales en el proceso legislativo se diversifican y se modifican las formas de negociación política. Al recobrar fuerza los poderes

Legislativo y Judicial, en detrimento del Ejecutivo, instantáneamente el Secretario de Gobernación pierde poder.

Una vez que Zedillo deja estable el aspecto económico, a Fox se le presenta la tarea urgente de reconocer la pluralidad política; las nuevas formas de organización social, ya no novedosas aunque sí fortalecidas; el redimensionamiento del equilibrio de poderes; un sistema político en transformación. Ya no se puede mantener al margen el aspecto político.

En el contexto actual de pluralidad política en el que el Vicente Fox no contaba con el apoyo suficiente para la aprobación de iniciativas de ley en pro de su gobierno, debería haber creado, como ya dijimos, una estrategia para dar marcha a sus intereses. La dependencia encargada para la relación y negociación con el Poder Legislativo, la Secretaría de Gobernación, tendría que ser la responsable en este ámbito.

De acuerdo a las facultades de la Secretaría de Gobernación, ésta se coloca indudablemente como la institución de mayor importancia en la relación del presidente de la República con el Congreso. La estructura interna de la Secretaría no estaba preparada para la nueva situación de pluralidad, pero a partir de los noventa ha sido objeto de una serie de modificaciones orientadas a apoyar y mejorar la comunicación y relación con los legisladores.

Sin embargo, por otra parte, le han amputado funciones que empequeñecen a la institución, y que aminoran su poder de negociación con los legisladores.

Esta dependencia no puede contribuir a la buena relación de los poderes porque llega a nuestros días debilitada como consecuencia de:

- Cambios en la visión de política, dándose prioridades a lo económico, minimizando aspectos socio-políticos apelando a la eficacia.

- La pérdida de funciones tan importantes como la conducción del proceso electoral y de seguridad interior.
- Discontinuidad en las formas de negociación consecuencia de la movilidad de los titulares.

El último titular de Gobernación en permanecer todo el sexenio en el cargo fue Manuel Bartlett Díaz. A partir del gobierno de Salinas de Gortari, la movilidad de los Secretarios ha propiciado la falta de continuidad en la manera de hacer política y del arribo a acuerdos. En aquel sexenio el asesor del presidente desbanca al Secretario en asuntos de suma importancia, y en el siguiente, de Zedillo Ponce de León, se acoge a cuatro titulares.

Aunado a ello se agrega en el periodo de Vicente Fox:

- Inexperiencia política. El gobierno de Fox necesitaba un Secretario poderoso con habilidad negociadora y elige a un hombre sin experiencia política fuerte y sin capacidad para la negociación política. Santiago Creel fue visto desde muy temprano más como aspirante a la Presidencia de la República, que negociando las propuestas del Ejecutivo.

A lo largo de este tiempo se produjo irritación del presidente hacia los legisladores, y se terminaba recurriendo a la descalificación en los medios de comunicación, esto en buena medida porque Gobernación no negociaba a tiempo las propuestas convenientes al gobierno. En casos como la negación del permiso a Fox, para salir del país por parte del Senado, se ve al Secretario conversando con legisladores días después para la relación futura. De igual manera trata de negociar el presupuesto de 2005 cuando ya estaba aprobado. Esto no puede explicarse de otro modo que apelando a la inexperiencia política del titular, y a una mala estrategia en cuanto a negociación.

Ciertamente sigue siendo la dependencia más importante para la negociación con el Legislativo, pero no responde ya del todo a la actualidad por lo que debe replantearse

los mecanismos que tiene en ese ámbito, pero sobretodo la función política de la institución misma.

Con la finalidad de mejorar el rumbo de la relación con el Legislativo se crea una Subsecretaría de Enlace Legislativo. En la que se centran los operadores políticos dentro de la Unidad de Enlace Legislativo; sin embargo, a este nivel no cuentan con el reconocimiento necesario por parte de los legisladores, ya que, quien debe ser el principal negociador es el Secretario mismo o dada la importancia del asunto: el propio presidente de la República. Los operadores políticos de más bajo nivel no tienen la fuerza para influir sobre las decisiones de los diputados y senadores.

El afirmar que la Subsecretaría de Enlace Legislativo no está generando resultados, pudimos comprobarlo a lo largo del último capítulo al contrastar la realidad con los objetivos planteados en su creación, mismos que no fueron alcanzados.

El Ejecutivo Federal y en específico la Secretaría de Gobernación crearon a la Subsecretaría de Enlace Legislativo con el cometido de construir y operar mecanismos e instrumentos institucionales que garantizarán la buena relación con los poderes, así como para generar consensos y acuerdos políticos. En sentido estricto, se logra el acuerdo para la aprobación de varias iniciativas presidenciales, pero son alianzas que obedecen a la coyuntura y no a acuerdos perdurables, en estos términos no contribuyó a mejorar, ya que funcionaba así antes de su creación. Tampoco cabildeo acertadamente en el terreno de las reformas estructurales. Entre los objetivos de la Subsecretaría no se planteaba el hecho de incrementar en número las propuestas, más bien se requería que construyera mecanismos de enlace con los legisladores que contribuiría a ello, y no se ve reflejado en los números.

Por otra parte debía lograr que todas las instancias del Ejecutivo Federal llevaran su relación con el Poder Legislativo a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, y sin embargo, muchas Secretarías de Estado tuvieron comunicación con los representantes en el Congreso, sin que la SEGOB interviniera. Si bien es cierto al inicio

del sexenio las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal debían designar a un servidor público que actuara como enlace, debían coordinar sus acciones con la SEGOB, por lo que se esperaba que la regularización de esta tarea no encontrara problemas, pero se puede verificar que no se cumple con este objetivo.

De manera general puede constatarse que el Ejecutivo no creó mecanismos satisfactorios de diálogo, y recurrió a una mala estrategia en negociación política.

ANEXO.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 10-06-2005.

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;
- II. Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;
- III. Administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación;
- IV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;
- V. Manejar el servicio nacional de identificación personal;
- VI. Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución;
- VII. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo Federal los artículos 96, 98 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los Consejeros de la Judicatura Federal;
- VIII. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la República;
- IX. Intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;
- X. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados y legalizar las firmas de los mismos;
- XI. Administrar las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la administración pública federal;

En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes federales y los tratados; serán competentes para conocer de las controversias que en ellas se susciten los tribunales federales con mayor cercanía geográfica;
- XII. Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;
- XIII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;
- XIV. Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal;
- XV. Conducir las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

XVI. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticas nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;

XVII. Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas;

XIX. Administrar el Archivo General de la Nación, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de información de interés público;

XX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;

XXI. Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público;

XXII. Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;

XXIII. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;

XXIV. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

XXV. Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos;

XXVI. Fijar el calendario oficial;

XXVII. Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como la operación de la agencia noticiosa del Ejecutivo Federal;

XXVIII. Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal;

XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

XXX. Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;

XXXI. Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos; y

XXXII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

Secretarios de Gobernación de México*

- Gobierno de **Porfirio Díaz** (1884 - 1911)
 - (1884 - 1895): Manuel Romero Rubio
 - (1895 - 1903): Manuel González Cossío
 - (1903 - 1911): Ramón Corral

- Gobierno de **Francisco León de la Barra** (1911)
 - (1911): Emilio Vázquez Gómez
 - (1911): Alberto García Granados

- Gobierno de **Francisco I. Madero** (1911 - 1913)
 - (1911 - 1912): Abraham González
 - (1912): Jesús Flores Magón
 - (1912 - 1913): Rafael Hernández

- Gobierno de **Pedro Lascurain** (1913)
 - (1913): Victoriano Huerta

- Gobierno de **Victoriano Huerta** (1913 - 1914)
 - (1913): Alberto García Granados
 - (1913): Aureliano Urrutia
 - (1913): Manuel Garza Aldape
 - (1913 - 1914): Ignacio Alcocer

- Gobierno de **Francisco Carvajal** (1914)
 - (1914): José María Luján

- Gobierno de **Venustiano Carranza** (1914)

- Gobierno de **Eulalio Gutiérrez** (1914 - 1915)
 - (1914 - 1915): Lucio Blanco

- Gobierno de **Roque González Garza** (1915)

- Gobierno de **Francisco Lagos Cházaro** (1915)
 - (1915): José Quevedo

- Gobierno de **Venustiano Carranza** (1917 - 1920)
 - (1917 - 1920): Manuel Aguirre Berlanga

- Gobierno de **Adolfo de la Huerta** (1920)
 - (1920): Gilberto Valenzuela
 - (1920): José Inocencio Lugo

- Gobierno de **Álvaro Obregón** (1920 - 1924)
 - (1920 - 1923): Plutarco Elías Calles
 - (1923): Gilberto Valenzuela
 - (1923 - 1924): Enrique Colunga
 - (1924): Romeo Ortega

- Gobierno de **Plutarco Elías Calles** (1924 - 1928)
 - (1924 - 1925): Romeo Ortega
 - (1925): Gilberto Valenzuela
 - (1925 - 1928): Adalberto Tejeda
 - (1928): Gonzalo Vázquez Vela
 - (1928): Emilio Portes Gil

- Gobierno de **Emilio Portes Gil** (1928 - 1930)
 - (1928 - 1930): Felipe Canales

- Gobierno de **Pascual Ortiz Rubio** (1930 - 1932)
 - (1930): Emilio Portes Gil
 - (1930 - 1931): Carlos Riva Palacio
 - (1931): Octavio Mendoza González
 - (1931): Lázaro Cárdenas del Río
 - (1931 - 1932): Manuel C. Téllez
 - (1932): Juan José Ríos

- Gobierno de **Abelardo L. Rodríguez** (1932 - 1934)
 - (1932 - 1934): Eduardo Vasconcelos
 - (1934): Narciso Bassols
 - (1934): Juan D. Cabral

- Gobierno de **Lázaro Cárdenas del Río** (1934 - 1940)
 - (1934 - 1935): Juan de Dios Bojórquez
 - (1935): Silvano Barba González
 - (1935 - 1938): Silvestre Guerrero
 - (1938 - 1940): Ignacio García Téllez

- Gobierno de **Manuel Ávila Camacho** (1940 - 1946)
 - (1940 - 1945): Miguel Alemán
 - (1945 - 1946): Primo Villa Michel

- Gobierno de **Miguel Alemán** (1946 - 1952)
 - (1946 - 1948): Héctor Pérez Martínez
 - (1948): Ernesto P. Uruchurtu
 - (1948 - 1951): Adolfo Ruiz Cortines
 - (1951 - 1952): Ernesto P. Uruchurtu

- Gobierno de **Adolfo Ruiz Cortines** (1952 - 1958)
 - (1952 - 1958): Angel Carvajal

- Gobierno de **Adolfo López Mateos** (1958 - 1964)
 - (1958 - 1963): Gustavo Díaz Ordaz
 - (1963 - 1964): Luis Echeverría

- Gobierno de **Gustavo Díaz Ordaz** (1964 - 1970)
 - (1964 - 1969): Luis Echeverría
 - (1969 - 1970): Mario Moya Palencia

- Gobierno de **Luis Echeverría** (1970 - 1976)
 - (1970 - 1976): Mario Moya Palencia

- Gobierno de **José López Portillo** (1976 - 1982)
 - (1976 - 1978): Jesús Reyes Heróles
 - (1978 - 1982): Enrique Olivares Santana

- Gobierno de **Miguel de la Madrid** (1982 - 1988)
 - (1982 - 1988): Manuel Bartlett Díaz

- Gobierno de **Carlos Salinas de Gortari** (1988 - 1994)
 - (1988 - 1993): Fernando Gutiérrez Barrios
 - (1993 - 1994): Patrocinio González Garrido
 - (1994): Jorge Carpizo MacGregor

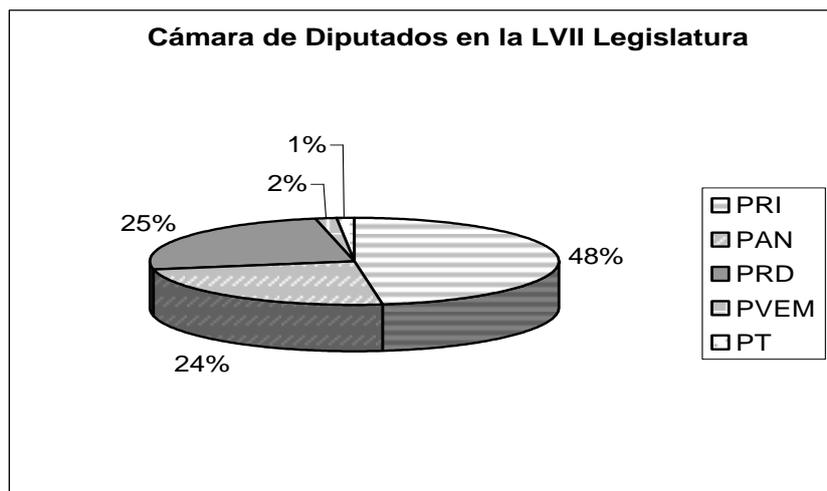
- Gobierno de **Ernesto Zedillo** (1994 - 2000)
 - (1994 - 1995): Esteban Moctezuma Barragán
 - (1995 - 1998): Emilio Chuayffet Chemor
 - (1998 - 1999): Francisco Labastida Ochoa
 - (1999 - 2000): Diódoro Carrasco

- Gobierno de **Vicente Fox** (2000 - 2006)
 - (2000 - 2005): Santiago Creel
 - (2005 -): Carlos Abascal

Composición del Congreso durante la LVII Legislatura (1997-2000)

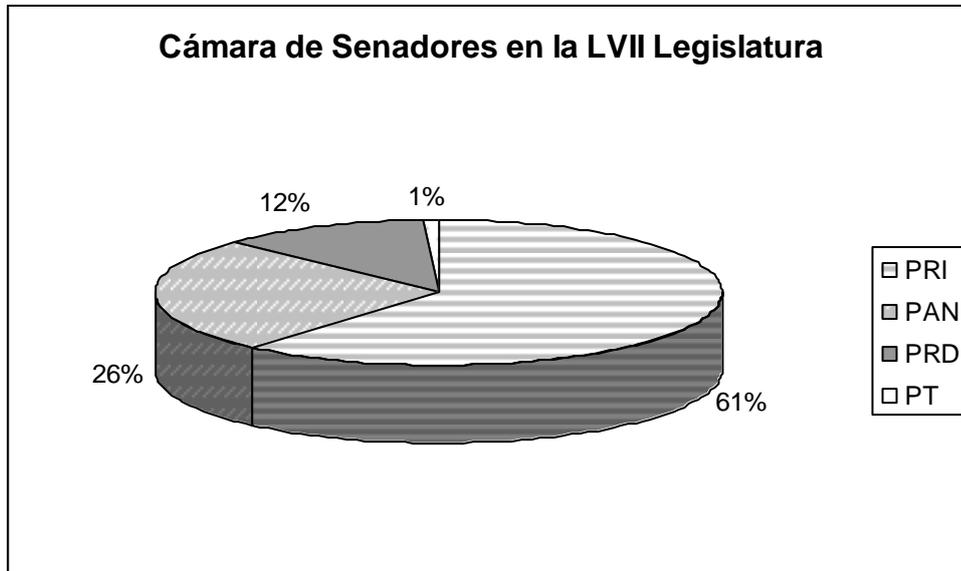
Cámara de Diputados en la LVII Legislatura		
Partido	Siglas	Diputados
Partido Revolucionario Institucional	PRI	239
Partido Acción Nacional	PAN	121
Partido de la Revolución Democrática	PRD	125
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	8 ^{1/}
Partido del Trabajo	PT	7

1/ Dos diputados postulados por el PVEM, se declararon independientes desde los primeros días de la Legislatura.
Fuente María Amparo Casar



Cámara de Senadores en la LVII Legislatura*		
Partido	Siglas	Senadores
Partido Revolucionario Institucional	PRI	76
Partido Acción Nacional	PAN	33
Partido de la Revolución Democrática	PRD	17
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	1
Partido del Trabajo	PT	1

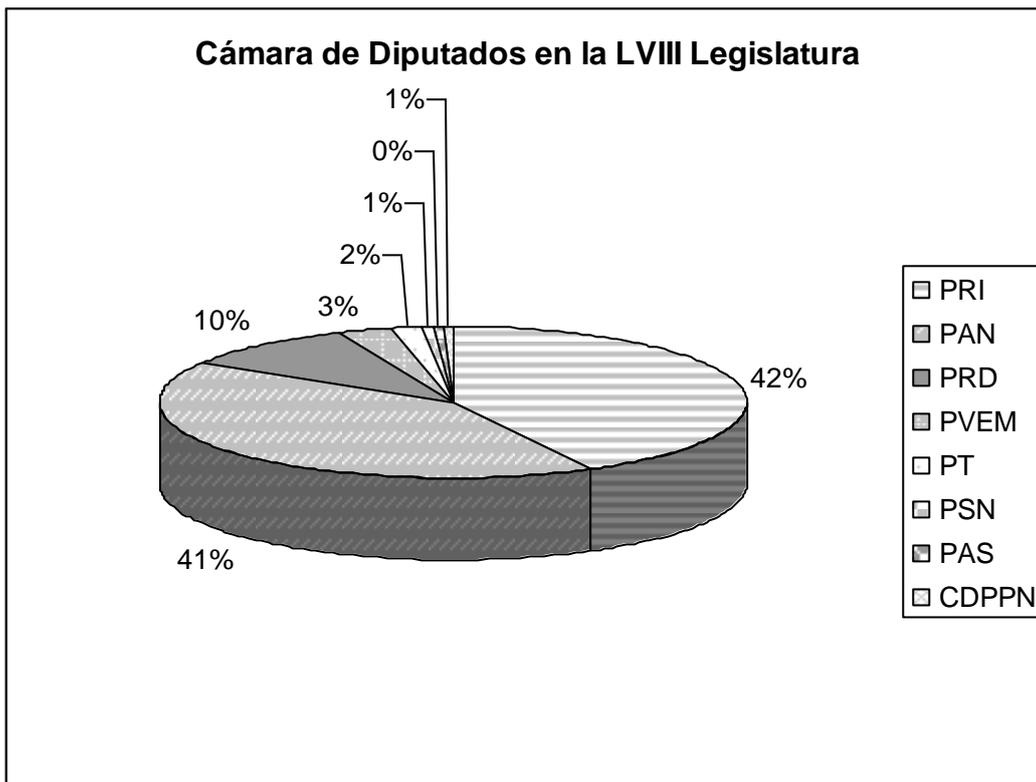
* Adolfo Aguilar Zinder postulado por el PVEM, se declara independiente, por lo que este partido se queda sin representación. De igual manera lo hacen Guillermo del Río Ortigón senador por Campeche e Irma Serrano por Chiapas del PRD, por lo que este queda con 15 y Leonardo Yañez Vargas senador por Sonora del PAN
Fuente: María Amparo Casar



Composición del Congreso durante la LVIII Legislatura (2000-2003)

Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura*		
Partido	Siglas	Diputados
Partido Revolucionario Institucional	PRI	211
Partido Acción Nacional	PAN	206
Partido de la Revolución Democrática	PRD	50
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	17
Partido del Trabajo	PT	7
Partido de la Sociedad Nacionalista	PSN	3
Partido Alianza Social	PAS	2
Convergencia Democrática Partido Político Nacional	CDPPN	4

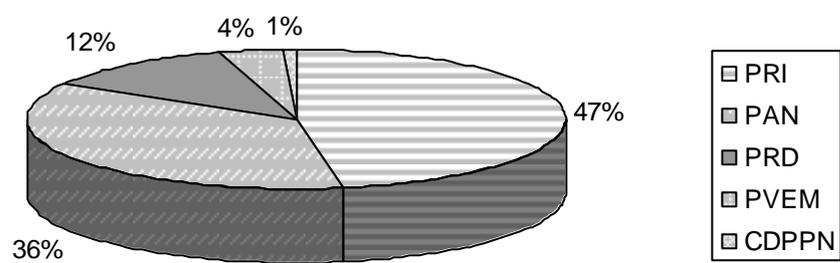
*Para el momento de la instalación de la LVIII Legislatura, el 29 de agosto de 2000, ya se había alterado esta composición. Una diputada del PRD- Rosa Velia Cota Montaña- se integró al grupo parlamentario del PT, por lo que ese partido cuenta ahora con 8 diputados. La fracción del PRD quedó con 50 pues Arturo Hervis, que llegó a la Cámara por Convergencia Democrática, se pasó al PRD. Ahora CD cuenta con 3 en lugar de 4 diputados. Un diputado de PVEM- Miguel Ángel Torrijo- se integró al grupo del PAN, pasando éste a 207 diputados y dejando a PVEM con 16.
Fuente: María Amparo Casar.



Cámara de Senadores en la LVIII Legislatura		
Partido	Siglas	Senadores
Partido Revolucionario Institucional	PRI	60
Partido Acción Nacional	PAN	46
Partido de la Revolución Democrática	PRD	15
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	5
Partido del Trabajo	PT	1 ^{1/}
Convergencia Democrática Partido Político Nacional	CDPPN	1

^{1/} El senador electo Marcos Carlos Cruz Martínez, postulado originalmente por PT, anuncio de manera formal su intención de adherirse al grupo parlamentario del PRD, en cuyo caso este partido contaría con 16 en lugar de 15 senadores. Fuente: María Amparo Casar.

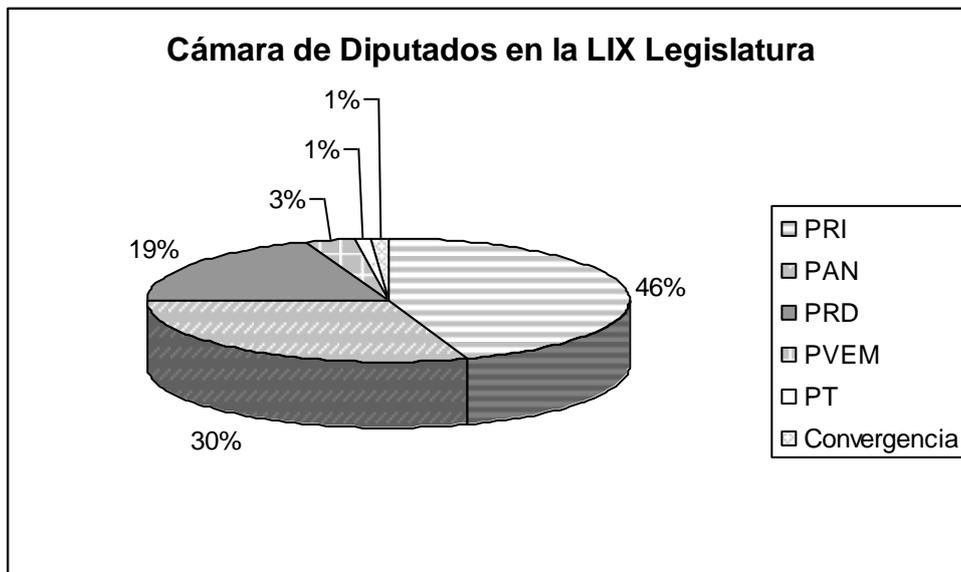
Cámara de Senadores en la LVIII Legislatura



Conformación del Congreso LIX Legislatura (2003-2006)

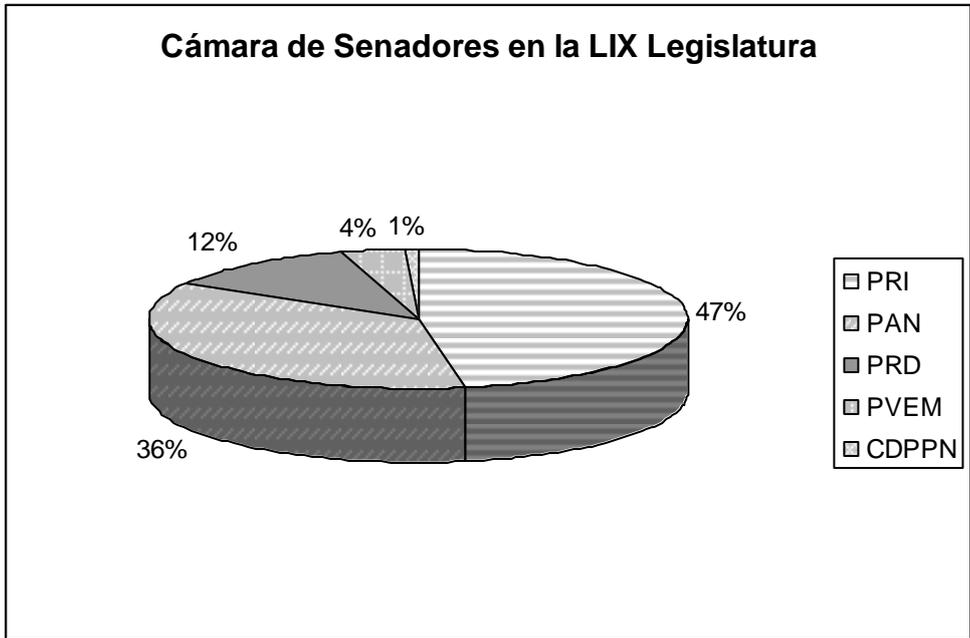
Cámara de Diputados en la LIX Legislatura		
Partido	Siglas	Diputados
Partido Revolucionario Institucional	PRI	224
Partido Acción Nacional	PAN	151
Partido de la Revolución Democrática	PRD	97
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	17
Partido del Trabajo	PT	6
Convergencia	Convergencia	5

Fuente: www.cddhcu.gob.mx



Cámara de Senadores en la LIX Legislatura		
Partido	Siglas	Senadores
Partido Revolucionario Institucional	PRI	60
Partido Acción Nacional	PAN	46
Partido de la Revolución Democrática	PRD	16
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	5
Convergencia	Convergencia	1

Fuente: www.senado.gob.mx



**Iniciativas del Ejecutivo Federal presentadas, aprobadas y pendientes de aprobación
en el Honorable Congreso de la Unión
(diciembre de 2000 a julio de 2005)**

Periodo legislativo	Presentadas		Aprobadas		Desechadas		Pendientes de aprobación		
	En el periodo	De periodos anteriores	Del periodo	Aprobadas en el periodo	De periodos anteriores	Del periodo	Presentadas en periodos anteriores	Presentadas en el periodo	Total del periodo pendientes de aprobación
Diciembre de 2000 a agosto de 2001	27	n.d.	14	14			n.d.	13	13
Septiembre de 2001 a agosto de 2002	31	5	18	23			8	13	21
Septiembre de 2002 a agosto de 2003	28	8	17	25			13	11	24
Septiembre de 2003 a agosto de 2004	41	7	11	18	1 1/	3 1/	16	27	43
Septiembre de 2004 a julio de 2005	18	11 2/	11	22	2 3/		30	7	37
Subtotal		31	71	102	3	3			
Total acumulado	145								

1/ Fueron desechadas la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, presentada en periodos anteriores, así como la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Reformas a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003 y la Ley de los Impuestos a las Ventas y Servicios al Público, presentadas durante el periodo.

2/ Se incorporan el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 que fue observado por el Ejecutivo y las reformas al artículo 21 de la Constitución referentes a la Corte Penal Internacional, que fue turnada a los congresos locales para su aprobación, la cual concluyó el 4 de mayo de 2005, así como la iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos y la iniciativa por la que se adiciona un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobadas por el H. Congreso de la Unión y turnadas a los congresos locales para su aprobación.

3/ Fueron desechadas las iniciativas de reformas al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la facultad del H. Congreso de la Unión para legislar acerca de los límites y requisitos en materia de investigación sobre seguridad nacional y las facultades propias del Ejecutivo Federal al respecto; y a la Ley General de Educación. Ambas fueron presentadas en periodos anteriores.

n.d. No disponible.

Fuente: Subsecretaría de Enlace Legislativo

BIBLIOGRAFÍA.

- ✓ Aristóteles. La Política. Ed. Austral, México, 18ª edición, 1987
- ✓ Blanco, Francisco: Locke. Ed. Edicol. 1ª. Ed. México 1997. Colec. Sociología del Pensador.
- ✓ ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA: Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano 1789. Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca Mex. 1996.
- ✓ Berlín Valenzuela Francisco, Derecho parlamentario. FCE, México 1993.
- ✓ Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. Diccionario de Política, Siglo XXI, 12ª Edición, México, 2000.
- ✓ Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la política. FCE, México 1998.
- ✓ Camp Roderic Ai, La política en México. Siglo XXI, 4ª Edición, México. 2000.
- ✓ Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coord). Gobernar sin mayoría, México 1867-1997, CIDE-Taurus, México 2002
- ✓ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo XXI, 2ª edición, México 1979.
- ✓ Colomer, Josep M. Instituciones Políticas. Ariel, España, 2001.
- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SEGOB México, 2003
- ✓ Espinoza Ricardo, Alarcón Víctor Coordinadores. Segundo Congreso de Ciencia Política. Tomo 1, Colegio Nacional de Ciencias Políticas., UAM, FCPyS, IIS. 1999.
- ✓ Gil Villegas Francisco y Rogelio Hernández compiladores, Los legisladores ante las reformas políticas de México. COLMEX, México, 2001.
- ✓ Giménez, Gilberto. Poder, Estado y discurso. UNAM, México, 1983
- ✓ H. Sabine, George. Historia de la Teoría Política: Undécima reimpresión Ed. FCE, México, 1988.
- ✓ Lujambio Alonso. Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana., México, UAM. 1996.
- ✓ Martínez Baez, Antonio, Obras político-constitucionales. UNAM, México 1994
- ✓ Mendoza Berrueto, Eliseo El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la reforma del Estado. El Colegio de la Frontera Norte y FCE, 2ª edición, México 1998.
- ✓ Merino, Mauricio (coord) La Ciencia Política en México. FCE, México 1999.
- ✓ ----- Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública. Tomo II. El Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. A.C, México 1976.

- ✓ Mora Donato Cecilia coordinadora. Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ de la UNAM, México 2002.
- ✓ Medina Peña, Luís. Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994. FCE, Tercera reimpresión, México, 2002
- ✓ Muñoz Domínguez, Jaime coordinador. La cohabitación política en México. Siglo veintiuno editores. México, 2002
- ✓ Pérez Correa, Fernando Temas de federalismo ¿de la centralización a la fragmentación? UNAM, México, 2003.
- ✓ Rabasa, Emilio Las reformas político -electorales. www.bibliojuridica.org/libros/1/127/9pdf
- ✓ Ramírez, Carlos. El asesor incomodo Joseph Marie Córdoba Montoya, Océano, México, 1997
- ✓ Sartori Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, FCE, México, 1999.
----- Partidos y Sistema de Partidos. Alianza Editorial 2º reimpresión 2002.
- ✓ Sebastián Lerdo de Tejada y Luis A. Godina Herrera. El Lobbying en México. LTG y Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- ✓ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 34º edición 2001.
- ✓ Valadés Diego, Constitución y política. UNAM- IIJ. México, 1987.
- ✓ Villa, Manuel. Los años furiosos: 1994-1995 La reforma del Estado y el futuro de México. FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, México, 1996

Tesis.

- ✓ González Castillo Edgar Romeo La evolución de la Cámara de Diputados (1998-2003): una mirada a la negociación legislativa y a la alianza partidista” Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Especialidad en Ciencia Política. México D.F, febrero 2004.

HEMEROGRAFÍA

Artículos.

- ✓ Béjar, Luisa. *El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de lo poderes de la Unión* Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No 181 enero-abril 2001, México.
- ✓ Casar Maria Amparo. *México: las elecciones del 2 de julio de 2000 y el tema de la gobernabilidad*, En "Altamirano" Revista del Congreso del Estado de Guerrero, México, 2° Época, Año 3, No. 17 agosto-septiembre 2000.
- ✓ Cisneros, Isidro. Dilemas de la gobernabilidad en la democracia, en Crónica Legislativa Año IV Número 1
- ✓ Dirección de política Nacional y Diseño Institucional. *El segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de la LVIII Legislatura: rezago, polarización y negociación*. En "Bien Común y Gobierno" México, Año7 No. 76 abril 2001.
- ✓ Hernández Rodríguez, Rogelio. Cambio Político y renovación institucional. Las gubernaturas en México. En Foro Internacional, Vol. XLIII N. 4 El Colegio de México, 2003.
- ✓ Linz Juan. *Presidencialismo y democracia.*, Crespo José Antonio *Equilibrio de fuerzas y acuerdo democrático*. En "Foro Internacional", México, volumen XXXIII No.4. 1998 ----- *Los riesgos del presidencialismo*. Crónica Legislativa. Año V, Nueva Época, N. 7, febrero-marzo, 1996.
- ✓ Lujambio Alonso, *El acertijo constitucional a seis años de gobierno dividido en México*. En "Nexos", México, abril 2004 ----- *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*, consultado en Internet: <http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/lujambio.pdf>.
- ✓ Matthew Soberg Shugart y Jonh M. Carey *Opciones básicas en los regímenes democráticos*, en Crónica Legislativa, Año V, Nueva Época, N. 11 octubre-noviembre 1996.
- ✓ Nacif, Benito *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*. Bien Común Año 10 No. 115, julio, 2004
- ✓ Pantoja Moran David. *Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficacia en México* "Este País", México, No. 75 junio 1997.
- ✓ Reyes Gómez, Gerardo. "El secretario de Gobernación acotado" en LINEA DIRECTA. Información y análisis político, <http://www.lineadirecta21.com.mx/page483.html>
- ✓ Reyes López, Mauricio. *El cabildeo en la división de poderes*. En <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/anali3.htm>

Proceso.
La Crisis.
El Gráfico.
El Universal.
Impacto.

Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación. D.O.F 29 de enero 1999.

Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación, D.O.F 23 de Septiembre de 2005

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Última reforma, Diario Oficial de la Federación 16 de junio de 2005

Reglamento Interno de la Secretaria de Gobernación DOF 30 de julio de 2002,

Primer Informe de Gobierno, 1° de septiembre de 2001, Presidencia de la República, México. 2001.

2° Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, 1° de Septiembre de 2002, presidencia de la República

Informe de labores de la Secretaria de Gobernación correspondiente al quinto año del sexenio 2000-2006, www.segob.gob.mx

INTERNET

www.bibliojuridica.org

www.senado.gob.mx

www.cddhcu.gob.mx

www.segob.gob.mx

www.presidencia.gob.mx

www.ife.org.mx

www.ine.gob.mx

www.lacrisis.com.mx

<http://www.etcetera.com.mx>

<http://www.csis.org>

<http://cronica.diputados.gob.mx/Segob.html>

<http://es.wikipedia.org>