



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO.**

**LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1997-2009”**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA  
POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)**

**PRESENTA**

**LUIS ALBERTO GARCÍA BALDERAS**

**TUTORA:**

**DRA. ROSA MARÍA MIRÓN LINCE**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **DEDICATORIAS**

A MIS PADRES,

**MARÍA ISABEL BALDERAS JUÁREZ y JESÚS GARCÍA SANDOVAL,**

Quienes siempre me han apoyado, sin escatimar su amor, cariño y comprensión a pesar de mi necesidad...

A MIS HERMANOS

**DANIELA BELEM y LUIS ANTONIO,**

A quienes siempre cuidaré y estaré en todo momento a su lado, brindándoles mi amor y apoyo incondicional...

Especialmente a

**ARIADNA BERENICE MORALES JIMÉNEZ**

Por ser la luz que ha guiado mi camino, porque nunca deja que me rinda ante la adversidad, quien confió en que alcanzaría este objetivo y porque es esa persona a quien amo con todas mis fuerzas...

A MIS ABUELOS,

**SANTOS BALDERAS CARMONA t y OCTAVIO GARCÍA GÓMEZ t,**

Quienes siempre me alentaron a seguir adelante...

A MIS ABUELAS,

**GUADALUPE JUÁREZ BALDERAS y CONCEPCIÓN SANDOVAL ESTEVÉZ**

Quienes me han consentido y cuidado...

A MIS PRIMOS

**JEBSEN t, LUCIO, LEONARDO, YAIR, MITZY, ELIHÚ, ERICK, CINTHYA,  
EMMANUEL,**

A los cuales no me canso de molestar, porque es mi forma de demostrarles mi amor...

**A MIS TÍOS,**

Porque de cada uno de ellos he aprendido muchas cosas y quienes me han apoyado a pesar de mi mal carácter...

**A GISELA JAZMÍN BALDERAS JUÁREZ,**

Quien es un ejemplo de lucha y resistencia ante cualquier obstáculo...

**A TODA MI FAMILIA,**

Porque este es un logro de todos ustedes, el cual me ha tocado encabezar...

**¡¡¡MUCHAS GRACIAS!!!**

## **AGRADECIMIENTOS**

Especialmente a la

**Dra. Rosa María Mirón Lince,**

Por todo su apoyo, tiempo, confianza y paciencia...

A los integrantes del jurado, al **Dr. Lorenzo Arrieta Ceniceros**, a la **Dra. Lucero Ramírez León**, al **Mtro. Mario Alberto Huaracha Alarcón** y a la **Dra. Adriana Báez Carlos**,

Toda mi admiración profesional y agradecimiento personal por guiarme en la clarificación de mis ideas...

A la

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,**

La cual ha sido mi segunda casa, quien me abrió sus puertas y me adoptó como uno más de sus hijos.

Quien me enseñó a amar y defender con toda pasión mi profesión de politólogo, a ti mi querida UNAM te debo todo lo que soy...

# ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>19</b>
1.1. ¿Qué es democracia?	19
1.1.1. Democracia directa o participativa	21
1.1.2. Democracia representativa o indirecta	23
1.1.3. Características de un sistema democrático	26
1.2. ¿Qué es gobernabilidad?	30
1.2.1. Legitimidad	32
1.2.2. Eficacia	33
1.2.3. Estabilidad	34
1.3. ¿Qué es un régimen político?	36
1.4. Sistema de gobierno	39
1.4.1. Definición de gobierno	40
1.4.2. Clasificación de los sistemas de gobierno	41
1.4.3. Sistema Parlamentario	42
1.4.4. Sistema Presidencial	45
1.4.5. Sistema Semipresidencial	47
1.5. El gobierno dividido	51
1.5.1. Separación de poderes, aspecto fundamental para su aparición	51
1.5.2. ¿Qué es un Gobierno Dividido?	54
1.5.3. Clasificación de los gobiernos divididos	57
1.5.4. Causalidades de la aparición de los gobiernos divididos	60
1.5.4.1. Sistema electoral	61
1.5.4.1.1. Sistema Mayoritario	62
1.5.4.1.2. Sistema Proporcional	62
1.5.4.1.3. Segunda ronda electoral o <i>ballotage</i>	63
1.5.4.2. Sistema de partidos	64
1.5.5. Consecuencias de los gobiernos divididos	70
1.5.6. Ventajas de los gobiernos divididos	73
1.5.7. Solución al fenómeno de los gobiernos divididos	74
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL POSREVOLUCIONARIO Y SU TRANSFORMACIÓN</b>	<b>77</b>
2.1. La conformación del sistema presidencial mexicano	78
2.1.1. La Constitución de 1917. La génesis del sistema presidencial	81
2.1.1.1. El marco constitucional	82
2.2. El Gobierno Obregonista. La necesidad de pacificar al país y los albores de la creación de un partido político a nivel nacional	86

2.3. El Partido Nacional Revolucionario. Inicios del régimen presidencial mexicano	89
2.3.1. La hegemonía del general Calles. El papel del “Maximato”	93
2.3.1.1. La Diarquía	94
2.4. La transformación del partido oficial. La llegada del general Lázaro Cárdenas y la creación del Partido de la Revolución Mexicana	98
2.5. La conformación de un sistema presidencialista en México	103
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA HEGEMÓNICO. EL CAMINO DE LAS REFORMAS ELECTORALES</b>	<b>114</b>
3.1. El camino electoral mexicano. Auge y decadencia del partido hegemónico	115
3.1.1. La Ley Federal Electoral de 1946	116
3.1.2. La reforma electoral de 1963. La aparición de los “diputados de partido”	120
3.2. La reforma electoral de 1977. La apertura al sistema de partidos	122
3.3. La reforma constitucional de 1986. Punto de reflexión en materia electoral	128
3.4. La creación del Instituto Federal Electoral y las posteriores reformas al marco normativo	133
3.5. Un nuevo marco electoral. La reforma “definitiva” de 1996	142
3.6. La vuelta al Poder Legislativo 1996-1997. La aparición del Gobierno Dividido	148
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>EL GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO (1997-2009). LA EXPERIENCIA FEDERAL</b>	<b>153</b>
4.1. La experiencia Federal. La Cámara de Diputados 1997-2009, lo complicado de construir acuerdos	159
4.1.1. La LVII Legislatura (1997-2000). El fin del dominio unipartidista en la Cámara de Diputados	163
4.1.2. La LVIII Legislatura (2000-2003). La complejidad del primer gobierno no priísta en México	174
4.1.3. La LIX Legislatura (2003-2006). Fin del primer gobierno de Acción Nacional, el cual fue sinónimo de conflicto	195
4.1.4. La LX Legislatura (2006-2009). Tiempo de reformas importantes: La Ley ISSSTE	225
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>263</b>

## **ANEXO**

<b>CONFORMACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO</b>	<b>271</b>
<b>1. Cámara de Diputados (1991-2012)</b>	<b>272</b>
<b>2. Estados con presencia de gobiernos divididos</b>	<b>273</b>
2.1 Aguascalientes	273
2.2 Baja California	274
2.3 Chiapas	275
2.4 Chihuahua	276
2.5 Guanajuato	277
2.6 Guerrero	278
2.7 Jalisco	279
2.8 Estado de México	280
2.9 Michoacán	281
2.10 Morelos	282
2.11 Nayarit	283
2.12 Nuevo León	284
2.13 Querétaro	285
2.14 Quintana Roo	286
2.15 San Luis Potosí	287
2.16 Sonora	288
2.17 Tabasco	289
2.18 Tlaxcala	290
2.19 Veracruz	291
2.20 Yucatán	292
2.21 Zacatecas	293
<b>3. Estados sin gobierno dividido</b>	<b>294</b>
3.1 Baja California Sur	294
3.2 Campeche	295
3.3 Coahuila	296
3.4 Colima	297
3.5 Durango	298
3.6 Hidalgo	299
3.7 Oaxaca	300
3.8 Puebla	301
3.9 Sinaloa	302
3.10 Tamaulipas	303
3.11 Distrito Federal	304
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>305</b>
<b>HEMEROGRAFÍA</b>	<b>309</b>

<b>DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS Y PÁGINAS WEBS</b>	<b>310</b>
<b>LEGISGRAFÍA</b>	<b>313</b>
<b>VIDEOGRAFÍA</b>	<b>316</b>

## **ÍNDICE CUADROS**

	<b>Pág.</b>
1. Clasificación de los regímenes democráticos	38
2. Regímenes no democráticos	39
3. Sistemas de gobierno	50
4. Taxonomía de los gobiernos divididos	59
5. Integración III Asamblea de Representantes (1994-1997)	141
6. Integración LIV Legislatura (1988-1991)	155
7. Estados con presencia de gobierno dividido (1989-2012)	157
8. Integración LVII Legislatura (1997-2000)	164
9. Balance legislativo LVII Legislatura (1997-2000)	167
10. Principales Iniciativas presentadas en Cámara de Diputados. LVII Legislatura (1994-1997)	170
11. Integración LVIII Legislatura (2000-2003)	176
12. Balance legislativo LVIII Legislatura (2000-2003)	179
13. Principales Iniciativas presentadas en Cámara de Diputados. LVIII Legislatura (2000-2003)	187-189
14. Integración LIX Legislatura (2003-2006)	197
15. Balance legislativo LIX Legislatura (2003-2006)	200
16. Principales Iniciativas presentadas en Cámara de Diputados. LIX Legislatura (2003-2006)	213-216
17. Integración LX Legislatura (2006-2009)	228
18. Balance legislativo LX Legislatura (2006-2009)	231
19. Principales Iniciativas presentadas en Cámara de Diputados. LX Legislatura (2006-2009)	244-247
20. Modificaciones a la propuesta original de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y abrogar la Ley del ISSSTE	256-257

## INTRODUCCIÓN

La importancia de estudiar y analizar el fenómeno de los gobiernos divididos en nuestro país, radica en la preeminencia que éstos adquieren dentro de la dinámica de los sistemas presidenciales, es decir, su relevancia reside en la forma en que modifican la relación e interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, cuando ambos fiscalizan las acciones de gobierno que cada uno desempeña, lo cual se complica si ambos responden a intereses y objetivos distintos. Por ello, la presencia del gobierno dividido hace más compleja la construcción de acuerdos entre ambos poderes.

El sistema político mexicano fue catalogado como un modelo único por los especialistas, debido a las características y circunstancias que lo conformaron han conformado a lo largo de siete décadas de su historia; su principal distinción fue el predominio que el titular del Ejecutivo federal mantuvo frente a los otros dos poderes constitucionales, gracias a las facultades *metaconstitucionales* que adquirió por ser el líder real del partido hegemónico.

Con ello, en nuestro país el principio de separación de poderes que propuso Montesquieu, en su obra *El Espíritu de las Leyes*<sup>1</sup>, no fue hasta hace poco, aplicable, por el hecho de que una sola figura política dominaba los poderes de la Unión: el presidente de la República.

Así, el titular del Ejecutivo junto con su partido, el Revolucionario Institucional, dominaban la política. La centralización de dos poderes en una sola persona era la característica que mejor describía al sistema político mexicano, colocándolo como un régimen no democrático.

Con ello, el papel desempeñado por el Poder Legislativo durante el período del partido hegemónico, era de total y absoluta subordinación ante los designios del presidente, porque éste era el jefe real y máximo de la política nacional. El

---

<sup>1</sup> Charles de Secondat, barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévez, libro XI, capítulo 6, México, Editorial Porrúa, 1973, pp. 104-107.

sistema *presidencialista* que se había logrado conformar ponía al Legislativo en segundo plano; por lo que todo el proceso parlamentario en México carecía de una real estructura contenedora y fiscalizadora entre poderes.

Esta superioridad unipartidista había generado que el Revolucionario Institucional dominara, casi por completo, la integración del Congreso de la Unión, principalmente en la Cámara de Diputados, dando paso a la aparición de un gobierno unificado, es decir, donde el partido del presidente mantenía una mayoría afín en el interior del Poder Legislativo.

Sin embargo, los tiempos de un partido hegemónico poco a poco fueron quedando atrás con la apertura democrática que se dio, de manera gradual, en nuestro país a través de las diversas reformas electorales que exigían los partidos de oposición y la misma ciudadanía.<sup>2</sup>

La transformación del sistema político comenzó a gestarse en el año de 1963, con la implantación de los llamados “diputados de partido”; con ello se abrió la posibilidad para que fuerzas políticas distintas al PRI, logran contar con representación en el Poder Legislativo, particularmente en la Cámara de Diputados, dando el primer esbozo de pluralidad política.<sup>3</sup>

Ante la posibilidad de participar en la toma de decisiones, la oposición dejó la clandestinidad y centró sus fuerzas en la obtención del voto; con el objetivo mantener e incrementar su presencia en el Poder Legislativo y así continuar incidiendo de manera directa en la toma de decisiones del Estado mexicano.

Las formas de hacer política, con el paso del tiempo, se fueron modificando de manera importante; al grado que éstas propiciaron cambios significativos en el Congreso de la Unión, particularmente en la Cámara de Diputados; donde se observó una mayor presencia y participación de los partidos de oposición;

---

<sup>2</sup> Rosa María Mirón Lince, “El PRI y el sistema de partidos en México”, en Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio: Reflexiones y alternativas*, México, UNAM-SITESA, 2007, p. 209.

<sup>3</sup> Luisa Béjar Algazi, *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: El primer eslabón del cambio*, México, UNAM-Gernika, 2004, pp. 7-9.

convirtiéndose ésta en un actor importante en la construcción de un marco jurídico más justo y con mejores políticas públicas para la sociedad.

Los cambios en el sistema político propiciaron que los comicios fueran más confiables, transparentes, con mayor pluralidad y equidad. Rasgos indistintos de que el sistema político venía transformándose en un modelo democrático.

Con ello, el Poder Legislativo, y especialmente la Cámara de Diputados, en nuestro país dejó de ser un actor pasivo, porque gracias a los cambios dentro de nuestro sistema, éste fue transformando radicalmente su accionar dentro de la política nacional, es decir, quedó atrás la idea del dominio unipartidista y se implantó la dinámica del pluralismo político, el cual no tardó en permear a las dos instituciones legislativas a nivel nacional.

La transformación que sufrió el Poder Legislativo fue trascendental; una percepción más palpable la observamos en Cámara de Diputados, donde el PRI dejó de obtener esas mayorías abrumadoras, que lo llevaron a obtener casi el 100 por ciento de curules en la Cámara baja. Ahora, el tiempo de gobiernos unificados ha quedado atrás; con el incremento en el número de curules y de la pluralidad en el Congreso. Así, el Poder Legislativo se ha convertido en esa institución fiscalizadora y creadora de leyes que todo sistema democrático requiere.

Poco a poco las diversas expresiones políticas comenzaron a ganar más y mejores espacios en el interior de la Cámara baja; las cuales con ayuda del nuevo marco electoral, fueron afianzándose de manera importante en todo el país, al grado de arrebatar el dominio unipartidista que existía en San Lázaro por parte del PRI y posteriormente la mayoría en varios Congresos estatales e incluso en la titularidad del Ejecutivo.

Los primeros resultados de pluralidad política que vivía nuestro país llegaron en el año de 1988, cuando el Revolucionario Institucional perdió la mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes en la Cámara de Diputados, con lo cual el PRI ya no pudo, y probablemente ningún otro partido logrará,

modificar el marco constitucional por sí solo y al arbitrio del presidente. Así, observamos que dos de las principales características del sistema presidencialista mexicano quedaban en el olvido, es decir, la obtención de una mayoría aplastante afín al presidente de la República y que éste fuese el líder absoluto de su partido.

Los problemas electorales para el PRI continuaron incrementándose en el ámbito nacional y alcanzaban su punto crítico. Llegaban los comicios de 1997 y con ellos la posibilidad de que el Revolucionario Institucional perdiera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, situación que se dio en esa elección, dando entrada a la generación de un gobierno dividido.

Con ello, la LVII Legislatura (1997-2000) en la Cámara Baja inició sin una mayoría acorde a los colores del presidente de la República. La presencia del gobierno dividido, donde el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del congreso<sup>4</sup>, fue la característica que permeó ese trienio.

Esta nueva variante en el interior del Congreso de la Unión, particularmente en Cámara de Diputados, las relaciones interinstitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo se modificarían significativamente, ya que el presidente se veía en la obligación de sentarse a dialogar con los distintos grupos parlamentarios ante la posibilidad de introducir cualquier cambio legislativo o una nueva iniciativa de ley que necesitase su administración.

Así, el Congreso de la Unión lograría cumplir con las facultades que se le habían conferido desde su gestación; dejaría de ser un actor meramente presencial de las decisiones que tomara el Ejecutivo y se convertiría, poco a poco, en ese actor fundamental del sistema político; se convertiría en el principal legislador y fiscalizador de gobierno.

---

<sup>4</sup> Alonso Lujambio (editor), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p. 9.

La posibilidad de contar con una mayoría afín al presidente, por ahora, ha quedado en el olvido. Actualmente todas las fuerzas políticas en San Lázaro se ven en la necesidad de sentarse a dialogar entre ellas y el Ejecutivo, con el objetivo de construir los acuerdos parlamentarios y generar las leyes que requiere la sociedad y el Estado mexicano.

Así, la presencia del gobierno dividido se ha convertido en una constante en nuestro país, debido a que el período estudiado en este trabajo de 1997 al 2009, nos muestra que así ha sido y, muy probablemente, continuará bajo la misma dinámica; producto, principalmente, de la emisión del voto cruzado de la ciudadanía, la cual ha aprendido a ejercer su sufragio de manera razonada, al dar la oportunidad a que otros actores participen de manera activa y propositiva en la toma de decisiones.

Una de las tantas partes positivas de los gobiernos sin mayorías, tiene que ver con la apertura y participación de todas las fuerzas políticas en las acciones de gobierno. Sin embargo también existe la posibilidad de que el sistema político nacional sufra de una parálisis legislativa, producto de la rigidez estructural de todo sistema presidencial como lo menciona Juan J. Linz,<sup>5</sup> la cual puede redituarse en un bloqueo entre poderes, Legislativo y Ejecutivo, provocando una crisis de régimen e incluso la posibilidad de un cambio en el sistema de gobierno en el país, es decir, pasar de un sistema presidencial a un sistema parlamentario.<sup>6</sup>

Es decir, cuando los intereses y objetivos de ambas instituciones se contraponen y no encuentran un punto de negociación, lo más probable es que el Legislativo no brinde el apoyo que requiere el presidente y que éste no cumpla con el plan de gobierno estipulado en su campaña electoral o que uno obstaculice la

---

<sup>5</sup> Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, España, Alianza Editorial, 1998, 169 pp.

<sup>6</sup> La rigidez del régimen presidencial es el resultado de dos de los principales rasgos del sistema: una legitimidad democrática dual, que consiste en que tanto el Presidente como la Legislatura son electos democráticamente, y la independencia entre ambos poderes, cada uno de cuales es electo para un mandato por tiempo fijo. Véase Adriana Báez Carlos, *En busca de una gobernabilidad democrática, propuestas de los partidos políticos en las LVII, LVIII y LIX legislaturas*, (Tesis de maestría), México, UNAM-FCPyS, 2006, cap. 1.

labor del otro, cosa que ningún sistema de gobierno desea porque se crea un ambiente de inestabilidad y de ingobernabilidad.

En ese sentido, la presente investigación se propuso observar la transformación y desarrollo que registro nuestro sistema político a partir de 1997 y hasta 2009, específicamente en la relación que se establece entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, de manera particular observando el trato que recibieron los proyectos de ley que remitió el primero a la Cámara de Diputados. Es decir, la evolución que vivió la interacción de ambos poderes con la presencia de un gobierno dividido y el trato que recibieron las iniciativas de ley que propuso el presidente de la República a los legisladores federales bajo este formato de gobierno.

Las hipótesis que guiaron el estudio fueron las siguientes:

1. Contra lo que dicta la teoría, la aparición del fenómeno de los gobierno divididos no han producido la parálisis legislativa en nuestro sistema político, debido a que el presidente y los distintos grupos parlamentarios, en la Cámara de Diputados, se encuentran abiertos al diálogo, deliberación y negociación, lo anterior durante la LVII, LVIII, LIX y LX Legislaturas.
2. Con la llegada de los gobiernos divididos, el Poder Legislativo, específicamente la Cámara de Diputados, se ha ido fortalecido, debido a que de ella genera un marco jurídico consensuado, en el cual han participado todas las fuerzas políticas.
3. Por las características que presentan los diversos partidos políticos mexicanos, el diálogo y la negociación prevalecen frente a la confrontación bajo el formato del gobierno dividido.
4. Ante la presencia de los gobiernos sin mayoría, la Cámara de Diputados, y en general el Congreso de la Unión, han retomado su papel activo dentro del sistema político mexicano. Ahora el Poder Legislativo actúa como una institución fiscalizadora y contenedora de poder, tal y como fue concebido

por el Constituyente de Querétaro, bajo la teoría de la separación de poderes.

Para someter a prueba las hipótesis planteadas, dentro del estudio de caso, observamos el trato que recibieron las principales iniciativas de ley que remitió el presidente de la República a la Cámara de Diputados y el proceso de diálogo y negociación que se dio entre ambas instituciones. Lo anterior sin importar a qué partido pertenezca el titular del Ejecutivo, rasgo indistinto de civilidad y cultura democrática por parte de toda la clase política.

Para exponer nuestros hallazgos, el presente trabajo se dividió en cuatro capítulos.

En el primero hacemos un repaso teórico-conceptual sobre diversos aspectos que dan sustento a la investigación; donde hablamos sobre el desarrollo y las características que dan origen al concepto de *democracia* a lo largo de la historia, desde la concepción griega del término hasta las modificaciones que ha sufrido para adecuarse a una realidad totalmente distinta, es decir, pasamos de una democracia directa a una representativa.

De igual forma, tocamos el tema de gobernabilidad y sus particularidades. Asimismo, analizamos cuáles son los elementos que integran el concepto de régimen político. Revisamos el término de sistema de gobierno y las ramificaciones que existen en su entorno, con el objetivo de observar las particularidades de cada uno de éstos, para así saber en qué tipología recae nuestro sistema político.

Finalmente, analizamos el marco teórico que gira en torno al fenómeno del gobierno dividido. Revisamos el principio de separación de poderes y el conflicto que se genera cuando distintos partidos políticos dirigen a las dos instituciones más importantes de todo Estado-nación, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo. De igual forma, se explica qué es lo que entendemos por gobierno dividido, las

diversas clasificaciones que los especialistas han revisado sobre el tema; las causalidades, consecuencias, ventajas y soluciones que éstos han planteado.

Con respecto al segundo capítulo y con base en lo expuesto y analizado en el primero, hacemos un repaso histórico de los elementos que dieron origen a nuestro sistema político, es decir, de los caracteres que se fueron conjuntando para transformar y adecuar el sistema presidencial de gobierno a uno de corte presidencialista, donde el máximo jefe de la política fue el presidente de la República, gracias a la posición que también tenía por ser el líder máximo de su partido. El siglo XX delineó, de manera importante, la construcción del sistema presidencial de nuestro país.

Asimismo, este capítulo tiene la finalidad de presentar las principales características que dieron origen y forma a la construcción del partido hegemónico, su transformación, hasta el desgaste del modelo y la apertura democrática, que originó la pérdida del predominio de un solo partido político.

En el tercer capítulo, una vez revisadas las características que dieron origen a nuestro sistema presidencialista, hacemos un recorrido histórico-analítico de las diversas reformas electorales que se presentaron en nuestro país, porque hasta ese entonces el marco electoral carecía de reglas equitativas de juego; el PRI aún mantenía el predominio de la institución presidencial y del Poder Legislativo, aspecto que no tardaría en ser modificado al momento que las demás fuerzas políticas decidieron participar con la postulación de sus candidatos dentro de los comicios.

Así, las adecuaciones al marco electoral abrieron la posibilidad para que las demás fuerzas políticas comenzaran a participar activamente y, con ello, se pasara a un sistema de partido hegemónico a uno de corte democrático y pluripartidista; donde la vital preocupación del Partido Revolucionario Institucional era minimizar la grave crisis de legitimidad que venía en aumento.

Ante el creciente descontento social, el PRI tuvo que dar apertura a los partidos políticos de oposición en los diversos órganos de representación ciudadana, principalmente en la Cámara de Diputados, lo que a la postre sería una de sus peores acciones para mantener el poder en sus manos.

De manera gradual se comenzaron a dar comicios más equitativos, transparentes y con reglas claras de juego; permitiendo que las fuerzas de oposición fuesen ganando más y mejores espacios en los distintos órdenes de gobierno, principalmente en la Cámara de Diputados, donde comenzaron a triunfar en distritos uninominales y de representación proporcional; incrementado su presencia en los recintos legislativos de todo el país, principalmente a nivel federal.

Con la transición el partido hegemónico perdiera, de manera definitiva, el control de la Cámara de Diputados, no podía por sí solo modificar una ley secundaria, ni siquiera pensar en alguna adecuación al marco constitucional, ya que cualquier modificación legislativa tendría que pasar por un Congreso de la Unión multicolor, donde se privilegiaría el diálogo y la negociación.

Finalmente, en el cuarto capítulo de este trabajo nos adentramos al estudio de caso, en el que analizamos qué ha ocurrido en la Cámara de Diputados con respecto al trato que han recibido las principales iniciativas de ley presentadas por el presidente de la República bajo la presencia de un gobierno dividido y cuáles han sido los cambios introducidos al marco legislativo en todos sus ámbitos.

Aquí es donde observamos el diálogo y negociación que estaban los partidos políticos entre ellos en la Cámara de Diputados, y con el Ejecutivo federal; con el objetivo de estudiar y analizar los diversos proyectos de ley que son presentados.

En resumen, con la aparición del fenómeno del gobierno dividido, la dinámica legislativa en la Cámara de Diputados ha cambiado, antes dominada por el partido hegemónico, ahora se ha convertido en un juego de diálogo, deliberación y de cabildeo político entre el partido al frente del Ejecutivo y la

expresión política al mando del Congreso de la Unión, en este caso en el interior de la Cámara de Diputados. Lo anterior, es producto natural del tránsito de un sistema no democrático a uno de corte democrático, por lo cual no debemos atemorizarnos por las causas y consecuencias que trae consigo el gobierno dividido.

Por último y antes de dar inicio con la exposición del trabajo, quisiera agradecer el apoyo que recibí como becario del **Proyecto IN307209**, perteneciente al **Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT)**, con el nombre **“Partidos, Elecciones y Reformas en México 2006-2011”**, sin el cual no hubiera sido posible la realización del presente trabajo. En el mismo sentido, agradezco especialmente el apoyo, tiempo y dedicación de la Dra. Rosa María Mirón Lince, responsable de dicho proyecto, para guiarme durante la presente investigación.

# CAPÍTULO I

## MARCO CONCEPTUAL

**D**entro del primer capítulo, daremos un repaso teórico sobre los principales concepto que utilizaremos para dar sustento a este trabajo. Iniciaremos con una breve descripción del término democracia; desde la concepción de la Grecia clásica, hasta la que conocemos hoy en día. Posteriormente revisaremos las características que todo sistema político debe reunir. Abordaremos la definición de gobernabilidad, las particularidades que deben existir para su buen funcionamiento y las ventajas que ésta brinda al ser incorporada como elemento sustancial de todo sistema de gobierno.

Más adelante, analizaremos el concepto de régimen político; el cual nos servirá como base para comenzar de lleno el desarrollo de este trabajo; debido a que de él derivan los principales sistemas de gobierno contemporáneos: Presidencial; Parlamentarismo; y Semipresidencial.

En la parte final del capítulo, nos concentraremos al estudio del sistema presidencial, ya que ahí se originan los gobiernos divididos, tema central de esta tesis. Asimismo, revisaremos el fundamento teórico de su aparición; su definición; la clasificación; las causas de su generación; las consecuencias del mismo; sus ventajas y algunas propuestas para la solución de los conflictos que pueden presentarse. Todo lo anterior, se encuentra encaminado a la consolidación de un mejor sistema democrático de gobierno, donde los beneficiados sean los ciudadanos con políticas públicas acordes a sus necesidades.

### 1.1. ¿Qué es democracia?

En este apartado me ocuparé, en primera instancia, de observar el desarrollo y las características indispensables que ha tenido el concepto de *democracia* a lo largo de la historia, desde la concepción que se utilizó en la Grecia hasta nuestros días.

Hoy en día mucho se habla sobre el concepto de *democracia*, sin embargo, no todos comprenden realmente su significado; se menciona al término como si

éste resolviera todo conflicto, como una panacea. Así, la *democracia* no es algo terminado; se ha convertido en algo que engloba todo y que se construye y decanta diariamente e incluye una multiplicidad de elementos.

Por ello, hablar sobre su significado es complicado, debido a que muchos especialistas enumeran diversas características. Hans Kelsen<sup>7</sup> menciona que la percepción sobre la democracia se ha desvirtuado, debido a que ha perdido su valor intrínseco a lo largo del devenir histórico; revisemos cuál ha sido ese camino para comprender su evolución.

El primer acercamiento tiene que ver con la raíz etimológica de la palabra: 1) *demos*, el cual responde a la idea de pueblo; y 2) *krátos*, que significa poder. Con ello, podemos definir a la democracia como el poder o gobierno del pueblo<sup>8</sup>, lo que se interpretaba como “gobierno del pueblo”, el poder que es ejercido por un cuerpo mayoritario.

Quedarnos con la definición etimológica es insuficiente, requerimos saber cuál es su significado hoy en día. Como expresa Giovanni Sartori: “Definir democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de la democracia. Si vamos a definir a la democracia de manera ‘irreal’ no encontraremos nunca ‘realidades democráticas’”.<sup>9</sup> Por ello, debemos adentrarnos en el concepto.

Entender el proceso de transformación y evolución histórica de la *democracia* nos ayuda a construir una definición; la cual debe conjuntar el sentido prescriptivo y descriptivo del término, es decir, que reúna el ideal con la realidad, para así obtener concepto. Sartori escribe: “sin la verificación, la prescripción es

---

<sup>7</sup> Hans Kelsen, *Esencia y valor de la Democracia*, México, Editorial Colofón, 1992, p. 11. En esta obra el autor hace una aclaración, la cual considero pertinente mencionar, acerca de lo que es y lo que debería ser un sistema democrático, ya que en la actualidad los teóricos no han logrado llegar a un consenso sobre qué es la democracia, pues desde el punto de vista teórico, ésta agrupa ciertos elementos que en la *praxis* se tornan distintos.

<sup>8</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza Editorial, 1991, p. 41.

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993, p. 3.

‘irreal’; pero sin el ideal, una democracia no es tal”.<sup>10</sup> Así, necesitamos conocer el significado de ambos sentidos, el prescriptivo y descriptivo, es decir compaginar la teoría apoyada en los hechos.

Demos paso a la revisión de las dos principales tipologías de democracia que se han desarrollado hasta el momento: 1) Participativa o directa; y 2) Representativa o indirecta. Un punto importante que las distingue es el grado de participación de la ciudadanía. Posteriormente observaremos las características que debe reunir un sistema democrático y, con base en ello, observemos en qué tipología se ubica nuestro sistema político.

### **1.1.1. Democracia directa o participativa**

El concepto democracia directa lo encontramos con Platón, quien en su obra *La República o de lo Justo*,<sup>11</sup> se refiere a ella como una de las formas de gobierno degeneradas. El filósofo menciona, de manera implícita, que la democracia es aquel gobierno dirigido por y para los pobres. Sin embargo, hace referencia a que “el gobierno pasa a ser democrático cuando los pobres, habiendo conseguido la victoria sobre los ricos, asesinan a unos, expulsan a otros, y se reparten por igual, con los que quedan, los cargos de la administración de los asuntos...”.<sup>12</sup>

En ese mismo sentido, Norberto Bobbio, en su libro *Estado, gobierno y sociedad*, hace referencia a que Platón [en *El Político*] menciona:

*¿No es para nosotros la monarquía una de las formas de poder político? –Sí - y creo que después de la monarquía se podría colocar el dominio de pocos -¿cómo no? ¿No es quizá la tercera forma de Constitución el poder de la multitud, y no fue llamado con el nombre de “democracia”?.<sup>13</sup>*

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 22-23.

<sup>11</sup> Platón, *Diálogos*, México, Editorial Porrúa, 1970, pp. 433-621. (Colección Sepan Cuantos).

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 578.

<sup>13</sup> Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Editorial FCE, 2002, p. 191.

Por su parte, Aristóteles,<sup>14</sup> en la *Política*, describe dos grandes formas de gobierno: 1) Puras: las que ven por el interés público, es decir, la justicia; 2) Degeneradas o erradas: que velan por el interés particular de los gobernantes.<sup>15</sup>

En lo que respecta a la democracia, ésta se encuentra en la clasificación de las formas erradas. En tanto su concepción pura es la *politeía* o república, la cual es el gobierno de la multitud en favor del interés público. “Cuando, en cambio, es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámese este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir república o gobierno constitucional”.<sup>16</sup>

Así, “la democracia directa es inmediatez de interacciones, es una relación directa, cara a cara (o casi) entre verdaderos participantes”.<sup>17</sup> Podemos decir entonces, que la democracia participativa es el ejercicio directo del poder, en donde la toma de decisiones está cimentada sobre la participación activa de los ciudadanos.

Sin embargo, actualmente no podemos recurrir al modelo griego del concepto, especialmente por el tamaño de los Estados-Nación; en segunda instancia por las circunstancias actuales. Con ello, se dio paso a la construcción de un nuevo modelo democrático, el cual respondería a las necesidades de una sociedad con características distintas; donde los ciudadanos se sentirían, de nuevo, parte integrante en la toma de decisiones y en la formación del gobierno.

Finalmente, resta mencionar que “sólo en la democracia directa que, dada la magnitud de los Estados modernos y la diversidad de sus fines no puede encarar en ninguna forma política viable, es factible la creación de la ordenación

---

<sup>14</sup> Es importante mencionar que la distinción de las formas de gobierno que utiliza Aristóteles es con base en el número de personas que detentan el gobierno.

<sup>15</sup> De acuerdo a la clasificación que enmarca Aristóteles, el primer grupo de estas formas de gobierno se encuentra conformado por: Monarquía o realeza; Aristocracia y finalmente la República, *Politeía* o Gobierno Constitucional. Mientras que el segundo grupo, es decir, las formas erradas o desviadas de gobierno que nos enmarca Aristóteles son: la Tiranía; la Oligarquía y la Democracia.

<sup>16</sup> Aristóteles, *La Política*, México, UNAM, 2000, pp. 78-79.

<sup>17</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p. 78.

social por acuerdo de la mayoría de los titulares de derechos políticos mediante el ejercicio de éstos en la Asamblea del pueblo”.<sup>18</sup>

### **1.1.2. Democracia representativa o indirecta**

El resurgimiento del concepto responde a las necesidades de una nueva sociedad contemporánea; se dio paso a la *democracia representativa*, en la cual la libertad y respeto a las ideas que manifiestan los individuos deben ser respetadas por todos. “En la democracia directa el pueblo participa de manera continua en el *ejercicio* directo del poder, mientras que la democracia indirecta equivale básicamente a un sistema de *limitación* y de *control* del poder”.<sup>19</sup>

Así, observamos que el modelo democrático contemporáneo responde a particularidades distintas; donde la percepción del individuo da un giro de 180°, se deja de lado la idea de colectividad para dar paso al individualismo, donde las personas deben de crear un pacto de civilidad y abandonar su estado de naturaleza; con el objetivo de poder conformar una nueva forma de sociedad al interior de un modelo distinto de Estado-Nación.

Las democracias modernas tienen como principal objetivo proteger la libertad<sup>20</sup> del individuo; en la cual los ciudadanos deben escucharse y respetar sus diferencias, es decir, la democracia liberal se encuentra cimentada sobre el disenso y el consenso. Sartori menciona que “la génesis ideal de las democracias liberales está en el principio de que la diferenciación y no la uniformidad, constituye la levadura y el más vital elemento para la convivencia... la democracia es un mundo multicolor”,<sup>21</sup> en el cual las diferencias son respetadas, aceptadas e integradas en una nueva dinámica.

---

<sup>18</sup> Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 47.

<sup>19</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989, p. 346.

<sup>20</sup> Libertad entendida como esa cooperación que debe existir entre el individuo con la autoridad del Estado y el establecimiento del marco jurídico que debe ser respetado por ambos en pro del bien común.

<sup>21</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, *op. cit.*, p. 148.

El sistema democrático contemporáneo tiene que darse a través de un esquema representativo; en el cual los ciudadanos seleccionan a las personas que los gobernarán. Maurice Duverger escribe que “la democracia es aquel sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes”.<sup>22</sup> La idea del principio de representación nace ante la imposibilidad de la participación de todos los ciudadanos, de manera directa, en la toma de decisiones.

... Es indeseable la participación permanente de la ciudadanía en su conjunto..., por razones evidentes, no puede dedicarse de tiempo completo a las tareas de gobierno. Un Estado que por incrementar la democracia pretendiera poner a discusión y votación del pueblo todas y cada una de las medidas a tomar no sólo caería en políticas incoherentes y contradictorias, sino que también se volvería intolerable para el buen funcionamiento de la sociedad al exigir de los ciudadanos una dedicación total en las cuestiones públicas.<sup>23</sup>

Podemos decir que la idea de representación política es definida como la “...relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual, los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales”.<sup>24</sup>

Desde esta perspectiva, Edmundo Burke engloba perfectamente la esencia de este tipo de democracia: “el Parlamento no es un congreso de embajadores que representa intereses distintos y hostiles..., es una asamblea deliberante de una sola Nación, con un solo interés, que es el de la totalidad; en donde no deben

---

<sup>22</sup> Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, México, Editorial Ariel, 1996, p. 123.

<sup>23</sup> Luis Salazar y José Woldenberg, “Principios y valores de la democracia”, en Instituto Federal Electoral: [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios\\_y\\_valores\\_de\\_la\\_democ.htm#1](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.htm#1). Consultado el 20 de Mayo de 2009.

<sup>24</sup> Maurizio Cotta, “Parlamentos y Representación”, en Gianfranco Pasquino; Maurizio Cotta y Leonardo Morlino, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 272.

servir de guía los fines ni las preocupaciones locales, sino el bien general, que resulta del discernimiento general del cuerpo deliberante en su conjunto”.<sup>25</sup>

Como podemos ver, el principio de representación política se ejerce a través de un mandato no imperativo, en donde los representantes del pueblo actúan bajo los intereses generales.

En cambio, lo contrario sucede en la representación política... que se rige por el sistema representativo: con respecto al ‘quién’, lo que caracteriza a una democracia representativa es que el representante sea un fiduciario y no un delegado; con respecto al ‘qué cosa’, que dicho fiduciario represente los intereses generales y no los intereses particulares (precisamente porque representa intereses generales y no intereses particulares de sus electores, rige el principio de la prohibición de mandato imperativo).<sup>26</sup>

En la actualidad la representación política juega un papel preponderante en los sistemas democráticos, debido a que coadyuva al desarrollo de cualquier Estado, ya que, como hemos mencionado anteriormente, el gran número de individuos que componen los actuales Estados-Nación hace imposible que todos participen de forma directa en la toma de decisiones. Ante la falta de esa participación, el surgimiento de la democracia representativa hace “que las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no sean tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin”.<sup>27</sup>

Podemos decir entonces, que la democracia representativa es aquella en donde los ciudadanos eligen a sus representantes, los cuales se reunirán, debatirán y tomarán decisiones sobre los diversos asuntos públicos. “En esta nueva forma de democracia, se supuso, que los representantes expresarían el

---

<sup>25</sup> Edmund Burke, citado por Agustín Basave Fernández del Valle, *Teoría de la Democracia. Fundamentos de Filosofía Democrática*, México, Editorial JUS, 1963, pp. 160-161.

<sup>26</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2001, p. 55.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 52.

sentir de los ciudadanos; como en la democracia directa los ciudadanos serían la base del sistema, y los representantes sus intermediarios fieles”.<sup>28</sup>

Una vez observadas las características de una democracia representativa, es momento de enumerar los elementos que enarbolan a este tipo de democracia.

### **1.1.3. Características de un sistema democrático**

Como hemos observado, la principal característica del sistema democrático representativo tiene que ver con la selección de candidatos para cargos públicos; la cual se da a través del cumplimiento de ciertas características establecidas. A continuación presentaremos un listado de éstas y posteriormente revisaremos si nuestro sistema político cuenta con ellas y si puede ser considerado dentro del grupo.

Samuel P. Huntington, en *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, define al sistema político democrático como aquél donde las decisiones colectivas se toman con base en la disposición que adquiere la mayoría de los ciudadanos, y en donde éstos, es decir, los sujetos involucrados en los fallos sean “...seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar”.<sup>29</sup>

En contraste, Huntington menciona que las características de todo sistema no-democrático tienen que ver con golpes militares, la existencia de censura, elecciones controladas, coerción y violencia sobre la oposición, cárcel para los oponentes políticos y la prohibición de reuniones políticas.

Asimismo, agregaría un último elemento, que no lo menciona de manera expresa Huntington, pero que juega un papel importantísimo: erradicación de la violencia; pues todo sistema democrático mantiene abiertos los canales de

---

<sup>28</sup> Gustavo Ernesto Emmerich, “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en varios, *Democracia y transparencia*, México, IEDF, 2005, p.15. (Colección Sinergia).

<sup>29</sup> Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Argentina, Editorial Paidós, 1994, p. 20.

comunicación entre las diversas expresiones políticas, los cuales son utilizados por la oposición en la búsqueda del poder. “Los sistemas democráticos... se renuevan a través de elecciones, lo que da la posibilidad de una coalición que llegue al poder con nuevas políticas y nuevas promesas para el futuro”.<sup>30</sup>

Por su parte Norberto Bobbio escribe, en *El futuro de la democracia*, que todo sistema democrático debe definir de manera muy clara “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*”.<sup>31</sup> En ese sentido, en las decisiones deben la mayor participación de los interesados, si no de manera directa, sí a través de los representantes del electorado.

Con ello, la primera característica de todo sistema democrático, para Bobbio es el derecho al voto por parte de los ciudadanos. La segunda tiene que ver con la forma en cómo se llegará a la toma de decisiones, es decir, la regla de la mayoría, en donde con base en la elección de la mayoría, la sociedad debe atenerse a ella. Otra peculiaridad tiene que ver con la existencia de una amplia oferta política; donde los ciudadanos pueden elegir uno u otro candidato a cargo público.

Otra particularidad tiene que ver con el principio de respeto a las ideas del otro en aras de la solución de conflictos. Bobbio señala que “el fundamento de una sociedad democrática es el pacto de no agresión de cada cual con todos los demás y la obligación de obedecer las decisiones colectivas tomadas con base en las reglas de juego preestablecidas de común acuerdo, de las cuales la principal es la que permite resolver los conflictos que de vez en cuando surgen sin recurrir a la violencia recíproca”.<sup>32</sup>

Pese a las diversas particulares que se le quieren añadir a todo sistema democrático, Norberto Bobbio aclara que existen principios fundamentales que deben cumplirse:

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>31</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 24.

<sup>32</sup> Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, p. 416.

1. Derechos de libertad: garantía absoluta de ciertos elementos, como el derecho de la tolerancia, el libre debate de ideas;
2. Existencia de diversas ofertas políticas, es decir, la participación de distintos partidos políticos;
3. Elecciones periódicas;
4. Derecho al sufragio universal;
5. Decisiones colectivas y concertadas, tomadas bajo el principio de mayoría; y
6. Derecho a la no violencia, en donde “lo que realmente distingue a un gobierno democrático de uno no democrático es que solamente en el primero los ciudadanos pueden deshacerse de sus gobernantes sin derramamiento de sangre”.<sup>33</sup>

El mismo Bobbio, dentro de su obra *Teoría General de la Política*,<sup>34</sup> define los elementos que llevan a la edificación de todo modelo democrático. Las características son:

- a) Serán considerados todos los habitantes que hayan alcanzado la mayoría de edad (18 años), sin distinción de cualquier índole, en donde cada cual debe disfrutar del derecho de expresar su propia opinión y elegir a quien exprese esta voluntad por él;
- b) El voto de los ciudadanos debe de tener el mismo peso específico;
- c) Todo ciudadano cuenta con todos sus derechos políticos intactos, por ende es libre para emitir su voto, entre las distintas fuerzas políticas, y así formarse una opinión propia;
- d) Deben ser libres en el sentido de que pueden elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos;
- e) Debe prevalecer la regla de la mayoría numérica, es decir, que se considere electa o válida la decisión que obtenga el mayor número

---

<sup>33</sup> Karl Popper, “La società aperta e i suoi nemici”, citado por Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>34</sup> Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, *op. cit.*, p. 460.

de votos, tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas; y

- f) La mayoría debe respetar a las minorías. Ninguna decisión tomada por la primera debe limitar los derechos de las minorías, e incluso se deben incluir a estas últimas y crear así los consensos necesarios.

Con base en los puntos mencionados, desde mi perspectiva, la rendición de cuentas es otro elemento esencial de todo sistema democrático; en el cual las instituciones y los ciudadanos debemos poder exigir su cumplimiento a través de distintos mecanismos establecidos por el marco jurídico.

Observamos que la *democracia* de hoy no es la misma que la antigua. En primer lugar, para los antiguos era una mala forma de gobierno y hoy la consideramos como la mejor posible (o la menos mala en palabras de Winston Churchill). La *democracia* para los griegos era directa y ejercida por hombres libres (las mujeres y los esclavos eran relegados de toda actividad política); en la actualidad es representativa y encuentra su expresión a través del voto libre y secreto.

La *democracia* es algo que se construye y perfecciona día a día, donde la clase política gobierna para el beneficio del pueblo bajo un *Estado de derecho*, en el cual se establece un sistema de prerrogativas y deberes que permiten el desarrollo del individuo.

Con ello, la *democracia* requiere, como lo menciona Enrique Suárez Lñiguez, de reglas claras: alternancia en el poder; remoción pacífica de los gobernantes; prohibición del mandato imperativo; transparencia en el ejercicio del poder; descentralización; pluralismo razonable; amplia tolerancia; debate público

frecuente y canales de expresión de la voluntad general... La democracia exige mecanismos de control ciudadano sobre el gobernante.<sup>35</sup>

Finalmente, quisiera mencionar una frase que don Octavio Paz escribe en su obra *Hora cumplida*, y que hace alusión al concepto: “La democracia no puede resolver nuestros problemas. No es un remedio sino un método para plantearlos y entre todos discutirlos”.<sup>36</sup>

## 1.2. ¿Qué es gobernabilidad?

Hasta hace no más de treinta años, como menciona el académico Antonio Camou,<sup>37</sup> el término *gobernabilidad* sólo se encontraba en trabajos académicos, debido a que los científicos sociales se habían preocupado por “el estudio y análisis del gobierno a través de su nombramiento, composición, estructura, maquinaria administrativa... sin consideración alguna de los efectos de su acción, ni de su legitimidad”.<sup>38</sup> Sin embargo, el término se ha convertido en un referente importante. Por ello, es necesario conocer su significado dentro de la ciencia política.

Observamos que todo sistema político, y en especial los democráticos, debe de adquirir, gradualmente, su legitimidad de facto, es decir, su reconocimiento y aceptación a través de sus acciones; sin embargo el Estado al no poder solucionar las demandas sociales, entra en una etapa de inestabilidad y crisis; lo cual lleva al replantearnos el por qué del Estado.

Así, el término posee una íntima relación con la estructura de gobierno y su capacidad de respuesta y solución a las demandas ciudadanas; donde “todos

---

<sup>35</sup> Enrique Suárez-Iñiguez, “La verdadera democracia. Las 21 características indispensables” en *Estudios Políticos*, núm. 4, México, UNAM-FCPyS, enero-abril, 2005, p. 41.

<sup>36</sup> Octavio Paz, “Hora Cumplida (1929-1985)” en Octavio Paz, *El peregrino en su patria; historia y política de México*, FCE, 1987, vol. 1, pp. 140-158.

<sup>37</sup> Antonio Camou, “Gobernabilidad y Democracia” en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 6, México, IFE, 2000. Revisese en Portal del Instituto Federal Electoral: [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm#/](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm#/). Consultado el 13 de julio de 2009.

<sup>38</sup> José Manuel Canales Aliende, *Lecciones de Administración Pública*, España, Universidad de Alicante, 2002, p. 107.

los integrantes del sistema político, es decir, el Estado, las instituciones políticas y administrativas, los actores políticos y sociales..., se están transformando sustancialmente y reorientando a un nuevo entorno; lo cual conduce... a la necesidad de un nuevo modo de gobernar y de gestionar lo público”,<sup>39</sup> haciendo que los gobierno adquieran mayores y mejores responsabilidades frente a la población.

Así, la gobernabilidad se encuentra cimentada en un nuevo accionar gubernamental, donde existe una relación dialéctica entre los gobernantes y los gobernados; en la cual los segundos adquieran un papel preponderante en la acción de los primeros, es decir, con ésta se busca revolucionar el papel del Estado, bajo una participación real y activa de los ciudadanos en aras de un mejor ambiente social.

Para el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas el concepto de *gobernabilidad* es el “proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de modo que al hacerlo, influncian y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas a la vida pública”.<sup>40</sup>

La gobernabilidad es una nueva visión u orientación en el accionar de los gobiernos actuales; donde no sólo se observa el cumplimiento de las metas, sino que también se voltea, y se pone especial énfasis en la coordinación, interrelación y complementariedad entre el Estado y los hombres.

Podemos decir, que el concepto hace referencia a ese arte en la acción-respuesta gubernamental, en el cual el Estado requiere de toda su capacidad institucional para la solución de las demandas sociales al menor costo posible. En resumen, la gobernabilidad es, como lo menciona Antonio Camou, la capacidad de respuesta gubernamental ante las demandas que exige la sociedad<sup>41</sup> y en relación a nuestro tema es la construcción de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>41</sup> Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, *op. cit.*

en la conformación de un marco jurídico común, lo cual da origen a cualquier política pública.

De igual forma, Juan Rial, en su obra *Gobernabilidad, partidos y reforma en Uruguay*, la define como “aquella capacidad de las instituciones y movimientos, de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con... coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese... ‘encuadramiento’ llevaría a la ingobernabilidad”.<sup>42</sup>

Así, la gobernabilidad se encuentra estructurada por tres aspectos básicos: 1) Legitimidad; 2) Eficacia y; 3) Estabilidad. Estos elementos le otorgan el equilibrio necesario para la resolución de las demandas. Pasemos a revisar cada uno de estos elementos.

### **1.2.1. Legitimidad**

A lo largo de este apartado retomaremos la obra *El Político y el Científico* de Max Weber,<sup>43</sup> pues es su interior encontramos una disertación importante sobre el concepto de legitimidad, además de aportarnos elementos sobresalientes para el desarrollo de este trabajo.

Weber menciona que para llevar a cabo cualquier forma de dominación es necesario algún tipo de legitimación que sustente nuestra dominación ante los demás. Para ello, existen tres diferentes tipos de legitimación: 1) Tradicional; 2) Carismática; y 3) Legal.

1. Tradicional: es aquella dominación cimentada en el derecho consuetudinario, un ejemplo puede ser la que presenta en las tribus, donde se respetaba a los ancianos o los patriarcas.

---

<sup>42</sup> Juan Rial, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" en Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, en Portal del Instituto Federal Electoral: [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm#/](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm#/). Consultado el 15 junio de 2009.

<sup>43</sup> Max Weber, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, 124 pp.

2. Carismática: se fundamenta en las capacidades de la persona, como lo son caudillos, los jefes guerreros o los jefes de los partidos políticos.<sup>44</sup>
3. Legal: se basa en la creencia de la validez de preceptos legales y en la competencia de normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia del marco jurídico establecido.

Este último tipo es el que más nos interesa; se obtiene a través de las leyes; donde el gobierno encuentra el respaldo y aceptación por parte de la sociedad. A este tipo de legitimidad la llamamos de origen.

Dentro de ésta, los ciudadanos juegan un papel preponderante, pues es aquí donde se otorga la confianza al gobierno y, al mismo tiempo, se apoyan las acciones emprendidas por éste, con la finalidad de responder a las exigencias establecidas por los gobernados. Ante ello, la administración en turno lleva a cabo su programa postulado, el cual se encuentra respaldado por la ciudadanía al momento de otorgarle su voto en los comicios.

Cuando hacemos referencia a la confianza que depositan los gobernados ante las acciones que realizan los gobernantes a través de las instituciones, decimos que los ciudadanos legitiman la acción gubernamental.

A este último tipo la conocemos como legitimidad de “facto”, la cual está ligada con el accionar del grupo político en turno, es decir, tiene que ver con el desempeño del gobierno y con la resolución de las demandas que le hace su sociedad a través de todo el andamiaje jurídico e institucional.

### **1.2.2. Eficacia**

La eficacia puede ser entendida como aquella acción de gobierno encaminada a satisfacer, de manera adecuada, las demandas sociales mediante la implementación de políticas públicas que coadyuven a ello. De tal forma, un

---

<sup>44</sup> Este tipo de legitimación es la más importante para Weber, porque es donde los demás hombres subordinados ante él, le creen lo que dice, ya que ellos cuentan con la vocación para tener el control y el poder, y por ende son los indicados para ser los conductores de los hombres, y éstos le seguirán por la simple razón de que creen en él.

gobierno debe ser eficaz “debe tener la capacidad de alcanzar logros o metas prefijadas. Pero también debe ser eficiente y obtener dichos logros al menor costo posible”.<sup>45</sup>

Con ello, el gobierno es aceptado por parte de la sociedad, lo cual se ve plasmado en una mayor estabilidad gubernamental. Lo anterior debe concretarse a través de políticas públicas correctas; es decir, que ataquen la problemática de manera correcta y concreta, respondiendo a las demandas ciudadanas.

Así, el gobierno alcanzará un mayor y mejor grado de aceptación ante la sociedad, lo cual se verá reflejado en la estabilidad gubernamental, ya que “el concepto de gobernabilidad tiende a asimilarse a la continuidad o preservación del régimen político por consolidar”.<sup>46</sup>

### **1.2.3. Estabilidad**

Es un elemento fundamental en la creación de gobernabilidad, debido a que permite establecer condiciones adecuadas para solucionar las demandas planteadas e ir edificando los objetivos trazados. Tanto la legitimidad como la eficacia son condiciones necesarias para la estabilidad de todo régimen; además ésta no implica inmutabilidad sino, por el contrario, son sinónimos de adaptabilidad y transformación para continuar con el orden preestablecido.

Por ello y ante el constante devenir de las sociedades, la estabilidad se logra mediante un trabajo persistente, donde las políticas públicas logren satisfacer estos cambios graduales en la sociedad, con el fin de resolver las demandas ciudadanas, lo cual permite darle viabilidad y continuidad al gobierno en turno.

Con lo que, observamos que la estabilidad de todo sistema de gobierno se sustenta en la creación de los acuerdos requeridos, los cuales coadyuvan al

---

<sup>45</sup> Jaime Osorio, *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*, México, UAM, 1997, p. 35.

<sup>46</sup> Mario R. Dos Santos, “Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina” en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, enero-marzo, 1991, p. 293.

establecimiento de las bases para la toma de decisiones en la solución de las demandas expuestas por los ciudadanos. Así, la estabilidad política busca la solución de los conflictos de una sociedad que exige la flexibilización gubernamental, la cual le permitirá adquirir la estabilidad que todo régimen requiere.

Para lograr la estabilidad política, se debe cumplir con las siguientes características:

- ✓ Ausencia de violencia;
- ✓ Duración o longevidad de la actividad gubernamental: es el tiempo con que cuenta la clase dirigente para llevar a cabo el programa ofertado;
- ✓ Existencia de un régimen constitucional: las reglas del juego político sean aprobadas y llevadas a la práctica por los distintos actores; ya que permite el acceso a los espacios de gobierno de manera institucional;
- ✓ Ausencia de cambios estructurales importantes: las adecuaciones deben impactar lo menos posible, de no ser así se corre el riesgo de la inestabilidad;
- ✓ Sociedad multifacética: ante el constante devenir de la sociedad, el gobierno debe de buscar e implementar acciones que respondan de manera efectiva a las demandas ciudadanas.<sup>47</sup>

Ya hemos visto, que la gobernabilidad es la capacidad de gobernar, es decir, la eficacia que tiene el Estado, a través del gobierno, de responder adecuadamente a las demandas ciudadanas al menor costo posible.

Contrariamente a la gobernabilidad encontramos a la ingobernabilidad; la cual para la teoría política, es aquella incapacidad que presentan los gobiernos para satisfacer adecuadamente las demandas sociales, lo cual acarreará, tarde

---

<sup>47</sup> Manuel Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en época de crisis y cambio*, México, FCE, 1995, p. 25.

que temprano, problemas de eficacia y legitimidad, poniendo en riesgo al gobierno en turno.

### 1.3. ¿Qué es un régimen político?

El concepto de *régimen político* surge ante la necesidad de contrarrestar el poder que ejerce el Estado por medio del mismo, es decir, es la delimitación del poder a través del poder.

Este control del Estado tiene que darse mediante la vía legal, es decir, con base en el marco jurídico de cualquier Estado-Nación, establecido en la Constitución. El segundo se da con las instituciones que erige el Estado para delimitar sus funciones. Con ambas características, el Estado circunscribe su accionar para no caer en un sistema despótico. Así el marco jurídico delimita el poder de manera legal, además de darle una estratificación a través de una división de poderes, creando al Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así, observamos que esta auto-delimitación del poder, pretende equilibrar su propio ejercicio.

Para Lucio Levi, el concepto de *régimen político* es:

Por régimen político se entiende el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio de poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último.<sup>48</sup>

Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, en su obra *Transiciones desde un gobierno autoritario Vol. 4*, hacen referencia a que éste es el "...conjunto de pautas explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los

---

<sup>48</sup> Lucio Levi, "Régimen Político", en Norberto Bobbio; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 2008, pp. 1362- 1366.

principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso”.<sup>49</sup>

Por su parte, Leonardo Morlino escribe que el término se encuentra conformado por tres aspectos: valores, normas; y estructuras de autoridad. “Los valores o principios están en la base de ciertas ideologías y doctrinas...”,<sup>50</sup> las cuales se encuentran aceptadas y utilizadas por los distintos actores políticos, que a la postre delimitarán o acotarán a los otros dos elementos (las normas y las estructuras de poder).

Las normas (formales) y las reglas de juego (aspectos no formales, admitidos de manera tácita) funcionan como pautas del enfrentamiento político y definen el modo de actuar de los actores en la solución de los conflictos. “Las normas pueden ser formalizadas, en constituciones escritas o códigos, o no formalizadas y consuetudinarias, aunque no por esto menos provistas de sanciones dentro del sistema”.<sup>51</sup>

Las estructuras de autoridad, último componente, son los roles de comportamiento de ciertos elementos políticos, los cuales ocupan un lugar preponderante en el sistema. Estos aspectos se encuentran investidos de autoridad, que obtienen a través de su legitimidad adquirida por parte de las estructuras formales del régimen.

Podemos decir, que el *régimen político* son todas aquellas reglas escritas y no escritas del juego político. Es en éste en donde las decisiones del sistema político se limitan o, mejor dicho, se acotan de acuerdo a reglas previamente establecidas y aceptadas (marco jurídico), por todos los actores políticos y que garantizan, a todos, el acceso al poder.

---

<sup>49</sup> Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario Vol. 4*, Barcelona, Editorial Paidós, 1994, p. 118.

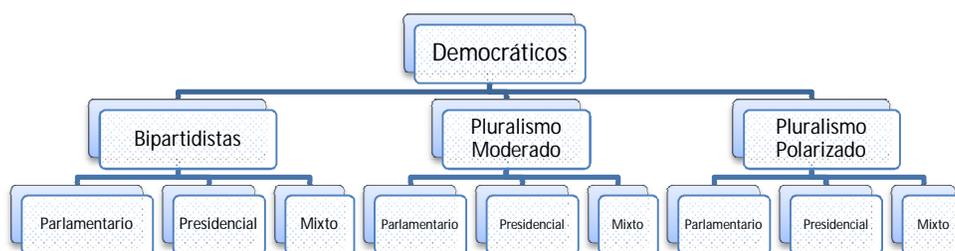
<sup>50</sup> Leonardo Morlino, *Cómo cambian los Regímenes Políticos. Instrumentos de análisis*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 38.

<sup>51</sup> *Ídem*.

Así, encontramos dos tipologías generales (cuadros 1 y 2) acerca de los regímenes políticos: los democráticos y los no democráticos. Los primeros son aquéllos cuyas normas vigentes prevén la protección de los derechos políticos y civiles de los miembros de la comunidad política<sup>52</sup>, los cuales se encuentran conformados por el conjunto de instituciones que garantizan la vigencia del Estado de Derecho, es decir, el régimen históricamente nació para limitar y regular el poder del Estado.<sup>53</sup>

Dentro de los regímenes democráticos (cuadro 1), se vela por los derechos políticos y civiles de los ciudadanos, los cuales tienen que ver con el acceso al sufragio universal y secreto; celebración de comicios periódicos en condiciones de equidad y competencia política; existencia de oferta política; a fuentes de información; etc.

**Cuadro 1. Clasificación de los regímenes democráticos**



Fuente: Elaborado a partir del texto de Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp.87-104.

En contraparte, los regímenes no-democráticos (cuadro 2) se caracterizan por la falta de competencia electoral y acceso a los cargos de elección popular, es decir, una nula competencia política, la inexistencia de derechos políticos y el rezago de leyes electorales competitivas que permitan el libre acceso al poder.

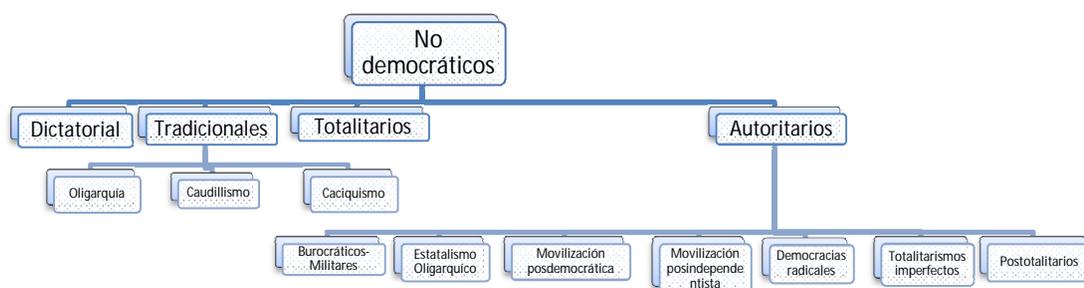
<sup>52</sup> *Ibidem*, p.87.

<sup>53</sup> Manuel Villa, "Estado, Régimen y Sistema Político", en *Razón Cínica*, México, núm. 1. Segunda Época, México, 2009. Portal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. [http://www.politicas.unam.mx/razoncinica/obras\\_por\\_autor/manuel\\_villa/obras\\_manuel\\_villa/25\\_05\\_2009\\_estadoregimen.htm](http://www.politicas.unam.mx/razoncinica/obras_por_autor/manuel_villa/obras_manuel_villa/25_05_2009_estadoregimen.htm). Consultado el 2 de septiembre de 2009.

Cabe resaltar que esta clasificación de los regímenes tienen una variable indispensable: el grado de oferta política existente, es decir, los subtipos de regímenes políticos democráticos o no-democráticos tienen que ver, por un lado, con la pluralidad de las fuerzas políticas existentes y, por otro, con el papel que desempeñan las leyes electorales en la disputa del poder político.

Respecto a la clasificación de los regímenes no-democráticos, Leonardo Morlino nos presenta la realizada por Juan Linz, la cual gira en torno a tres variables fundamentales; 1) Grado de pluralismo político; 2) Grado de participación real de la ciudadanía; y 3) Grado de ideologización. Quedando la clasificación de la siguiente manera:

**Cuadro 2. Regímenes no democráticos**



Fuente: Elaborado con información de Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp.87-104.

#### 1.4. Sistema de gobierno

La intención de este apartado es, en primera instancia, realizar una revisión del concepto de *gobierno* y posteriormente observar las diferentes clasificaciones que surgen de éste, de acuerdo con el origen o justificación de las funciones gubernamentales que tienen las distintas formas de gobierno. Finalmente, enunciaremos las características de los tres principales sistemas: gobierno: Parlamentario; Presidencial; y Semipresidencial.

### 1.4.1. Definición de gobierno

Como ya hemos mencionado anteriormente –en relación con los regímenes democráticos contemporáneos-, debe existir un orden establecido, es decir, cualquier sociedad debe estar regulada por ciertas reglas y roles preestablecidos, los cuales deben ser aceptados por todos los individuos. “Estas reglas las crean, interpretan y ponen en vigor un conjunto de individuos que forman el gobierno de esa organización”.<sup>54</sup>

Así, el concepto surge ante la necesidad de garantizar la libre convivencia entre los individuos; es ahí en donde el gobierno como encargado de garantizar el cumplimiento de ese pacto social, a través de las diversas instituciones, resulta imprescindible.

Para Norberto Bobbio, el gobierno es “el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder... y la orientación política del Estado”.<sup>55</sup> Por otro lado, Javier Hurtado lo define como “...la expresión institucional del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos”.<sup>56</sup>

El concepto de gobierno hace referencia a la mecánica mediante la cual se debe administrar cualquier sociedad; mediante la delegación de funciones entre las personas que dirigen las instituciones.

---

<sup>54</sup> Robert A. Dahl, *Análisis sociológico de la política*, Barcelona, Editorial Fontanella, 1968, p. 19.

<sup>55</sup> Norberto Bobbio; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de Política*, op. cit., pp. 710-712.

<sup>56</sup> Javier Hurtado, “Sistemas de gobierno y Democracia”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, México, núm. 19, 1999. Puede consultarse en: Instituto Federal Electoral. [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos\\_y\\_democracia.htm#sistemas](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm#sistemas). Consultado el 13 de septiembre de 2009.

### 1.4.2. Clasificación de los sistemas de gobierno

Los modelos clásicos son: 1) Aristotélica; 2) Maquiavélica; y 3) de Montesquieu. Aristóteles, en su obra *La Política*, realiza su clasificación de acuerdo al número de integrantes que detentan el poder: monarquía o gobierno de uno solo; aristocracia o gobierno de unos cuantos y *politeía* o gobierno de muchos, todas con su respectiva forma degenerada, las cuales ya hemos abordado anteriormente.

Por su parte, Nicolás Maquiavelo en *El Príncipe*<sup>57</sup> cambia la trilogía elaborada por Aristóteles y propone sólo dos formas: 1) Monarquía; y 2) República: considerando a las aristocracias y a las democracias dentro de ésta. La diferenciación es con base en el número de gobernantes, es decir, las monarquías están dirigidas por una persona y las repúblicas por una asamblea.

La última tipología clásica la encontramos con Montesquieu, quien regresa a la idea propuesta por Aristóteles: 1) Monarquía; 2) República; y 3) Despotismo. La clasificación más aceptada es la maquiavélica, conformada la monarquía y la república.

“La primera de éstas, responde a una ‘razón divina o de sangre’..., mientras que en las segundas, su origen es la voluntad popular, siendo, por tanto, su principio de organización de carácter democrático... conviene precisar que en términos empíricos y particulares, si bien es cierto que todos los sistemas presidenciales democráticos son repúblicas, los sistemas parlamentarios pueden ser tanto de naturaleza monárquica (Gran Bretaña) como republicana (Italia), sin afectar su origen legítimo y popular”.<sup>58</sup>

Ya mencionábamos que todo sistema democrático de gobierno se caracteriza por: 1) Derechos de libertad; 2) diversidad en la oferta política; 3) elecciones periódicas; 4) sufragio universal; 5) decisiones colectivas y concertadas tomadas bajo el principio de la mayoría; y 6) ausencia de violencia, donde “lo que realmente distingue a un gobierno democrático de uno no democrático es que

<sup>57</sup> Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, México, Editorial Porrúa, 2002, 74 pp. (Colección Sepan Cuantos).

<sup>58</sup> Javier Hurtado, *El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Editorial Universidad de Guadalajara-FCE, 2001, p. 16.

solamente en el primero los ciudadanos pueden deshacerse de sus gobernantes sin derramamiento de sangre”.<sup>59</sup>

En los regímenes democráticos, hay dos formas de concebir las relaciones existentes entre las instituciones gobernantes: 1) En un mismo nivel, según se atiende a un principio de separación, fusión o compartimiento del poder, distinguiendo entre gobiernos presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales; y 2) entre niveles u órdenes de gobierno –según se organicen en función de la concentración o difusión del poder-, los cuales podrán ser unitarios o federales”.<sup>60</sup>

Actualmente, en los Estados democráticos, existen tres principales sistemas de gobierno: 1) Parlamentarismo, 2) Presidencial; y 3) Semipresidencial. Por lo general, los sistemas monárquicos responden a un sistema parlamentario, mientras que las repúblicas son sistemas presidenciales o semipresidenciales de gobierno. A continuación daremos un breve repaso de éstos, destacando las características de cada uno de ellos.

### **1.4.3. Sistema Parlamentario**

A lo largo de este apartado, nos ocuparemos en definir y observar las características que dan forma al sistema parlamentario o gobierno de gabinete, el cual tuvo su origen en Inglaterra en 1066 con la Curia Regis<sup>61</sup> de Guillermo I. Es importante resaltar que sólo nos abocaremos a la descripción de las principales características del sistema, con el objetivo de distinguir las diferencias entre las otras dos formas de gobierno contemporáneas.

El principio fundamental del sistema parlamentario es la voluntad popular, debido a que el Parlamento es la única institución legítimamente establecida a

---

<sup>59</sup> Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, op. cit., p. 460.

<sup>60</sup> Javier Hurtado, *El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y perspectivas*, op. cit., p. 16.

<sup>61</sup> Este Consejo fungía como una asamblea, la cual tenía una conformación puramente feudal, debido a que estaba integrada, en sus orígenes, por barones, altos dignatarios eclesiásticos y por los funcionarios de la Corte. Este Consejo, tenía dos funciones principales; 1) actuaba como Gran Consejo; y 2) como Pequeño Consejo. Fernando Badia, *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Ed. Tecnos, 2001, p. 76 y ss.

través del voto popular, de modo que sólo es el responsable, de manera directa, ante el electorado. Otra de sus características es el grado de colaboración entre los diversos poderes, es decir, vela por la cooperación entre el jefe de Estado y el Parlamento a través del Gabinete ministerial. Tanto el Ejecutivo, como el Legislativo deben de complementarse en su tarea de gobierno, debido a que el primero emana del segundo.

Para André Hauriou, los elementos esenciales del régimen parlamentario son: a) Jefe de Estado, el cual es políticamente irresponsable, cosa distinta pasa con el Jefe de Gobierno; b) Gabinete Ministerial: a través de éste se da la colaboración entre el Ejecutivo y el Parlamento; y c) Parlamento.<sup>62</sup>

Las características iniciales de este sistema de gobierno son:

1. La asamblea legislativa es elegida por el pueblo y está dotada del dominio absoluto sobre todos los otros órganos estatales.
2. El Ejecutivo está estrictamente sometido a la asamblea, pudiendo ser designado o destituido discrecionalmente por ella. Ningún órgano estatal está legalmente autorizado para interferir en la autonomía ni en el monopolio del poder ejercido por la asamblea.
3. El Gobierno no tiene el derecho a disolver el Parlamento, aunque existe la posibilidad de disolución por parte del electorado, quien es el máximo soberano.<sup>63</sup>

Las características señaladas hacen referencia al gobierno de asamblea, empero ha sido superado con el paso del tiempo. Revisemos las particularidades del sistema parlamentario en la actualidad, tomando en cuenta la existencia de variables que le dan ciertos matices:

- I. Los miembros del gabinete (gobierno, poder Ejecutivo) son también miembros del Parlamento, es decir, el Ejecutivo emana de la asamblea.

---

<sup>62</sup> André Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1971, p. 241 y ss.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 18-19.

- II.** El gabinete se encuentra integrado por los jefes del partido mayoritario o por los de la coalición formada, además son quienes forman la mayoría parlamentaria.
- III.** La jefatura de Estado y de gobierno se encuentran separadas: la primera es por sucesión, designación o elección indirecta de un órgano determinado y cuenta con funciones de representación y protocolo; mientras que la segunda la ejerce un Primer Ministro, quien se encarga de administración y del gobierno.
- IV.** No existe dualidad del origen popular y legitimidad democrática entre gobierno y Parlamento, como sí la hay en el sistema presidencial, ya que el primero emerge del segundo. En el presidencial el Ejecutivo y Legislativo son independientes, el elector elige a uno y otro en boletas distintas.
- V.** La duración del periodo gubernamental no es fija, depende del voto de confianza o de censura que el Parlamento haga sobre el gobierno para ratificar o destituir al primer ministro y su gabinete.
- VI.** El gobierno es de gabinete: su funcionamiento y toma de decisiones es de forma colegiada con el apoyo y responsabilidad de todos los ministros. La dimisión del gobierno puede conducir a la disolución del Parlamento y el llamado a nuevas elecciones, o tan sólo se da un cambio de gabinete.
- VII.** El Parlamento puede destituir al Primer Ministro y éste puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento y convocar a comicios.
- VIII.** Control mutuo entre el Parlamento y el gobierno. La Asamblea puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a unos de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el Parlamento puede negar un voto de confianza u otorga un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al Parlamento, tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien generalmente accederá, que disuelva el Parlamento y convocar a

elecciones, donde el pueblo decide quién poseía la razón: si el Parlamento o el gobierno.<sup>64</sup>

Giovanni Sartori, en su libro *Ingeniería Constitucional Comparada*, menciona la existencia de tres variables esenciales del sistema parlamentario de gobierno: 1) Tipo inglés, en donde el primer ministro cuenta con mayor relevancia que el Parlamento; 2) Gobierno de Asamblea, donde encontramos grandes limitaciones para gobernar; y 3) El Parlamentarismo controlado por los partidos políticos.

Como podemos observar, el sistema parlamentario de gobierno cuenta con gran equilibrio entre el gobierno y el Parlamento, esto a través de los pesos y contrapesos que se dan entre ellos. Es decir, la existencia del voto de censura del Parlamento sobre el gobierno y la posibilidad del pedimento de disolución de la asamblea por parte del primer ministro al jefe de Estado.

Un punto clave a resaltar es con respecto a la estabilidad y durabilidad del sistema parlamentario. Estas características, según Sartori, tienen que ver con: un sistema electoral mayoritario; un sistema bipartidista y una férrea disciplina partidaria.<sup>65</sup>

#### **1.4.5. Sistema Presidencial**

Es momento de revisar las características del sistema presidencial de gobierno, el cual fue creado en los Estados Unidos en 1776. El principal objetivo de sus mentores era evitar el exceso con que se ejercía el poder. Así, se ideó un sistema basado en el equilibrio de facultades entre los distintos poderes constitucionales. En éste observamos una separación rígida de poderes, donde ninguno de ellos puede intervenir en la vida interna del otro, esto a través de una clara diferenciación de facultades plasmadas en el marco constitucional.

---

<sup>64</sup> Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 2006, pp. 13-14. Véase también: Javier Hurtado, *El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y perspectivas*, op. cit., pp. 19-20.

<sup>65</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996, pp. 120-122.

Este nuevo modelo construyó un Congreso emanado de la voluntad popular, expresada en el voto, y al igual que el titular del poder Ejecutivo, donde ambos son responsables ante el electorado. Las particularidades del sistema presidencial son:

- I. La jefatura de Estado y de gobierno se concentran en una misma persona: el Presidente.
- II. El titular del Ejecutivo es electo a través de sufragio universal y, salvo en contadas excepciones, por un colegio electoral, como es el caso de los Estados Unidos.
- III. El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Poder Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, elegidos en forma diferenciada.
- IV. El presidente y los legisladores cumplen con un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene la capacidad para destituir al presidente y el Ejecutivo no tiene la facultad para disolver al Legislativo.
- V. El Poder Ejecutivo es unipersonal.
- VI. El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios de gobierno, quienes son sólo sus colaboradores y son responsables sólo ante él.<sup>66</sup>
- VII. Cada uno de los poderes es orgánica y funcionalmente independiente, además tienen la posibilidad de limitar a su igual a través de ciertos mecanismos constitucionales.

Las características que hemos observado, responden a un modelo puro del sistema presidencial. A lo largo de la historia, vislumbramos que distintas naciones han implementado este sistema, sin embargo, pareciera que sólo el modelo norteamericano ha respondido de mejor manera a las demandas ciudadanas. La

---

<sup>66</sup> Javier Hurtado, *El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y perspectivas*, op. cit., pp. 23-24.

experiencia de los demás países, principalmente latinoamericanos<sup>67</sup>, que han adoptado este sistema no ha logrado responder de manera adecuada a las exigencias sociales, lo cual lo ha llevado a crear sistemas frágiles y carentes de gobernabilidad.

#### **1.4.5. Sistema Semipresidencial**

Este modelo surgió en Finlandia hace más de setenta años, posteriormente varios países del mundo, principalmente de Europa y África, decidieron adoptarlo. La inclinación por este sistema responde a la funcionalidad que han encontrado en él, ya que mezcla rasgos del sistema presidencial con características del parlamentarismo, lo que se ha traducido en una mayor y mejor gobernabilidad para los países que han apostado por éste. Sus particularidades son:

- I. El presidente es electo a través del voto popular y cuenta con un periodo fijo, el cual se comparte con un primer ministro, el cual debe ser aprobado y ratificado por la asamblea; ambos forman parte del poder Ejecutivo.
- II. El gobierno es responsable ante la asamblea y su permanencia depende de la confianza o a la moción de censura que ésta le otorgue al gobierno.
- III. El presidente es independiente del Parlamento y puede disolverlo a través de consulta que hace al primer ministro y a los líderes de la asamblea.
- IV. El primer ministro y los miembros de su gobierno dependen de la confianza que les otorga el presidente y el Parlamento. Asimismo, el primer ministro propone a los integrantes de su gobierno, quienes son ratificados por el presidente.
- V. El gobierno es responsable ante el Parlamento, pero sus miembros no emanan de éste. Con ello, el Parlamento puede deponer a los gobiernos.
- VI. El poder Ejecutivo se comparte entre el primer ministro y el presidente, adaptándose a las mayorías parlamentarias que se crean en el Parlamento.

---

<sup>67</sup> Los países en América Latina que cuentan con un sistema de gobierno de corte presidencial son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

**VII.** Existencia del fenómeno de *poder mayoritario*, el cual es la fuerza con que cuenta el jefe del partido o de una coalición, creando así mayorías parlamentarias estables y disciplinadas, esto es un factor real de poder y de gobierno.

En este último punto, observamos que la mayoría parlamentaria de gobierno puede ser creada por parte del presidente o del primer ministro dependiendo de la situación de la Asamblea, ya que la mayoría puede recaer en uno u en otro, creando una estabilidad de gobierno.

Este poder mayoritario puede manifestarse de la siguiente manera:

1. Sistema mayoritario del partido del presidente:
  - a. Cuando el presidente es el líder de su partido y éste cuenta con una mayoría en la asamblea.
  - b. Cuando el presidente carece de poder a pesar de contar con esa mayoría y que el primer ministro sea el dirigente de esa mayoría.
2. Sistema carente de mayoría:
  - a. Un presidente activo, que ensombrece al Parlamento y al gobierno.
  - b. El presidente dispone de facultades excepcionales de gobierno, principalmente en épocas de crisis.

Lo anterior nos da como resultado: 1) Existencia de un presidente que es el líder de su partido, lo cual se refleja en un poderoso jefe de gobierno, que ignora al primer ministro y a su gabinete, con lo cual mantiene en calma al Parlamento; 2) gran poderío del primer ministro, debido a la obtención de la mayoría, sin embargo, el presidente puede utilizar las facultades que le otorga el marco constitucional; 3) El presidente pertenece al partido mayoritario, empero no es el líder de éste.

La experiencia de este sistema nos demuestra la existencia de diferentes subtipos:

1. El jefe de Estado carece de todo poder práctico, lo anterior lo relega a ser un regulador del poder más que un gobernante. Éste cuenta con ciertas facultades carentes de peso específico.
2. Los poderes que ejerce el jefe del Estado son cuasi nulos.
3. En algunos Estados, la Constitución faculta al presidente para incidir en la acción gubernamental, incluso éste puede revocar el mandato del primer ministro sin la existencia del voto de confianza o de censura.
4. El presidente cogobierna con la ayuda del primer ministro y su gabinete, colocando al primero como un gobernante más.

Estos subtipos de gobierno, nos demuestran que la aplicación del sistema semipresidencial varía constantemente, desde el punto de vista jurídico el presidente cuenta con ciertas prerrogativas, las cuales se complementan con la práctica y llevan así a un fortalecimiento o deterioro de la figura del jefe de Estado. Podemos decir que el sistema semipresidencial “ha evolucionado hasta convertirse en un... sistema mixto basado en una estructura flexible de autoridad dual, es decir, un Ejecutivo bicéfalo, cuya ‘primera cabeza’ cambia (oscila) cuando cambian las combinaciones de la mayoría”.<sup>68</sup>

En el cuadro 3 observamos las distintas características de las tres principales formas de gobierno contemporáneas: a) Parlamentario: el gobierno debe contar con el apoyo de la Asamblea, de no ser así el voto de censura del Parlamento hacia el gobierno se torna inevitable y éste puede solicitar al jefe de Estado la disolución del Parlamento y convocar a elecciones; b) Presidencial: el Ejecutivo no emana del Legislativo, ambos son electos por el electorado, su periodo de gobierno es fijo, es decir, ninguno puede remover o disolver al otro; c) Semipresidencial: el jefe del Estado, es decir, el presidente es elegido por sufragio universal directo, empero, el gobierno es confiado a un gabinete, el cual se encuentra conformado por el primer ministro y por sus funcionarios. Aquí, el gobierno sí puede ser depuesto por el Parlamento.

---

<sup>68</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, op. cit., p. 140.

**Cuadro 3**  
**Sistemas de gobierno**

Sistema Parlamentario	Sistema Presidencial	Sistema Semipresidencial
Las jefaturas de Estado y de gobierno se encuentran separadas.	El presidente es jefe de Estado y de gobierno.	El presidente es jefe de Estado; la jefatura de gobierno es dual o bicéfala
La jefatura de Estado es por sucesión, designación o elección a través del voto, y la de gobierno emerge del Parlamento.	El presidente es elegido popularmente, directa o indirectamente, por un periodo fijo.	La jefatura de Estado es por elección popular y la de gobierno se instituye a propuesta del presidente, pero con aprobación de la asamblea
El jefe de gobierno puede ser destituido por el Parlamento, que a su vez puede recomendar al jefe de Estado su disolución.	El presidente no puede ser destituido por el Congreso y aquél no puede disolver éste.	El presidente no puede ser destituido y el primer ministro puede ser removido por el presidente o la asamblea.
El primer ministro dirige el gobierno, compartiéndolo o controlándolo.	El presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno.	El presidente dirige al Ejecutivo, compartiéndolo con el primer ministro, de la misma forma que el gabinete comparte responsabilidades con el primer ministro.
El gobierno es colegiado; el gabinete toma decisiones colectivas y sus ministros deben apoyarlas.	El gobierno es unipersonal y el gabinete sólo aconseja al presidente.	La asamblea puede sostener o destituir gabinetes contra la voluntad del presidente.
Los ministros son responsables ante el Parlamento.	Sus ministros sólo son responsables ante éste.	Se basa en el principio de compartición de poderes.
Se basa en el principio de fusión de poderes.	Se basa en el principio de separación de poderes.	

Fuente: Javier Hurtado, *El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y perspectivas*, op. cit., p. 21.

## **1.5. El gobierno dividido**

Dentro de los sistemas presidenciales de gobierno, es necesario que el partido que obtuvo la titularidad del Ejecutivo cuente con una mayoría en el interior de Poder Legislativo, ya sea en una o ambas Cámaras que lo integren. Sin embargo, sí el partido político del Presidente no logra conseguir las curules necesarias para alcanzar esa mayoría, lo más probable es que su programa de gobierno fracase o presente importantes dificultades para su implementación.

La importancia de estudiar y analizar este fenómeno radica en la interacción y el tipo de relación que conformaran el presidente y el Poder Legislativo, debido a que cada uno tratará de generar políticas públicas acordes a las necesidades que cada uno crea necesarias, con base en las demandas ciudadanas planteadas; por lo que las acciones de gobierno entrarán en un proceso de diálogo y cabildeo; evitando así la presencia de una crisis de gobierno. Observemos todas las particularidades que se presentan alrededor de nuestro tema principal.

### **1.5.1. Separación de poderes, aspecto fundamental para su aparición**

El surgimiento del fenómeno de los gobiernos divididos se encuentra acotado por la aparición de grupos políticos organizados a partir del siglo XX. La presencia de éstos presupone la existencia de una mayor y mejor ordenación partidaria. Empero, la importancia de los gobiernos divididos es producto de otro singular acontecimiento: el conflicto político existente entre los diferentes poderes constitucionales, el cual sólo ocurre dentro de un marco de división funcional de poderes.

La gestación del conflicto tiene que ver con el sistema constitucional de división de poderes, que existe dentro de un sistema presidencial de gobierno. El problema comienza cuando uno de los poderes constitucionales desea sobresalir frente a los otros dos, generando inestabilidad al interior del sistema. Así, la principal confrontación se presenta entre el Ejecutivo y el Legislativo, quienes responden a intereses distintos, por el hecho de que están dominados por partidos políticos disímbolos o por el hecho de que el presidente no es reconocido como el

líder formal del partido gobernante, lo cual generará que ambos poderes se bloqueen mutuamente.

Por el contrario, en los sistemas parlamentarios, el conflicto entre poderes no se presenta, debido al realineamiento automático entre la mayoría parlamentaria y el Ejecutivo, ya que el primer ministro es elegido por el partido (o coalición de partidos) que detentan el control parlamentario.

Así, observamos que la división de poderes, característica esencial de las democracias liberales, hace referencia a la separación constitucional del poder en diversos entes institucionales (poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Este fraccionamiento de poderes, garantiza el equilibrio entre éstos, lo cual es un garante de los gobernados frente a los abusos que pueda llevar a cabo la clase política ante éstos.

El teórico por excelencia de esta doctrina de separación de poderes es el barón de Montesquieu, quien en su obra *Del espíritu de las leyes* menciona:

Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca y el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.<sup>69</sup>

La forma pura de la teoría de la separación de poderes, postula que el gobierno debe estar dirigido por tres ramas, las cuales llevarán a cabo las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Cada una de éstas, debe limitarse a desempeñar las funciones que le fueron explícitamente encomendadas y las personas designadas para dirigir a las ramas de gobierno no deben, por ningún motivo, ser las mismas y no puede permitirse que ni un miembro sea partícipe de más de una rama. Con ello, la teoría pura de la separación de poderes, de Montesquieu, la podemos caracterizar como aquella separación y especialización funcional, en donde se prohíbe la intervención, por mínima que ésta sea, de los

---

<sup>69</sup> Charles de Secondat, barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, op. cit., pp. 104-107.

demás poderes. A ésta la llamaremos separación de poderes con “límites funcionales”.

El complemento teórico de esta separación de poderes, la teoría de *checks and balances*, hace referencia a que el poder debe estar distribuido entre las distintas instituciones gubernamentales, procurando que se evite que uno o varios de ellos abuse de los otros poderes, pero sí permitiendo una penetración con las otras ramificaciones. Dentro de este paradigma de la división de poderes, las distintas ramas de gobierno pueden entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de las otras, para así equilibrar el ejercicio del poder.

El sistema de pesos y contrapesos presupone que los individuos son egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentrarán todo el poder que les sea posible, incluso si ello implica violar la Constitución. De ahí que al dar injerencia parcial a un poder en los asuntos de los otros se crea una estructura de incentivos, en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones. Puesto que cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan los costos de exceder los límites de su esfera y eso los disuade de transgredir sus márgenes constitucionales. El resultado es el equilibrio.<sup>70</sup>

Asimismo, el principio de separación de poderes, cualidad fundamental de todo sistema democrático de gobierno, hace que la convivencia, dentro de un régimen representativo, entre mayorías y minorías sea una fórmula muy complicada de equilibrar. La armonía entre éstas, mayorías y minorías, se torna compleja, debido a que es harto complicado crear consensos dentro de una sociedad heterogénea y contradictoria, porque como ya lo hemos mencionado, el sistema democrático busca el respeto e inclusión de las minorías, en donde éstas existen y deben ser integradas por las mayorías.

Con ello, el consenso entre las distintas fuerzas políticas se erige como la fórmula adecuada para el buen funcionamiento democrático, en donde las minorías también sean escuchadas e integradas en las funciones de gobierno.

---

<sup>70</sup> José A. Aguilar Rivera, “Oposición y separación de poderes: La estructura institucional del conflicto, 1867-1872” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, México, Ed. CIDE-Taurus, 2002, pp. 19-46.

Esto sin olvidar que una de las reglas fundamentales es la construcción de una mayoría<sup>71</sup>, por lo menos, parlamentaria.

Así, las minorías juegan un papel preponderante, debido a que éstas hacen posible el control sobre el gobierno, evitando la presencia de excesos dentro de la clase política gobernante. La oposición que ejercen las minorías es vital para la estabilidad del gobierno, ya que como menciona Gianfranco Pasquino: la calidad de una democracia se mide en gran parte por la calidad de la oposición.<sup>72</sup> Es decir, las minorías, en cuanto a su papel de oposición avisan al gobierno, de manera implícita, de sus buenas o malas decisiones. “De ahí que la democracia representativa tiende a operar mejor donde se construye una mayoría estable y una oposición responsable; de ahí también que la ausencia de una mayoría firme y la formación de una oposición polarizada o irresponsable se asocie con el deterioro en la calidad de la democracia”.<sup>73</sup>

Por lo cual, el surgimiento de conflicto entre poderes ha traído consigo, además de otros fenómenos, la aparición de los gobiernos divididos. Es tiempo de ver ¿qué son los gobiernos divididos? y las consecuencias que se han presentando con la aparición de éstos, fundamentalmente, en los sistemas presidenciales de gobierno y con el tipo de sistema de partidos que éste maneje.

### **1.5.2. ¿Qué es un Gobierno Dividido?**

El concepto de gobierno dividido es “aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto

---

<sup>71</sup> Giovanni Sartori, dentro de su obra *Teoría de la democracia*, deja muy clara la diferenciación entre el *principio de mayoría* y la *regla de mayorías*. En la primera, su accionar se da exclusivamente dentro del territorio electoral; mientras que la segunda, tiene que ver con la dinámica para la creación de consensos para la toma de decisiones. Véase Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia, op. cit.*, pp. 167-175.

<sup>72</sup> Gianfranco Pasquino, “*La oposición (en las democracias contemporáneas)*”, en Carlos E. Casillas Ortega, “Gobierno Dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Gobiernos Divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, IFE, 2001, p. 3.

<sup>73</sup> Carlos E. Casillas Ortega, *Gobierno Dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia, op. cit.*, p. 12.

es, con por lo menos 50% + 1 de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de las dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral.”<sup>74</sup>

Como lo menciona la definición anterior, el gobierno dividido hace referencia a la situación en la que el titular del Ejecutivo, ya sea local o federal, pertenece a un partido político y la mayoría legislativa, ya sea unicameral o bicameral, pertenece a otro partido u otros.

En contraparte al gobierno dividido, existe el gobierno unificado, donde un mismo partido político tiene en sus manos la titularidad del poder Ejecutivo y mantiene una mayoría dentro del poder Legislativo<sup>75</sup>, la cual facilita el accionar del gobierno en turno.

El gobierno unificado o de mayoría puede presentarse en diversos sistemas de gobierno, es decir, dentro de un sistema parlamentario, presidencial o semipresidencial, las variantes son:

- a. Un solo partido reúne una mayoría dentro de la Asamblea y forma un Gabinete monicolor, como ocurre en los sistemas parlamentarios de gobierno con elecciones de mayoría relativa.
- b. El partido del presidente tiene una mayoría en la Asamblea, como sucede en los sistemas presidenciales y semipresidenciales, esto se da en elecciones concurrentes. Esta variante es la que más nos interesa, debido a que es la que se presenta en sistemas presidenciales, es decir, se presenta el gobierno dividido a nivel horizontal.

---

<sup>74</sup> Alonso Lujambio (editor), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p. 9. Véase también, Fiorina Morris, *Divided Government*, Boston, Ed. Allyn & Bacon, 1996, p. 112. Como lo menciona Alonso Lujambio, partimos de una definición genérica del término. Para todos los teóricos, el gobierno dividido es donde la mayoría de la Cámara pertenece a cierto partido y el titular del Ejecutivo (llamase presidente o gobernador) a otro partido distinto.

<sup>75</sup> Josep M. Colomer, *Instituciones Políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, p. 164. Véase también Carlos E. Casillas Ortega, *Gobierno Dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia*, op. cit., p. 15.

- c. El partido del Gobierno central controla todos los Gobiernos regionales o locales, básicamente mediante el control de los jefes ejecutivos regionales o locales, mejor conocido como el gobierno dividido en sentido vertical.<sup>76</sup>

Dentro de este modelo, los gobiernos unificados, la preponderancia del presidente es visible, debido a que todo el poder se concentra en sus manos; producto de la férrea disciplina que presenta su partido al interior de la Asamblea, lo cual hace que él imponga los tiempos políticos. Además, el Ejecutivo controla la agenda y los tiempos legislativos que se manejan en el Congreso. Esta manipulación parlamentaria le permitirá, al presidente, tomar la mayor parte de las decisiones sin tener que someterse a un control congresional.

Un punto que merece la pena ser mencionado es cuando el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria y una férrea disciplina partidaria en el interior del Congreso coadyuva, en gran sentido, a la realización del programa de gobierno planteado a lo largo de la campaña política. Empero, la facilidad de acción gubernamental se ve empañada cuando éste comienza a responder a intereses distintos a los que exige la mayoría, lo cual producirá ingobernabilidad, debido a que el gobierno comienza a soslayar el interés común por intereses particulares, sesgando así su legitimidad de facto.

Regresando a nuestro tema, resulta pertinente dejar en claro que este fenómeno, el gobierno dividido, no es extraño ni nuevo para la vida institucional de los sistemas democráticos con una división formal de poderes. La existencia de éstos en los sistemas presidenciales de gobierno no es algo extraordinario, sino una constante en la historia política de los países bajo regímenes de corte presidencial.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> *Ídem.*

<sup>77</sup> El dato para América Latina arroja que de 101 elecciones legislativas celebradas en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, la frecuencia de los gobiernos divididos fue de un 59%, contra 41% de gobiernos de un solo partido. Véase Grace Ivana Deheza, "Coaliciones de Gobierno en el Sistema Presidencial: América Latina", ensayo preparado para el XIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC, 28-30 de septiembre, 1995.

### 1.5.3. Clasificación de los gobiernos divididos

Es momento de observar los matices que se pueden presentar con los gobiernos divididos. Esta diferenciación se da en función al tipo de sistema electoral, de partidos existente y a las posibles coaliciones que puedan edificarse en el interior del Poder Legislativo.

Con respecto al sistema presidencial de gobierno, observamos que éste puede ser bicameral o unicameral; por lo que el control del Legislativo recae en una fuerza política distinta al partido en el Ejecutivo. Asimismo, en sociedades multiculturales, como es el caso de América Latina, la existencia de un sistema pluripartidista responde a la exigencia de necesidades heterogéneas. Por ello, la construcción de una mayoría parlamentaria estable se vuelve más complicada, producto de la diversidad y complejidad de intereses que deben converger y responder en un mismo sentido.

Para señalar la clasificación de las distintas variables que se presentan en el fenómeno del gobierno dividido nos apoyaremos en la presentada por Alonso Lujambio, en su obra *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*:

- ❖ **Tipo A:** hace referencia a los gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mitad, esto es, con 50% de los escaños, en el Congreso local, lo cual facilita la construcción de una mayoría parlamentaria, ya que el gobernador necesita del apoyo de uno o dos votos para sacar adelante su agenda de gobierno. Utilizando la terminología de Mark Jones, presentada en su obra *Leyes electorales y la sobrevivencia de las democracias presidenciales*, ésta es una “casi-casi mayoría”, en donde la posibilidad de contar con un voto adicional de algún parlamentario para la construcción de una mayoría congresional es, hasta cierto punto, factible y fácil de conseguir.

El uso del veto por parte del ejecutivo desaparece totalmente, debido a que la posibilidad de dejar afuera al partido en el gobierno de una mayoría

congresional no existe, por ser la fuerza más importante en el interior del Congreso.

- ❖ **Tipo B:** aquí los gobiernos divididos se presentan cuando el partido del gobernador cuenta con una mayoría relativa dentro del Congreso, es decir, el partido del titular del ejecutivo es la primera minoría, o la minoría más grande, dentro del Congreso. Esta minoría estará en la búsqueda de los votos necesarios para llevar a cabo el programa de gobierno. Los diputados necesarios para la construcción de esa mayoría serán de un mismo partido, de una fracción de un partido o de distintos partidos. Este tipo de coaliciones es el más complejo de los cuatro posibles, ya que la estabilidad dependerá de muchos factores, producto de la multiplicación de grupos políticos y la diversidad de intereses en juego.
- ❖ **Tipo C:** esta variante presenta mayores obstáculos, debido a que el partido del titular del Ejecutivo, ya sea federal o local, conforma una de las fracciones minoritarias en el Congreso. Por lo cual, la construcción de una mayoría en el interior del Congreso se torna más factible para los distintos partidos que se encuentran al frente del gobierno. Asimismo, el partido del titular del Ejecutivo queda fuera de ésta. Aquí la posibilidad de la utilización del veto se hace presente de manera importante.
- ❖ **Tipo D:** Este último subtipo presenta dos actores principales. La existencia de un partido político que controla al Ejecutivo y otro partido que mantiene una mayoría congresional. La posibilidad de una coalición se reduce totalmente y entra en juego la habilidad del ejecutivo para llegar a construir consensos con el partido mayoritario en el Congreso.

La probabilidad de veto por parte del ejecutivo es clara y con altas posibilidades, ya que éste, el veto, se vuelve una herramienta indispensable con la que cuenta el presidente o el gobernador en turno para encauzar su programa de gobierno, así evitar cualquier parálisis legislativa que a la postre lleve a la falta de gobernabilidad y eventualmente se presente una crisis en el régimen político.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Alonso Lujambio (editor), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, op. cit., pp. 18-19.

El cuadro 4 nos muestra de manera sistemática los diferentes tipos de gobierno dividido que pueden presentarse dentro de cualquier régimen presidencial.

**Cuadro 4**  
**Taxonomía de los gobiernos divididos**

<b>Tipo A</b>	<b>Tipo B</b>	<b>Tipo C</b>	<b>Tipo D</b>
El partido titular del Ejecutivo cuenta con la mitad de los escaños dentro del Congreso.	El partido en el gobierno tiene en sus manos la mayoría relativa de los curules que integran el Congreso. El partido gobernante es la primera minoría congresional y necesita de pocos votos para llevar a cabo el programa de gobierno.	El partido gobernante es una de las fracciones parlamentarias minoritarias del Congreso. La coalición parlamentaria mayoritaria puede dejar afuera al partido en el gobierno, lo cual abre la posibilidad a la utilización del veto por parte del Ejecutivo.	El poder Ejecutivo y el Congreso se encuentran en manos de distintos partidos, desterrando la construcción de coaliciones legislativas.

Fuente: Elaboración propia con base en Alonso Lujambio (editor), *Gobierno Divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pp. 18-19.

Con esta clasificación que hemos revisado, podemos vislumbrar los distintos caminos que se pueden tomar dentro de los gobiernos divididos. Un punto a resaltar es la probable utilización del veto presidencial, el cual le permitirá al titular del Ejecutivo llevar a cabo las políticas necesarias y concretar, así, su programa presentado a los electores durante su campaña.

Otro aspecto a resaltar será la capacidad del presidente y la voluntad de la oposición para crear esa mayoría parlamentaria que se necesita en todo régimen político, ya que por un lado el presidente buscará la edificación de esa mayoría, que se pretenderá estable, para crear la gobernabilidad necesaria. Y por otro lado,

la oposición, en ese lapso de negociación, buscará la mejor opción viable para ella, es decir, ayudar a la conformación de esa mayoría parlamentaria o esperar que ese intento, de crear una mayoría, se caiga y ésta buscar, en las próximas elecciones, dejar de ser oposición para convertirse en una opción óptima de gobierno.

#### **1.5.4. Causalidades de la aparición de los gobiernos divididos**

Pero ¿cuáles son las causas o circunstancias que dan origen a los gobiernos divididos? La aparición de éstos, como ya se ha mencionado, sólo se da en sistemas presidenciales, debido a que el titular del Ejecutivo y el Poder Legislativo se eligen de manera independiente. El primero no emana del segundo, cosa que sí sucede en los regímenes parlamentarios de gobierno, en donde existe una reagrupación automática en el ejercicio del poder, producto de que el partido o la coalición parlamentaria mayoritaria es la que forma al gobierno en turno.<sup>79</sup>

Mientras que en los sistemas presidenciales, en donde la separación rígida de poderes, hace que la elección del Ejecutivo y el Legislativo sean mutuamente independientes. Con ello, ni el presidente ni los miembros del Congreso son responsables ante ellos recíprocamente. Es decir, producto de que ambos son electos mediante el voto popular, ni el presidente puede ser revocado de su cargo por parte del Congreso, ni éste puede quitar del cargo al primer mandatario. Así, los gobiernos divididos pueden ocurrir porque los electores deciden quién gobierna.

---

<sup>79</sup> En los sistemas parlamentarios, el partido ganador, o la coalición, de los comicios forma el gobierno y su líder se convierte en Primer Ministro. Así, el Parlamento le otorga su confianza al el gabinete. En el caso de que éste pierda el apoyo de sus diputados, el gobierno sólo podrá mantener al frente bajo dos premisas que permitirán medir el grado de confianza: 1) Moción de censura: en la cual el Parlamento, apoyado por la mayoría, le pide al primer ministro adelantar las elecciones; 2) Voto de confianza, en donde el gabinete solicita al Parlamento a que lo apoye en las decisiones que tomará, en caso de que se niegue el apoyo el gabinete concluirá con sus funciones y se llamará a los ciudadanos a las urnas para que se elija a un nuevo gobierno. En ambos casos se observa una crisis de gobierno, pero no de régimen, ya que si prospera la moción de censura o se pierde el voto de confianza, el gobierno cae y el Parlamento debe ser disuelto, convocándose así a nuevos comicios, con el objetivo de que el electorado decida ratificar la mayoría al partido o partidos en el gobierno o se cree una nueva mayoría. Véase David Pantoja Morán, "Una ojeada comparativa a los sistemas parlamentario y presidencial de gobierno", en *Revista Este País*, núm. 203, México, febrero 2008, pp. 14-22.

Aunado a la forma de gobierno, también los sistemas electorales y los sistemas de partido son factores que inciden en la aparición del gobierno dividido; los cuales pueden producirse en sus distintas variantes. Una de éstas, que no podemos dejar de señalar, es la que se da en sistemas bipartidistas, como es el caso de los Estados Unidos, en donde el presidente pertenece a un partido y el Congreso es controlado por otro.

Es momento de observar de qué forma inciden estos sistemas, de partidos y electoral, en la formación de los gobiernos divididos.

#### **1.5.4.1. Sistema electoral**

El sistema electoral juega un papel preponderante dentro del sistema político, ya que éste define las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y sobre las cuales se convierten los votos en escaños parlamentarios (en caso de ser un régimen parlamentario) y también en cargos de gobierno (en un sistema presidencial). Para ello, es menester saber si esta transformación de votos en escaños es proporcional o no. Así encontramos que los teóricos, principalmente Giovanni Sartori, dividen a los sistemas electorales en dos tipos: a) Mayoritarios o pluralistas y b) Proporcionales. Dejando un lugar especial a los sistemas electorales de “doble ronda electoral” o *ballotage*.<sup>80</sup> Pasemos a ver características de estos paradigmas.

---

<sup>80</sup> Esta es la taxonomía general de los sistemas electorales, empero existen otros autores, como Dieter Nohlen que manejan un mayor número de sistemas electorales, ya que él subdivide al sistema mayoritario y de representación proporcional. Al primero lo subdivide en: 1) Sistema mayoritario de pluralidad en circunscripciones uninominales, 2) de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, 3) de mayoría con representación de minorías, 4) mayoritario en circunscripciones pequeñas y 5) mayoritarias con lista proporcional adicional o sistema segmentado. Para los sistemas proporcionales hace la siguiente distinción: 1) Sistema proporcional en circunscripciones plurinominales variables, 2) plurinomial compensatorio, 3) personalizado con barrera legal, 4) single transferable vote y 5) Sistema proporcional puro. Para observar más a fondo estas variables de sistema electoral véase Dieter Nohlen, *Elecciones y sistemas electorales*, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1995, pp. 93-111.

#### **1.5.4.1.1. Sistema Mayoritario**

En el sistema mayoritario o pluralista el ganador se queda con todo, el ciudadano emite el sufragio y se elige sólo una opción, es decir, el elector escoge a un candidato entre las distintas alternativas. Aquí el elector, por lo regular, escoge a personas o candidatos, para los electores importa quién es el candidato, por lo tanto los partidos se esmeran, a través de distintos mecanismos, por encontrar a buenos candidatos, por lo que el elector no toma en cuenta, en cierto sentido, al partido político que abanderará a los candidatos a elección popular.

Para obtener el triunfo dentro del distrito electoral, el candidato electo debe obtener la mayoría de los sufragios efectivos, puede ser a través de una mayoría absoluta, es decir, por lo menos el 50% + 1 de los votos emitidos, o relativa, esto es, el mayor número de votos sufragados.

Aquí no se pretende buscar el reflejo de la proporcionalidad de votos, lo que realmente refleja es la fuerza del partido ganador absoluto, es decir, es un juego en donde el ganador se lleva todo y el perdedor se queda sin nada. Así, el principio de representación mayoritario busca la creación de una mayoría parlamentaria por un partido o coalición de éstos, la cual se consigue mediante la desproporción existente entre los votos y los escaños en juego.

#### **1.5.4.1.2. Sistema Proporcional**

No existe un solo ganador dentro de este sistema, el triunfo es compartido, ya que sólo se requiere de cierto porcentaje de votos obtenidos para participar en la repartición de los escaños disponibles; es decir, éste alude a la concordancia, ciertamente relativa, entre los porcentajes de votos y de curules obtenidos por los partidos políticos. Aquí el voto ciudadano no se concentra o personaliza, ya que éste tiene la posibilidad de seleccionar entre distintas ofertas electorales, las cuales son presentadas por los partidos políticos a través de listas de candidatos.

Las listas de aspirantes que se presentan al ciudadano pueden ser cerradas, es decir, éstos eligen a una serie de candidatos designados por el

partido político, o abiertas, en donde no hay un orden especial para preferir a los candidatos, sino que el votante cuenta con libertad para optar por sus predilectos entre las listas disponibles.

En estos sistemas los votos se transforman en escaños de acuerdo a alguna proporción, la cual puede ser equitativa o inequitativa, dependiendo de los criterios establecidos dentro de la ley o el marco constitucional para la asignación de los espacios disponibles, en dado caso. Así, el objetivo del sistema proporcional es el fiel reflejo de las fuerzas políticas existentes en determinado país.

Dentro de este sistema de representación proporcional existen muchas variantes, las cuales no se pretenden tocar a fondo, baste con mencionar cuáles son éstas: a) Sistema de voto único intransferible (VUT), siendo éste el sistema de proporcionalidad más puro de todos; b) Sistema de “mayor residuo”; c) Sistema del “mayor promedio” y c) Sistema Sainte-Lague.<sup>81</sup>

#### **1.5.4.1.3. Segunda ronda electoral o *ballotage***

El sistema de segunda ronda electoral, como su nombre lo indica, permite que el elector asista a las urnas en dos ocasiones, con un intervalo entre cada una. Para los especialistas en estos sistemas, en la primera ronda los electores votan de manera libre, empero en la segunda ronda, asisten a las urnas para reorientar y votar de manera más consciente, porque cuentan con los resultados de la primera vuelta electoral, además de que las ofertas políticas se reducen de manera considerable.

Hasta aquí hemos observado las distintas variantes que existen de los sistemas electorales, los cuales traen consigo dos efectos importantísimos dentro de cualquier sistema político: 1) elector y 2) número de partidos.

---

<sup>81</sup> Para mayor referencia del cómo funcionan estos sistemas electorales de representación proporcional véase Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, op. cit., pp. 20-24.

Empero, sólo nos abocaremos a la segunda consecuencia, es decir, al sistema de partidos, siendo el efecto más importante la variación del número de éstos, ya que es a través del sistema electoral como se define qué partidos son los que entran en el Congreso y quiénes no alcanzan el umbral mínimo para formar parte de éste. Demos paso a vislumbrar las características teóricas del sistema de partidos.

#### **1.5.4.2. Sistema de partidos**

En lo que respecta al sistema de partidos, Sartori dentro de su obra, nos habla acerca de este tema, con base en dos aspectos, el numérico e ideológico. Desde hace tiempo sólo se manejaba la distinción de sistemas unipartidistas, bipartidistas y multipartidistas, empero esta clasificación se encontraba superada por la realidad.

El principio básico para hacer su clasificación, como ya lo mencionamos, es el numérico, ya que en éste “la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado... la verdadera cuestión no es la de si importa el número de partidos –que sí importa-, sino la de si un criterio numérico nos permite aprehender lo que sí importa”.<sup>82</sup>

Así, Sartori nos menciona que la importancia de los partidos políticos radica en el grado de competencia y oposición que pueden significar los partidos en el interior del sistema político. Y esto se encuentra reflejado en la probabilidad de que los partidos logren formar coaliciones gubernamentales y del cómo se desenvuelven éstas. Con ello, podemos decir que un aspecto sobresaliente tiene que ver con la fuerza política que tiene cada partido, la cual se observa reflejada en el número de votantes que apoyan su programa político.

Lo anterior es reforzado por Giovanni Sartori, ya que él aclara que el potencial de cualquier partido se cuantifica en el número de sufragios obtenidos, es decir, su capacidad electoral, la cual se traduce en espacios parlamentarios

---

<sup>82</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos V.1*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 153.

alcanzados y en la posibilidad de ganar el ejecutivo, esto en sistemas presidenciales, o de formar parte de la coalición de gobierno que se conforme, en sistemas parlamentarios. Empero, el partido puede ser minúsculo, pero no por ello dejar de tener posibilidades reales en las negociaciones para conformar una coalición viable de gobierno, es decir, que esta coalición de gobierno es posible si los partidos involucrados son ideológicamente compatibles o no están tan alejados en ese sentido.

Un cuestionamiento inicial que se hace el autor es saber cuáles son los partidos que realmente pueden tomarse en cuenta dentro del sistema político. Ya sabemos que el primer argumento que esboza Sartori es la capacidad para generar coaliciones viables de gobierno y el segundo argumento es la posibilidad de intimidación o chantaje con que cuentan los partidos de oposición.

Un partido cuenta como importante siempre que su existencia, o su aparición, afecta a la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando alteran la dirección de la competencia –al determinar un peso de la competencia centrípeta a la centrífuga, sea la izquierda, hacia la derecha o en ambas direcciones- de los partidos orientados hacia el gobierno.<sup>83</sup>

Con ello, Sartori propone no tomar en cuenta a todos aquellos partidos que no tienen ambas posibilidades, es decir, probabilidad de una coalición y de intimidación y sí enfocarnos a los partidos que cuentan con ellas.

Posteriormente, él distingue dos tipos generales de sistema de partidos: 1) Sistema no democráticos; y 2) Sistema democráticos.

Dentro del primero, sistema no competitivos, se encuentra el sistema de partido único y el sistema de partido hegemónico. En ambos, el sistema no es democrático, ya que carece de competencia electoral. Dentro del sistema de partido único, como su nombre lo indica, sólo existe un partido, mientras que en el sistema de partido hegemónico pueden competir todas las fuerzas políticas,

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 157.

oficiales, pero bajo el predominio de un solo partido, además de persistir la inequidad y ni pensar en la alternancia en el poder.

Pasemos a revisar el modelo de sistemas de partidos competitivos, en donde la competencia electoral es justa y equitativa, garantizando así la libre competencia por el poder político. La tipología de Sartori señala:

### **A. Sistema de partido predominante**

Este sistema es el resultado de una excesiva fragmentación, aquí un partido cuenta más que todos los demás partidos juntos, es decir, mantiene en sus manos la mayoría de votos. Se permite la participación de más partidos, además de que éstos son legales y legítimos competidores.

Los partidos distintos al predominante son independientes, empero esto no significa que luchen en igualdad de condiciones. Así, existen varios partidos que compiten por el poder político, sin embargo la rotación de poder o alternancia no existe, debido a que el partido predominante busca la manera de hacerse del máximo posible de espacios.

### **B. Sistema bipartidista**

Aquí existen dos partidos que se encuentran en igualdad de condiciones para competir por la mayoría de los escaños en el Congreso y por tener en sus manos la titularidad del Ejecutivo. Con ello, un partido logra la mayoría parlamentaria, lo cual le permite ser gobierno por sí solo, sin dejar de lado la posibilidad de que la oposición logre conformar el próximo gobierno.

No se elimina la existencia de un tercer partido, pero éste realmente carece de importancia, en la medida que no altera, en ningún sentido, la conformación del gobierno, además, por generalidad, estas fuerzas políticas no alcanzan el umbral para acceder a los escaños parlamentarios.

### **C. Sistema de pluralismo limitado**

En este sistema se presentan de tres a cinco partidos, todos realmente importantes, esta fragmentación de partidos es, por lo general, el resultado de múltiples factores. Una característica sobresaliente es la ausencia de partidos anti sistema significativos y en lo que respecta a la distancia ideológica, ésta es relativamente pequeña.

### **D. Sistema de pluralismo polarizado**

El pluralismo extremo se encuentra conformado por sistemas de cinco a seis partidos, los cuales son relevantes. Asimismo, se deben evitar los partidos que carecen de la capacidad de formar alguna coalición, exceptuando los que cuentan con la posibilidad de intimidación y de afectar la competencia partidista. Aquí la distancia ideológica se encuentra presente, por lo cual la existencia de partidos anti sistema es de destacarse, además de que existe una oposición bilateral.

### **E. Sistema de atomización**

Este último se caracteriza por ser un sistema en el cual el índice de segmentación es muy alto, ya que existen alrededor de nueve partidos relevantes, lo cual es producto de una dispersión del poder; lo que a la postre dificulta la ejecución de políticas públicas, es decir, el ejercicio de gobierno. Con ello, se hace más difícil la aparición de una mayoría afín al partido al frente del Ejecutivo, es decir, existe un Poder Legislativo sumamente diferenciado, donde su característica principal será la pluralidad de fuerzas políticas y que facilita la aparición del gobierno dividido.

Hasta ahora hemos hablado de lo que según los teóricos son las dos principales causas que dan paso a la creación de los gobiernos divididos, empero existen otros elementos que posibilitan la existencia de éstos:

- I. Competitividad electoral:** la importancia que tienen los principales partidos hace que el electorado divida su voto entre ellos, con lo cual cualquiera de éstos tiene posibilidades reales de ganar, sin importar si son elecciones concurrentes o intermedias. Sin embargo, dentro de los comicios

simultáneos la tendencia histórica indica que el candidato ganador de la gubernatura logrará una mayoría parlamentaria afín, principalmente en países donde predomina el sistema electoral mayoritario sobre el proporcional;

**II. Realineamiento de las distintas fuerzas electorales:** en los comicios celebrados de manera intermedia, la posibilidad de la presencia de un gobierno dividido es mucho más factible, debido a que el electorado tiene la oportunidad de evaluar el desempeño del gobierno en turno y le otorgue la confianza al partido en el gobierno o se la quite y vote por alguna fuerza política distinta, logrando el equilibrio del accionar gubernamental. Lo natural, es el reacomodo de los partidos en el interior del Congreso, lo cual abre la posibilidad de los gobiernos divididos.<sup>84</sup>

Asimismo, María Amparo Casar e Ignacio Marván mencionan que para que exista el fenómeno del gobierno dividido deben darse, por lo menos, tres factores: 1) partidos políticos modernos; 2) un sistema electoral competitivo y 3) la vigencia de un sistema de separación de poderes.<sup>85</sup>

Con ello, encontramos que los elementos básicos para la aparición del *Gobierno Dividido* son el sistema de partidos y el sistema electoral, de los cuales ya hemos hablado. La teoría ha encontrado otros cinco elementos, que se suman a los dos antes mencionados, que inciden en la generación de éste:

**a)** La existencia del voto diferenciado (*split ticket*). Este voto es la primer causa de los *Gobiernos Divididos*, acá los electores deciden por quién votar, por cierto partido para la elección presidencial y por otro para el Congreso. En un sistema presidencial, es común esta característica, debido

---

<sup>84</sup> Un dato relevante lo presenta Estados Unidos, ya que el 70% de los gobiernos divididos que se han presentado en este país a lo largo de 1832 a 1992 se dieron en elecciones intermedias y el 30% restante en elecciones concurrentes. Mientras que a nivel local hacia 1988, el 60% de los estados de la Unión ya habían presentado un gobierno dividido. Véase Fiorina Morris, "Divided government in the American States", en *American Political Science Review*, núm.88, vol. 2, 1994, pp. 304-316.

<sup>85</sup> María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, México, Ed. CIDE-Taurus, 2002, p. 9.

a que el elector recibe boletas electorales distintas, una para cada elección- ejecutivo y legislativo-, esto sólo ocurre cuando existen elecciones concurrentes.

- b)** El peso de las agendas local y nacional. Aquí son de suma importancia los asuntos locales y nacionales. La fuerza que tenga cada candidato dentro de su distrito juega un papel preponderante, esto en sistemas donde se permite la reelección legislativa y responde a la continuidad del trabajo legislativo que necesitan los ciudadanos del distrito para la resolución de las demandas locales. Así, los electores darán más peso a sus problemas locales que a los nacionales.
- c)** El calendario electoral; comúnmente se dan los gobiernos divididos en comicios intermedios. El presidente se ve afectado aquí, debido a que lleva determinado tiempo al frente del gobierno, lo cual lo lleva a ser evaluado por el electorado, quien al no encontrar los resultados esperados experimenta una desilusión porque, desde su punto de vista, las acciones llevadas a cabo por el Ejecutivo no han respondido a las demandas planteadas. Por tanto, los ciudadanos, en los comicios intermedios, retiran su apoyo al presidente, lo cual se refleja en la pérdida de votos. Con ello, los principales beneficiados son los partidos de oposición, quienes obtienen el sufragio del electorado.
- d)** La existencia de expectativas electorales diferentes en la selección de legisladores y Ejecutivo. La presencia de ciudadanos que racionalizan su sufragio, es decir, éstos analizan las propuestas de campaña de cada uno de los candidatos a los diversos cargos públicos, con base en ello, los votantes construyen sus preferencias de acuerdo a los programas de gobierno afines a sus intereses.
- e)** Un ejercicio de moderación político-partidista que los votantes llevan a cabo mediante el sufragio. Esta última característica tiene que ver con la idea de que el electorado desea un equilibrio en el sistema de partidos. El justo medio se logra a través del razonamiento llevado a cabo por el elector, donde éstos deciden cuántos y qué partidos merecen seguir dentro del

Congreso, para así dar una pluralidad a éste y romper con el predominio unipartidista.<sup>86</sup>

Todas las anteriores características facilitan la aparición del fenómeno en cuestión, sin importar si es un sistema bipartidista o multipartidista, ya que éstas tienen que ver con el marco jurídico y el comportamiento del electorado. Así, “las normas electorales, tales como elecciones concurrentes, sistemas de representación y distribución de votos, umbrales de participación a los partidos y proporcionalidad, aumentan o disminuyen la posibilidad de que un gobierno dividido se concrete”.<sup>87</sup>

### **1.5.5. Consecuencias de los gobierno divididos**

La aparición del fenómeno de los gobiernos divididos trajo consigo la necesidad de un nuevo reacomodo institucional, que ha dado cabida a una pluralidad legislativa, principalmente. En donde la construcción de acuerdos, en especial parlamentarios por parte de los múltiples actores políticos y sus partidos, se vean permeados por la pluralidad de ideas y la transparencia en el proceso decisonal.

Muchos especialistas, especialmente el politólogo español Juan José Linz, vislumbran en los gobiernos divididos un obstáculo, importante, dentro de la vida institucional. Este problema tiene que ver con la estabilidad de los regímenes democráticos, debido a que la presencia de una parálisis de gobierno se potencia de manera importante en la falta de construcción de acuerdos legislativos. Trayendo consigo problemas de gobernabilidad que pueden llegar a poner en peligro al régimen, cosa no menos importante.

Asimismo, el politólogo español menciona que la parálisis gubernamental se da por la falta de incentivos que tienen los partidos de oposición para crear coaliciones legislativas, estables o efímeras, con el partido en el gobierno, debido a que si se da esta cooperación, entre ambos actores, el partido en el gobierno

---

<sup>86</sup> Fiorina Morris, *op. cit.*, citada por Carlos E. Casillas Ortega, *op. cit.*, pp. 16-18.

<sup>87</sup> María Amparo Casar, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, México, Ed. CIDE-Taurus, 2002, pp. 349-368.

puede resultar ganador ante la opinión pública y los partidos opositores se vean relegados del éxito congresional.

Por otro lado, si la cooperación fracasa, el costo del error parlamentario será compartido y aprovechado por los distintos partidos de oposición que no participaron en la coalición legislativa.

La propuesta de Juan J. Linz para evitar todos los problemas que traen consigo los gobiernos divididos, es adoptar el sistema parlamentario de gobierno, que ya hemos visto dentro del primer capítulo, debido a que ante la falta de gobernabilidad el gobierno en turno puede ser depuesto a través de la emisión de un voto de censura por parte del parlamento, lo cual obligaría al Primer Ministro a dimitir y llamar a nuevas elecciones parlamentarias, en las cuales se puede refrendar el apoyo del electorado o ver el surgimiento de un nuevo gobierno.

En cambio, dentro del sistema presidencial, producto de la separación de poderes y de la rigidez de su cargo, el presidente es tal hasta la conclusión de su mandato que se establece en la Constitución y el Congreso no podrá disolverse.

Asimismo, observamos ciertas consecuencias que se presentan en la relación existente entre el Ejecutivo y el Legislativo; un claro ejemplo lo enmarca Gabino Solano, quien menciona que existen distintos resultados que se instauran, gracias, a la aparición del gobierno dividido; principalmente en los regímenes presidenciales de América Latina. Estos resultados son:

- I. **Parálisis gubernamental:** dentro del régimen presidencial, con gobierno de mayoría dividida, las fuerzas de oposición, como lo menciona Juan Linz, no cuentan con ningún tipo de incentivo para cooperar con el Presidente dentro del ámbito legislativo, esto por dos razones importantes: a) si los partidos de oposición cooperan con el del Ejecutivo, corre el riesgo, en caso de que la cooperación resultase exitosa, que los beneficios político-electorales sean capitalizados sólo por el Presidente y su fracción; y b) en el caso de que la coalición parlamentaria fracase, todos los integrantes de ésta comparten los costos político-electorales de su derrota, lo cual será

más peligroso para los grupos políticos que apoyaron a la facción del Presidente. Por lo cual, si a los partidos de oposición les resulta más costoso un fracaso que un éxito parlamentario, lo racional para ellos es oponerse más que apoyar al partido del presidente. Así, la parálisis institucional será el resultado final.

- II. Participación activa de los partidos de oposición:** ante una nueva configuración del Congreso, los partidos de oposición adquieren mayor relevancia, de modo que sin su participación, en la creación de una mayoría, los proyectos legislativos, incluidos los del presidente, no podrán avanzar en la legislatura. Bajo el nuevo horizonte que se configura, los cambios parlamentarios requieren la construcción de coaliciones, en ciertos casos, multipartidistas, con base en la negociación y la celebración de acuerdos entre los distintos actores políticos. En ese sentido, Gabino Solano menciona: “El proceso legislativo... es mucho más complejo, los mecanismos institucionales que regulan las relaciones entre la Presidencia y el Congreso son sólo una parte del problema, además, son relevantes las transformaciones de las diversas fuentes del cambio legislativo”.<sup>88</sup>
- III. Cambios dentro del proceso legislativo:** con la nueva correlación de fuerzas que se presenta en los Congresos, se han generado diversas modificaciones a la dinámica legislativa hacia su interior, como en su relación con el Ejecutivo; producto de multiplicidad de actores. Así el Poder Legislativo recobra sus principales funciones, entre las que destaca la generación de leyes.
- IV. Creación de mayorías parlamentarias:** los gobiernos divididos necesitan la creación de mayorías parlamentarias, estables o no, para respaldar los cambios institucionales. En contraste, en los gobiernos unificados, el presidente y su partido pueden generar los cambios jurídicos necesarios sin la participación de otras fuerzas políticas, cosa que no sucede en los gobiernos divididos, ya que por fuerza, el presidente necesita la

---

<sup>88</sup> Gabino Solano Ramírez, “Los primeros gobierno divididos en México (1997-2003): Su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo” en *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 138, México, julio-agosto, 2006, pp. 51-62.

construcción de una mayoría que respalde los cambios planteados. Aquí, la proximidad ideológica juega un papel importantísimo, ante una mayor cercanía de ésta entre los distintos partidos es más factible la construcción de una mayoría, empero si se encuentran muy distanciados, lo más probable es que la coalición no se concrete.<sup>89</sup>

Podemos deducir que la existencia de los gobiernos divididos es nociva para el régimen presidencial porque impide atribuir responsabilidades, es decir, existe la probabilidad de que ambos poderes, tanto Ejecutivo como Legislativo, se responsabilicen mutuamente de la falta de gobernabilidad. Asimismo, se impide la creación de un programa legislativo de largo alcance, que responda a las verdaderas necesidades sociales y no a una legislación hecha al vapor, producto de problemas coyunturales.

Como hemos revisado, el gobierno dividido puede generar condiciones de ingobernabilidad, lo cual producirá un ambiente de estancamiento, hostilidad y parálisis gubernamental, lo anterior se acentúa de manera importante si no existen mecanismos institucionales que destraben el conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo.

#### **1.5.6. Ventajas de los gobierno divididos**

Sobre los aspectos positivos que representa este fenómeno, algunos autores afirman que éste favorece el equilibrio entre poderes, debido a que se crea una diferenciación y consolidación de las facultades que cada uno tiene, principalmente dentro del Poder Legislativo. Lo anterior, producto del empeño que ponen los partidos de oposición para agotar las prerrogativas que enmarca el orden jurídico; actuando así como un observador, fiscalizador y sancionador de los demás poderes.

Hay autores, como James Pfiffner, que menciona que los gobiernos divididos posibilitan la creación de un entramado legislativo eficaz y eficiente, el

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 55-59. Véase también Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos V.1, op cit.*, capítulo 5.

cual ataca de fondo los problemas sociales, debido a que éstos detienen el paso de una legislación inadecuada, que a la postre lo único que hará será responder a las vicisitudes coyunturales.

Otro punto a favor del gobierno dividido es que abre y consolida el desarrollo del pluralismo político, lo cual se traduce en un mejor desempeño en el interior del Poder Legislativo. Un claro ejemplo, lo observamos a través de una mayor transparencia en el uso de los recursos y reparto de las Comisiones y Comités que integran al Congreso. Así, la toma de decisiones se da bajo la adopción y construcción de consensos de las distintas fuerzas políticas.

### **1.5.7. Solución al fenómeno de los gobiernos divididos**

Ante la crisis de gobernabilidad que acarrearán los gobiernos divididos, los teóricos han hecho distintas propuestas para evitar su aparición. En ese sentido, el autor más crítico, Juan Linz en su artículo “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, menciona que una solución es adoptar el régimen parlamentario de gobierno. Lo anterior, debido a que dentro de este régimen se exige al primer ministro mantener una mayoría parlamentaria cohesionada.

Existen otros autores, como Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, que buscan una solución, por medio de diversos diseños institucionales –marco jurídico, sistema electoral y el sistema de partidos-, a los gobiernos divididos. Shugart y Carey proponen las siguientes soluciones: 1) la existencia de un sistema electoral de mayoría simple para la elección a presidente, sin la existencia del *ballotage*; 2) concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; 3) eliminación de comicios legislativos intermedios; 4) sistema electoral mixto, pero que el principio de representación proporcional cuente con un número reducido de distritos, para evitar la fragmentación del sistema de partidos.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Alonso Lujambio, “Gobierno Divididos en once estados de la Federación mexicana” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, México, Ed. CIDE-Taurus, 2002. pp. 319-348.

Otra solución que se ha planteado, tiene que ver con la aprobación de los miembros del gabinete del Presidente por parte del Congreso, sin la posibilidad de la existencia del voto de censura, como ocurre en el sistema parlamentario.

Por su parte, Mark Jones, en su artículo *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*,<sup>91</sup> pone especial énfasis en el sistema de partidos. Él menciona, que si el partido del presidente cuenta en el interior del Congreso con una “casi mayoría”, es decir, entre el 45 y 50 por ciento de las curules, éste tendrá la posibilidad de construir una coalición parlamentaria, con un partido pequeño, el cual no le represente ningún peligro posterior. En los casos que no existan pequeños partidos o si lo están pero no dispuestos a crear una coalición, puede buscar o provocar la escisión de un determinado número de parlamentarios, de uno o varios partidos, que le posibiliten la construcción de una mayoría.

Hasta aquí, hemos hablado de cómo evitar la generación del gobierno dividido, pero no se ha dicho cómo enfrentarlos; ante la inminente probabilidad de su presencia y continuidad en todos los sistemas presidenciales. En ese sentido, la principal opción, según los académicos, se da por medio de arreglos constitucionales, a través de obligar al Ejecutivo a la construcción de acuerdos con las demás fuerzas congresionales; olvidando las facultades que le ofrece el marco constitucional, como lo son la prerrogativa de decreto y de veto.

En este primer capítulo hemos revisado diversos temas, los cuales nos sirven como base conceptual para continuar con este trabajo. Comenzamos con la descripción de lo que, actualmente, entendemos como democracia, y sus dos acepciones, la cual la consideramos como la mejor forma de gobierno para el tipo de particularidades de las sociedades contemporáneas. Asimismo, definimos cuales son las características que todo sistema democrático debe cumplir para ser considerado dentro de la tipología.

---

<sup>91</sup> Mark Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995, 246 pp.

Por otro lado, analizamos el concepto de gobernabilidad y los elementos que la conforman. Posteriormente nos adentramos en el término de régimen político, el cual nos sirvió para entender cuál es su función dentro de todo sistema político. De igual forma, desmenuzamos la concepción de lo que entendemos como sistema de gobierno y la clasificación que existe en torno a éste: Parlamentarismo; Presidencial; y Semipresidencial.

El último gran tema de este primer apartado, tiene que ver con una especificidad del sistema presidencial de gobierno: el gobierno dividido, el cual es el argumento principal de este trabajo. Aquí describimos cuáles son las circunstancias que deben presentarse para su aparición. Como se mencionó, el principio de separación de poderes es fundamental, ya que propicia las condiciones para el surgimiento de éstos; pero ello no significa que sea el único.

De igual forma, observamos las diferentes variables que se pueden presentar de los gobiernos divididos y de cómo se puede superar esa falta de votos para alcanzar una mayoría en el interior del Congreso. Además, entendimos la importancia que juega el veto presidencial; facultad importante para solucionar los conflictos que pueden presentarse en el interior del Congreso ante la falta de acuerdos parlamentarios; lo cual produce una crisis de gobernabilidad.

Hemos verificado que el sistema electoral y de partidos delinea las características de los gobiernos divididos. Es decir, no es lo mismo la presencia de éste en un sistema bipartidista a uno pluripartidista; donde las distintas fuerzas políticas juegan múltiples roles en la creación de políticas públicas.

Así, concluye el estudio teórico de este trabajo. Es momento de dar el siguiente paso; donde observaremos la conformación y transformación del Estado mexicano. Por ello, el segundo capítulo versará sobre las principales características del sistema y régimen político de nuestro país; desde la transición que vivimos de un sistema no democrático a uno democrático, es decir, el paso de un gobierno con partido hegemónico a una pluripartidista, además de observar las consecuencias que trajo consigo este cambio para la vida política.

## CAPÍTULO II

### LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL POSREVOLUCIONARIO Y SU TRANSFORMACIÓN

**E**l siglo XX delineó, de manera importante, la construcción del sistema presidencial de nuestro país; es aquí, donde se consolida lo que, desde la época del general Antonio López de Santa Anna hasta el gobierno del general Porfirio Díaz incluyendo el período revolucionario y posrevolucionario, ya se venía manifestando con gran fuerza: la predominancia del Ejecutivo sobre los demás poderes enmarcados en la Constitución, donde el común denominador fue la subordinación de éstos frente al poder del presidente y la exaltación de titular del Ejecutivo gracias a las atribuciones que el partido oficial le otorgaba por ser su líder de real. Este peculiar aspecto de nuestro sistema se conoce como “presidencialismo”.<sup>92</sup>

Así, el capítulo abarca un período en el cual el Partido Revolucionario Institucional dominaba la escena política en nuestro país. Con ello, analizaremos las principales características que dieron origen y forma a nuestro régimen presidencial, que después derivaría en la creación de un sistema presidencialista, es decir, desde la construcción del partido hegemónico, su transformación hasta el desgaste del mismo y la apertura democrática que se dio, principalmente en materia electoral, y que originó la pérdida de una mayoría en el interior de ambas cámaras que conforman el Poder Legislativo. En pocas palabras, hablaremos del paso del México autoritario al México democrático.

Es momento de revisar la construcción de todo el entramado institucional que ha vivido nuestro país con respecto a la correlación de fuerzas inter-poderes,

---

<sup>92</sup> El presidencialismo mexicano requiere de dos factores generales: 1) Poderes que le otorga la Constitución al presidente de la República; y 2) Poderes *metaconstitucionales*, o extralegales, que le confiere ser el líder de facto del partido gobernante. Entre éstos últimos se encuentran conformados por: a) Gobierno Unificado, donde el partido gobernante controla la presidencia y ambas Cámaras del Congreso; b) Disciplina en el interior del partido gobernante; y c) el presidente es reconocido como el líder máximo del partido gobernante. Véase WELDON, Jeffrey, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (Compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, México, Editorial Paidós, 2002, pp. 175-211.

desde una visión de equidad entre los emanados de la Constitución, reciprocidad de fuerzas que no se presentó anteriormente, ya que existieron periodos donde el Legislativo se sobreponía al Ejecutivo y en otras ocasiones éste subordinaba al primero. Pero revisemos el marco constitucional emanado de la Revolución Mexicana.

## **2.1. La conformación del sistema presidencial mexicano**

Es bien sabido, que la construcción real del Estado mexicano comienza con el final de la etapa posrevolucionaria. Antes de ésta, México había ya dado ciertos avisos de progreso, debido a la conjunción de la política y la economía a manos del Estado, tal y como lo menciona Arnaldo Córdova en su libro *La formación del poder político en México*.

Es con don Benito Juárez, pero se consolida con Porfirio Díaz, que nuestro país comienza a presentar un desarrollo económico importante, producto de la creación de un poder nacional concentrado en una persona, el cual logra imponerse a los demás liderazgos regionales que imperaban en el México de aquella época. El mérito, entre otros, fue la pacificación y unificación de un país fragmentado y dar paso a la creación de un verdadero Estado-nación capaz de dictar, desde el centro, las directrices de desarrollo y consolidación.

Así, los gobiernos de Juárez y Díaz se caracterizaron por la concentración importante del poder en todos sus sentidos, producto del fortalecimiento de sus facultades constitucionales. Es decir, necesitábamos de un liderazgo fuerte y afianzado, que dirigiera el camino hacia la consolidación nación.

Con ello, se pretendía la existencia real del Estado mexicano, de la unificación e identidad de éste con todos los integrantes del país. “La transformación de México de país dependiente y mercantil en país dependiente y capitalista”<sup>93</sup>, la cual se logró a través de la unificación política del país mediante diversos mecanismos, principalmente el político.

---

<sup>93</sup> Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era, 2000, p. 11.

Sin embargo, es prudente que nos adentremos en el por qué de esta conformación y concentración del poder en una sola persona. Es decir, qué causas, constitucionales y extralegales, permitieron la omnipresencia del poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial.

Desde la época porfirista se venían vislumbrando ciertas características que influirían, de manera importante, en la creación de un sistema presidencial, con tendencia autoritaria. El primer punto a resaltar, tiene que ver con el fortalecimiento de un poder nacional a través de la personalización del mismo, la sumisión de los demás poderes, y en algunos casos, la conciliación de diversos intereses.<sup>94</sup>

El Estado posrevolucionario supo concentrar gran cantidad de poder en manos del titular del Ejecutivo, a través de la personalización del poder, cosa que no le otorgaba el texto constitucional del 57; tendencia que se comenzó a gestar y consolidar con el paso del tiempo. Con ello, “la Presidencia se había convertido en un puesto dictatorial que guardaba poco respeto de las normas constitucionales. El uso caprichoso de facultades extraordinarias se hizo tradicional, así como el desprecio por los poderes Legislativo y Judicial... Las gentes se agrupaban en torno de individuos y no de principios”.<sup>95</sup>

Lo anterior lo confirma Emilio Rabasa, en su obra *La Constitución y la Dictadura*, al asegurar que la Constitución de 1857 era inaplicable, producto de una mezcla, muy rara, de ciertos elementos de un régimen parlamentario en un sistema netamente presidencial, lo cual resultaba un choque y bloqueo de poderes, generando serios problemas de gobernabilidad, cosa que el presidente en turno tenía que resolver de manera expedita. Así, don Emilio Rabasa enfatiza que nuestro país llegaría a consolidar su Estado a través de la conformación de instituciones sólidas, que permitiesen al titular del Ejecutivo hacer frente a las

---

<sup>94</sup> Aquí se observó un desarrollo económico apoyado desde la perspectiva política, donde se buscó la participación conjunta capital nacional y extranjero, trayendo consigo un crecimiento económico importantísimo. Arnaldo Córdova, *op cit.*, pp. 13-14.

<sup>95</sup> Spencer Goodspeed, *El papel del jefe del Ejecutivo en México*, en Arnaldo Córdova, *op. cit.*, pp. 16-17.

vicisitudes que vivía nuestro país y eliminando los tintes parlamentarios que existían en el marco constitucional.

El presidente interino, Ignacio Comonfort, mencionaba que “la observancia [de la nueva carta] era imposible, su impopularidad un hecho palpable y de que el gobierno que ligara su suerte con ella era un gobierno perdido”.<sup>96</sup> Simplemente, el jurídico no contenía las herramientas necesarias para hacer frente a la problemática política, social y económica de nuestro país, por el hecho de que la Constitución era producto de un solo grupo político; el cual respondía a intereses particulares.

La carta magna de 1857 contaba con innumerables enemigos; el gobierno la veía como un instrumento incapaz y contraria al sentir de la población. Así “una constitución sin prestigio era inútil; su destino era ir a aumentar el montón de constituciones hacinadas en los archivos del Congreso...”.<sup>97</sup>

Finalmente encontramos que:

“... el poder legislativo, que por la naturaleza de sus propias funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a voluntad caprichosa de un mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente pueden dominar las malas pasiones y los intereses bastardos”.<sup>98</sup>

Hasta aquí hemos observado cómo funcionó la institución presidencial bajo el marco de la Constitución de 1857. Encontramos un predominio de éste frente al Poder Legislativo y Judicial; empero, esta subordinación nace de las facultades *metaconstitucionales* que le otorgada ser líder del partido gobernante.

---

<sup>96</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, CONACULTA, 2002, p. 110.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>98</sup> “Mensaje del primer jefe ante el Constituyente de 1916” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, México, Editorial Porrúa, 2002, pp. 689-696.

Aquí ya encontramos bosquejos, de lo que más tarde se legitimaría en el marco Constitucional de 1917, donde el Ejecutivo lograría la obtención de más facultades, dando origen a un sistema presidencial de gobierno en nuestro país.

De tal forma, es oportuno observar cómo se desarrolló la institución presidencial en la Constitución de 1917.

### **2.1.1. La Constitución de 1917. La génesis del sistema presidencial**

Tras un período de luchas internas en nuestro país, el grupo encabezado por el Gral. Venustiano Carranza, presentó su proyecto de Constitución al Congreso Constituyente en 1916,<sup>99</sup> donde se pronunciaba a favor de la creación de un gobierno fuerte y en donde convergiese el orden con la legalidad.

Después de una serie de debates en torno a la propuesta; éste fue aprobado sin grandes modificaciones. El proyecto resaltaba la reducción de facultades al Legislativo y otorgando el poder de decisión del Estado al presidente de la República, características que fueron aprobadas por el Constituyente.

Un aspecto esencial de este nuevo marco constitucional fue la integración de las *garantías individuales o derechos del hombre*, las cuales dieron pauta para la creación de las llamadas reformas sociales, expresadas dentro de los artículos 27 y 123 constitucional, dándole un toque reformado al Estado. Las adecuaciones fueron importantísimas, ya que desempeñaron un papel ideológico sobresaliente, que con el paso del tiempo, se convirtieron en armas políticas a favor de los gobernantes, principalmente del presidente, debido a que se manifestó a favor de las exigencias y necesidades de los mexicanos y por las cuales siempre lucharía y defendería ante cualquier amenaza.

---

<sup>99</sup> Este Congreso Constituyente se reunió en la ciudad de Querétaro, donde se iniciaron los trabajos el 21 de noviembre de 1916 y concluyeron los trabajos el 5 de febrero de 1917 con la promulgación de la nueva Constitución, la cual entró en vigencia el 1º de mayo de ese mismo año. Para revisar de manera detenida el proceso de construcción de la Constitución de 1917 véase: Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, cap. La Revolución (1900-1957).

### **2.1.1.1. El marco constitucional**

La pugna por validar el texto constitucional era latente, sin embargo se resolvió al aprobar, con algunas adecuaciones y adiciones, la propuesta hecha por Venustiano Carranza. Un punto nodal de las modificaciones, fueron los cambios que se establecieron en la organización política de México, donde se fortalecía, de manera importante, a la figura del Ejecutivo, sin pretender caer en una subordinación de poderes; donde la división de poderes no estuviese en riesgo y se cumpliera a cabalidad. Con ello, se buscaba equilibrar el accionar de los poderes emanados de la Constitución y a la vez, hacer que la forma de gobierno fuese coherente con la realidad mexicana.

Así, la relación entre todos los poderes quedó establecida, comenzando por las facultades otorgadas al Ejecutivo, de la siguiente forma: a) dar por concluidos los períodos ordinarios de sesiones del Congreso en los casos que ambas cámaras no estuvieran de acuerdo en ello o sobre el traslado del Congreso General a una nueva sede; b) definir el lugar al que se trasladarán las cámaras, cuando éstas así lo hayan decidido, pero difieran en el modo, lugar y tiempo; c) emitir opiniones acerca de la decisión del Congreso para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; d) nombrar y remover libremente al gobernador del Distrito Federal; f) nombrar y remover a los gobernadores de los territorios; g) nombrar y remover libremente al titular del Ministerio Público del Distrito Federal; h) nombrar y remover libremente al titular del Ministerio Público de los territorios; i) nombrar a los magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal, con aprobación de la Cámara de Diputados; k) nombrar a los magistrados de los territorios; l) pedir a la Suprema Corte de Justicia que investigue algún hecho o hechos que constituyan una grave violación a alguna garantía individual; y m) remover libremente al procurador de Justicia.<sup>100</sup>

De igual forma, observamos dentro del texto constitucional la reducción a un solo período de sesiones (Art. 66 Const.); restricción a la Comisión Permanente

---

<sup>100</sup> Javier Hurtado, *El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Editorial Universidad de Guadalajara-FCE, 2001, pp. 161-162.

para convocar a sesiones extraordinarias, ésta pasó a manos del presidente (Art. 89 Const.); se eliminación de la elección indirecta del presidente para hacerla directa (Art. 81 Const.). Además se eliminó la figura del Vicepresidente, con lo cual se delegó esta facultad de designación de presidente sustituto al Poder Legislativo. Asimismo, se estableció la existencia del veto presidencial, el cual para ser superado se requería de dos terceras partes de diputados y senadores (Art. 72 Const.).<sup>101</sup>

Como lo revisamos en el capítulo anterior, el titular del Ejecutivo, dentro de un sistema presidencial se convierte, de manera automática, en jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública. Entre las facultades que detenta encontramos:

- a. Jefe de Estado: El Ejecutivo tiene la capacidad de emitir reglamentos; declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (Art. 89 fracción VIII); conceder, conforme a la ley, indultos (Art. 89 fracción XIV); y asistir a la apertura de los trabajos del Poder Legislativo.
- b. Jefe de Gobierno: estas facultades las observamos, principalmente en el Art. 89 Constitucional del 17. Entre ellas la prerrogativa de nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, entre otras. Asimismo, es el jefe supremo de las fuerzas armadas, responsable de la política interior y exterior del país, tiene la capacidad de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal. Además, compartiendo esta prerrogativa, el presidente cuenta con la posibilidad de presentar iniciativas de ley, vetar la legislación realizada por el Poder Legislativo y poder gobernar con poderes extraordinarios, siempre que se requiera.

---

<sup>101</sup> José de Jesús Orozco Henríquez, "El sistema presidencial y su posterior evolución", en: varios, *El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*, México, IJJ-UNAM, 1988, pp. 23-27.

Con ello, observamos que el nuevo marco constitucional dotaba al presidente de la República de grandes facultades. El anhelo de Emilio Rabasa y el general Venustiano Carranza quedó plasmado en la Constitución de 1917, donde el poder del Ejecutivo contaba con las herramientas necesarias para gobernar sin que el Legislativo obstruyese su accionar y, en teoría, se diera esa coordinación de poderes en la gestión de gobierno.

El nuevo Estado mexicano, se vio fortalecido en la figura que emanaba de la institución presidencial. Éste se reforzó con el establecimiento gradual de nuevas reformas sociales, las cuales se llevaron a nivel constitucional. Lo anterior, otorgó al Ejecutivo la legitimidad y apoyo social que todo gobierno necesita. Así, con el establecimiento de los artículos 27 y 123, el Estado mexicano adoptó como suyas las principales demandas sociales. “Por primera vez... los derechos de los obreros a mejores condiciones de trabajo y de los campesinos a poseer la tierra tenía acogida en el texto constitucional... aparte de haberse convertido en derecho, tales reformas eran, armas políticas en manos de los dirigentes del Estado.”<sup>102</sup>

A pesar de la modernidad de la Constitución de 1917, que establecía una división de poderes, ésta no se aplicó a cabalidad, debido a que el Ejecutivo continuó gobernando con facultades extraordinarias.

Poco a poco la transformación del poder personal, llegando al clímax con Venustiano Carranza; Álvaro Obregón; y Plutarco Elías Calles, se vio desbancado por la consolidación de la institución presidencial y desterrando el poder que representaban y ejercían los caudillos en nuestro país.

El grupo posrevolucionario triunfó de manera contundente, debido a que integró, en su proyecto político, todas las demandas sociales que dieron origen al movimiento revolucionario, es decir, los líderes hicieron suyas la defensa de la propiedad privada; el proyecto de desarrollo capitalista; la instauración de un Estado, en el cual se diferenciaron los intereses privados; y la existencia de un

---

<sup>102</sup> Arnaldo Córdova, *op. cit.*, pp. 21.

sistema jurídico basado en las libertades sociales. Además de adoptar las demandas de los movimientos populares, enarbolando la reforma agraria y el mejoramiento de la clase media mexicana. El Estado se convirtió en el protector de ambos sectores, el rural y el urbano.

Así, el gobierno crearía un mecanismo aglutinador de masas, las cuales fueron adheridas a un sistema corporativista auspiciado por la creación de un partido oficial, el cual se encargaría de ser portavoz de dichas demandas y sería el aglutinador de todos los sectores sociales.

Por otra parte, el surgimiento del nuevo régimen se basó en la creación de un sistema de gobierno paternalista y autoritario, es decir, un sistema presidencialista; el cual se fue institucionalizando con el devenir del tiempo. Esta institucionalización dotó al poder Ejecutivo de facultades extraordinarias, producto de ser el líder del partido gobernante, las cuales, de manera gradual, le permitieron estar por encima de los demás poderes y ser el gran árbitro de los conflictos sociales.

La aglutinación de un gran número de personas es lo que dio al nuevo régimen su toque especial. Así, la creación de diversas organizaciones sociales, las cuales representaban a distintos intereses sociales, permitió al presidente de la República mantener controlados a los sectores pseudo-organizados. “Durante los gobiernos de Calles y Portes Gil la manipulación de las masas por el gobierno, sirviéndose de las mismas organizaciones populares, se hizo aún más evidente”,<sup>103</sup> debido a que el gobierno fue el eje que rigió las directrices organizacionales de estos grupos sociales.

Sin embargo, el paso crucial en este periodo de cohesión se dio con la organización del partido oficial por órdenes del Gral. Plutarco Elías Calles.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, pp. 36-37.

<sup>104</sup> Arnaldo Córdova, menciona que el mismo Calles comunicó a don Emilio Portes Gil, en 1928, la creación de un partido político. Plutarco Elías Calles argumentaba que era necesario, después de la muerte del Gral. Obregón, crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios en aras de la democracia. Para ello, el grupo constitucionalista se había pasado más de 15 años en encontrar una solución a todos los problemas electorales, y que durante ese periodo se habían vivido luchas armadas,

Declarando que México necesitaba soslayar el régimen caudillista y entrar al régimen de las instituciones, dando paso así a la creación de verdaderos partidos políticos de alcance nacional, los cuales lucharan y acabaran contra el caudillismo local.

Observemos cómo se dio la creación del partido emergido de los ideales plasmados por la Revolución Mexicana, aspecto fundamental para soslayar el régimen encabezado por caudillos y acceder a la era de las instituciones. Dentro de esta transición, el uso de los conflictos armados se dejaba de lado y la solución de se haría a través de las instituciones. El principal parámetro de este mecanismo sería la sucesión presidencial, donde la lucha se daría y se solucionaría a través de la celebración de procesos electorales.

## **2.2. El Gobierno Obregonista. La necesidad de pacificar al país y los albores de la creación de un partido político a nivel nacional**

El período posrevolucionario carecía de un Estado real y ante tal panorama, la lucha por el poder se dio entre los principales caudillos. Con la búsqueda de la creación de instituciones verdaderas, el grupo “constitucionalista” ya tenía en mente la creación de una organización política que agrupara todo el apoyo *carrancista*.

El marco constitucional no mencionaba explícitamente a los partidos políticos, pero sí reconocía la asociación de los ciudadanos para tratar asuntos de política nacional (Art. 34 fracción III). Así, la primera ley electoral mexicana, fue establecida el 6 de febrero de 1917, impulsó la creación de diversas organizaciones políticas; en donde sólo se abstuviesen de utilizar algún título religioso y no conformase, exclusivamente, en provecho de una raza o religión (Art. 60).

---

las cuales lo único que habían logrado era la polarización del país. Por ello, la necesidad de crear un partido de carácter nacional, el cual serviría para encauzar las ambiciones de la clase política, disciplinándose a una institución. pp. 37-38.

Por otro lado, el período presidencial del Gral. Carranza estaba a punto de llegar a su fin. Con ello, otro problema se avecinaba y ponía en peligro la estabilidad política. Don Venustiano quería colocar al mando del país a un civil, el Ing. Ignacio Bonillas, y eliminar el intento del grupo “revolucionario” por seguir manejando al país. En contra parte, el grupo militar creía tener la autoridad para reclamar la obtención de la silla presidencial.

Por su lado, los caudillos volvieron a la lucha política; encabezados por el general Álvaro Obregón, militar de gran respeto y astucia política, quien se sentía con todo el derecho a ocupar la titularidad del Ejecutivo Federal.

Tras un periodo de conflictos, finalmente, el general Obregón logró conjuntar al grupo revolucionario en torno a su candidatura. Las principales organizaciones políticas, existentes en ese entonces, no veían con buenos ojos su postulación, empero terminaron apoyándolo. El Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y parte del Partido Nacional Cooperativista (PNC) decidieron otorgarle el apoyo para ocupar la presidencia.

El rol que trataban de jugar los partidos se veía supeditado a la fuerza que representaban los caudillos de la época. “La tendencia de unificar a los dirigentes ‘revolucionarios’ en un movimiento que pudiera consolidarse como ‘partido’ era sin embargo minoritaria y las ambiciones de los caudillos revolucionarios prevalecieron entonces por sobre la necesidad de fortalecer al aparato estatal posrevolucionario.”<sup>105</sup>

Ante la caída sucesoria del proyecto carrancista, el Gral. Obregón quedó como único líder de la Revolución, además de ser el máximo representante del caudillismo nacional. Álvaro Obregón no dejaría que el poder, que tanto había anhelado, se le fuera de las manos. Empero la situación a nivel organizacional-partidista distaba de tener una cohesión importante y muchos aspectos en el interior de la Cámara de Diputados se salían de sus manos. Un ejemplo de ello,

---

<sup>105</sup> Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. (Medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI Editores, 1989, p. 44.

fue la proliferación del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) que cobraba fuerza con el paso del tiempo, lo cual provocó que un grupo de legisladores buscaran dar un giro al régimen político e implantar un sistema parlamentario de gobierno, el cual estuvo a punto de hacerse realidad.

Llegaron las elecciones para diputados en 1922; Obregón no podía ya fiarse de un partido que no lo apoyaría en ningún sentido. Por ello, impulsa la fundación de la Confederación Nacional Revolucionaria.<sup>106</sup> Alianza que fue efímera, ya que se trató acuerdo político coyuntural, cada partido actuaba bajo su propia lógica, sepultando la posibilidad de crear una verdadera organización política con tintes nacionales. Así, la idea de crear un partido político a nivel nacional, que desde el régimen porfirista y con José Yves Limantour como principal promotor, quedaba atrás. El país no contaba con las condiciones necesarias para crear una institución política de carácter nacional y aglutinadora de las principales demandas sociales.

Se vivía una época complicada; el término del período del Gral. Obregón estaría a punto de llegar y, con ello, la sucesión presidencial se avecinaba, lo cual ponía en alerta a todos los grupos políticos, y bajo las armas, por la obtención de la Presidencia de la República. La rebelión encabezada por Adolfo de la Huerta agravaba aún más el ambiente político, esto hizo que el grupo revolucionario se dividiera en dos bandos: un grupo que apoyaba al presidente interino y otro, encabezado por el Gral. Obregón, que impulsaban al Gral. Plutarco Elías Calles.

Antes de cerrar esta parte del trabajo, quisiera hacer mención del trabajo que realizó el Gral. Obregón con el ejército. Como lo señala Luis Medina, un problema del México posrevolucionario fue el ejército, incluso era el más apremiante y delicado por resolver. Gran parte de los generales y líderes revolucionarios se sentían con la autoridad para obtener algo a cambio de su lucha en los campos de batalla, lo cual los colocaba como actores principales en la disputa de la Presidencia. Aunado a esto, los líderes revolucionarios, contaban

---

<sup>106</sup> Esta Confederación Nacional Revolucionaria se encontraba integrada por los siguientes partidos políticos: Nacional Cooperativista, Nacional Agrarista, Laborista y Socialista del Sureste.

con grupos armados a sus órdenes, los cuales les eran fieles y estarían dispuestos a pelear por ellos sin ningún titubeo.

La primera tarea del general Obregón fue organizar el ejército en todos sus ámbitos; su acción inmediata fue “profesionalizar y reducir los efectivos del ejército para suplir las funciones del recién disuelto ejército federal porfirista. Y... entre más profesional es un ejército, menos probabilidades existen de que interrumpa violentamente en la vida política”.<sup>107</sup> Con dicha maniobra Álvaro Obregón eliminaba a un grupo importante.

### **2.3. El Partido Nacional Revolucionario. Inicios del régimen presidencial mexicano**

Llegada la hora de la sucesión presidencial, el Gral. Obregón, como ya lo hemos mencionado, apoyó al Gral. Plutarco Elías Calles, el cual obtuvo casi el 90% de los sufragios frente al general Ángel Flores. A la par Obregón comenzó a trabajar para su regreso a la presidencia en 1928; para lograrlo tenía que ser reformada la Constitución. Para ello, necesitaba a alguien que le fuese totalmente fiel y Calles era el indicado para reformar el marco legal y garantizar su regreso.

La idea de conformar un partido político de alcance nacional se mantenía latente, tanto que el Gral. Plutarco Elías Calles antes de su toma de protesta como presidente constitucional, el 30 de noviembre de 1924, había visitado diversos países, principalmente europeos, con la finalidad de observar los regímenes que contaban con un partido dominante y así establecer dicho modelo en nuestro país.

El presidente Calles estaba en las vísperas de concluir su mandato, el Gral. Obregón había logrado reformar la Constitución en su artículo 83 párrafo segundo,

---

<sup>107</sup> Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 2006, p. 20. El Gral. Obregón logró que más de 102 generales, 573 jefes, 2,414 oficiales y 23,224 soldados fueran dados de baja del ejército. Lo anterior hizo que, se redujera el gasto militar designado en el presupuesto federal, descendió de 61% a 36% en 1924.

donde se permitiría la reelección presidencial, aunada a la extensión por seis años del período presidencial; fortaleciendo aún más al Poder Ejecutivo.<sup>108</sup>

Álvaro Obregón anunció su candidatura a la Presidencia el 25 de junio de 1927. Su campaña electoral la llevó a cabo el Centro Director Obregonista, con lo cual no recibió el apoyo exclusivo de algún partido; el general Obregón no quería que su candidatura se limitase a una sola fuerza electoral, deseaba que su aspiración se viese apoyada por varios grupos políticos y así legitimar su postulación.

Una vez realizadas las elecciones presidenciales, el Gral. Obregón, como candidato único, es electo presidente con el 100% de los votos; empero su asesinato, al sur de la ciudad de México, le impidió ocupar por segunda ocasión la silla presidencial. Con ello, el régimen posrevolucionario entró en una severa crisis, incluso se llegó a pensar en la generación de una guerra civil. Por un lado, el grupo obregonista acusaba al presidente Calles de organizar el asesinato y por otro se pensaba que el grupo encabezado por Luis N. Morones, líder de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), había planeado el atentado.

El presidente, Plutarco Elías Calles, se veía en la necesidad de pacificar el ambiente político. Los conflictos aún se resolvían por medio de las armas y la lucha por el poder de igual forma, el país vivía una época muy complicada ante la sucesión presidencial. Aunado a lo anterior, varios integrantes del ejército consideraban que como única salida viable la generación de un movimiento armado y así apaciguar todos los movimientos existentes.

La solución se veía complicada, ya que Calles tenía que complacer a los distintos grupos que existían dentro de la “familia revolucionaria”. Eran varios los escenarios que se había planteado el presidente, pero sólo tres de ellos parecían los más viables: 1) ceder la presidencia a un jefe militar que le fuese fiel a él y a la

---

<sup>108</sup> Los principales promotores de la reforma constitucional fueron los miembros del Bloque Socialista, encabezados por Gonzalo N. Santos, Melchor Ortega y Gonzalo Bautista, quienes con el argumento de que el Gral. Obregón no había podido llevar a cabo su programa de gobierno en virtud de todos los acontecimientos sucedidos en su cuatrienio afectaron en demasía la construcción de la reforma pretendida. Véase Luis Javier Garrido, *op. cit.*, p. 57.

vez afín a los obregonistas y los jefes militares; 2) buscar su reelección, siendo una solución de emergencia, ya que el problema se volvería a presentar cuando concluyese su mandato; y 3) modificar las prácticas, hasta ese entonces llevadas, con respecto a la dinámica para la sucesión presidencial e instaurar vías institucionales.<sup>109</sup> Finalmente, el presidente eligió la última opción y fundar un partido político con alcances nacionales, en donde se encontraran representadas todas las fuerzas revolucionarias del país y a través de ésta se dirimiesen todos los conflictos.

Para ello, Plutarco Elías Calles pactó con los generales revolucionarios, a la par comenzó a consolidar la idea de crear un instituto político; en el cual se agrupara a toda la familia revolucionaria y desterrar a todos los caudillos del país, es decir, se buscó dar paso al país de las instituciones. El propio Calles anunció:

Después de muchas reflexiones sobre la grave situación que se ha creado como consecuencia de la inesperada muerte del general Obregón, he meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia. Durante más de 15 años, nos hemos debatido, los revolucionarios, en luchas estériles por encontrar la fórmula para resolver los problemas electorales. Toda ha sido inútil... hemos errado el camino. Yo creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para constituir un frente revolucionario... Se lograría a la vez encauzar las ambiciones de nuestros políticos disciplinándolos al programa que de antemano se aprobara. Con tal organismo, se evitarán los desórdenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia.<sup>110</sup>

El presidente puso en marcha su idea y necesitaba colocar, de manera provisional, a un civil al frente del Ejecutivo; el cual convocase a elecciones presidenciales a la brevedad, además de crear una organización política donde se

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 64-65.

<sup>110</sup> Informe del 1º de septiembre de 1928, en Luis González y G., *Los presidentes de México ante la nación*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, Tomo III, pp. 806 y 810.

disciplinas en todas las organizaciones políticas nacionales y estatales. El elegido para ocupar la Presidencia, de manera provisional, era don Emilio Portes Gil.

Entrando Portes Gil a la Presidencia, el régimen no podía seguir caminando de la misma manera. El titular del Ejecutivo al no tener vínculo alguno con el ejército ni con la burocracia no pudo realizar grandes modificaciones. Lo anterior, fue aprovechado por el general Calles y continuó dominando el espectro político al ser él el único eje de cohesión de toda la clase política y ser el verdadero líder del país.

Casualmente el 1º de diciembre de 1928, justo el mismo día que Emilio Portes Gil toma posesión como presidente de la República, se lanzó la convocatoria para que todos los revolucionarios se reuniesen a celebrar la Convención Constituyente y comenzar a dar forma al partido de la Revolución. Tras una serie de eventos desafortunados, donde resalta el movimiento armado *escobardista*, se logró conformar la organización política que tanto añoraba el Gral. Álvaro Obregón.

Así, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) nace, en marzo de 1929, con la finalidad de incluir, en un solo bloque, a todas las fuerzas políticas que existían en ese entonces; las cuales eran encabezadas por caudillos locales y militares que se nombraban como hijos de la Revolución Mexicana. El bloque de fuerzas posrevolucionarias era encabezado por el Gral. Plutarco Elías Calles.

Con esta acción tomada por el gobierno mexicano, Daniel Cosío Villegas,<sup>111</sup> menciona que se dejaba de lado la forma abierta de hacer política y que se vuelve a instaurar un mínimo de disciplina en la familia revolucionaria, la cual llevaría al partido naciente a controlar las riendas del México posrevolucionario al ser uno de los pilares del sistema presidencialista que posteriormente se construyó. El PNR en sus inicios fue, más que un partido de carácter nacional, una coalición de

---

<sup>111</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1982, 116 pp.

partidos políticos bajo el mando de un Comité Ejecutivo Nacional, encabezado por Plutarco Elías Calles.

El Partido Nacional Revolucionario, en palabras de Cosío Villegas, nació con tres premisas básicas: 1) contener el desgajamiento del grupo revolucionario; b) instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder; y 3) dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana.<sup>112</sup> Con ello, Calles logró someter a todas las fuerzas político-militares, federales y locales, a un poder central.

En los documentos básicos del PNR, es decir, la declaración de principios; el programa de acción; y los estatutos, el partido reconocía la conformación de una dualidad en su estructura, donde: una directiva, cimentada en comités municipales, estatales o territoriales, un Comité Ejecutivo Nacional y un Comité Directivo Nacional; la otra indirecta, conformada por los partidos políticos municipales, estatales y nacionales que se agruparon para dar vida al PNR.<sup>113</sup> La doble estructura partidista permitió alcanzar una gran institucionalización de la política nacional, debido a que logró cohesionar a todos los grupos políticos del país.

La autonomía de los diversos partidos que conformaban al PNR significó un problema importante. Para 1929, en palabras de Luis Javier Garrido, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR hablaba de más de 1,000 partidos políticos en la República, los cuales se sometían al liderazgo del partido de la revolución. Esta medida coadyuvaba a contener la construcción de grupos locales.

### **2.3.1. La hegemonía del general Calles. El papel del “Maximato”**

Como es conocido, el jefe máximo de la política de nuestro país, dentro del período que va de 1928 a 1934, fue el general Plutarco Elías Calles. Siendo ex presidente de la República, se dio a la tarea de construir el Partido Nacional

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>113</sup> Luis Javier Garrido, *op. cit.*, p. 80.

Revolucionario para así contener el papel que, en teoría, debería desempeñar el titular del Ejecutivo.

Los tres personajes que ocuparon la silla presidencial jugaron un papel de espectadores políticos. Tanto Emilio Portes Gil como Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez tuvieron un margen de maniobra limitado. La principal causa de esto fue producto del manejo que el general Calles le dio a la dirigencia del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRN, el cual siempre estuvo en sus manos a través de terceros.

### **2.3.1.1. La Diarquía**

Hasta aquí, encontramos que el sistema político mexicano se había caracterizado por una débil articulación de instituciones y una dispersión de las fuerzas políticas. A este período, que abarca aproximadamente de 1917 hasta 1935, se le conoce como la “Diarquía”.<sup>114</sup> Con la dualidad de poder, el país vivió en constante tensión, ya que la inestabilidad fue la única constante, incluso el líder informal estuvo por encima del presidente, llegando este último a renunciar al cargo. Otro elemento característico de la “Diarquía” fue el papel que jugó el ejército; hasta ese momento los militares eran los protagonistas de la política.

En lo que respecta al poder Legislativo, en la “Diarquía”, éste gozó de gran autonomía y pluralidad, ya que al no existir partidos políticos de alcance nacional, el Congreso respondía a una diversidad de intereses, además de ser tomado como una verdadera tribuna de lucha política entre los poderes centrales y los locales. Así, varios presidentes vieron al Legislativo como un contrapeso político importante, debido a que éste rechazó y modificó, en múltiples ocasiones, las iniciativas de ley enviadas por el presidente.

---

<sup>114</sup> El período denominado como la “diarquía” consiste en la existencia de una dualidad de poder, es decir, que junto al poder del presidente coexistió una figura paralela, conocido como caudillo o un jefe máximo, que tenía en sus manos poder suficiente para enfrentar al presidente y con posibilidades de éxito. La política del país tuvo dos actores principales, uno con poder formal y otro con informal. Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Ed. Cal y Arena, 1993, cap. 1.

Dentro del “Maximato”, el general Calles siempre buscó la ampliación de su base social, lo cual legitimaría su accionar como “Jefe Máximo” de la Revolución Mexicana. Empero, las principales organizaciones campesinas y obreras, las cuales contaban con un gran número de integrantes, se encontraban fuera del PNR, lo cual representaba una inquietud latente, debido a que el proyecto original del partido era convertirse en una organización de masas. Sin embargo, este problema no era, en ese momento, de gran preocupación para el general sonoreense, ya que en la práctica continuaba siendo el hombre “fuerte” de la política en México y la fuerza de las organizaciones no era un real contrapeso de poder.

En el interior del Partido Nacional Revolucionario se vivían momentos de tensión, diversos grupos intentaban salir de la lógica partidista y moverse de acuerdo a sus intereses. Ante tal ello, el general Calles solicitó la implantación de un sistema de disciplina férrea alrededor del partido. Estas declaraciones daban aviso de que se eliminarían las pequeñas camarillas que se estaban construyendo en el partido, principalmente a nivel local; las cuales provocaban que los gobernadores incrementasen su poder al margen del partido.

El “Partido de la Revolución” vivía tiempos complicados, Calles comenzó a observar que la inmovilidad del personal político generaba graves conflictos en el interior del partido. Tiempo atrás, ya se habían presentado algunas propuestas acerca de la prohibición en la reelección de los funcionarios designados a través del sufragio. Así, el general Calles pidió a la familia revolucionaria dar la oportunidad a los jóvenes de participar activamente en la política, además de atraer al partido a grupos que se habían mantenido al margen del PNR. Con ello, se buscaba dotar al partido de una mayor legitimidad por parte de los diversos sectores sociales, que hasta ese entonces habían externado su malestar al ser excluidos de la vida política del país.

En 1932, a tres años de su fundación, el PNR llamó a realización de la Convención Nacional Extraordinaria, la cual propondría dar ciertos cambios a la lógica partidista que había imperado hasta esos momentos. Una vez logrado el

consenso de los principales dirigentes políticos, el general Calles logró la prohibición del principio de reelección inmediata de diputados y senadores; con ello propició la renovación de la clase política y el fortalecimiento del PNR al disciplinar a todas las camarillas.

Dentro de la reunión, el partido acogió como principio la no reelección consecutiva para los integrantes de la Cámara de Diputados, el Senado y todos los cargos a elección popular a nivel estatal. Dicho cambio obtuvo el rango constitucional en la reforma de 1933. Adicionalmente, se extendió la duración de la Legislatura, pasando de a tres años, los senadores de cuatro a seis años y su renovación sería de manera completa y no por mitad como se venía realizando.

Con tal acción, se debilitó el papel desempeñado por los legisladores nacionales y por ende el principio de separación de poderes del Legislativo.

Con las reformas hechas a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85, y 115 de la Constitución, el poder quedó centralizado en manos del partido y del general Calles, como su líder absoluto. Además de controlar a las pequeñas camarillas que se iban conformando en provincia, debido a que el PNR se sustentaba como único regulador en el acceso al poder, lo cual se fortaleció con la incorporación de la política de “puertas abiertas” que estableció el partido.

En palabras de Rosa María Mirón Lince,

La concentración presidencialista y la estrategia funcional del corporativismo, tuvieron aquí dos gérmenes definitivos, los cuales, si bien no inmediato, dieron buenos resultados,... el Presidente comenzó a designar a los candidatos a los puestos de elección (sin posibilidad de reelegirse, las carreras políticas de los militantes dependieron del favor presidencial) y, asimismo, a dirigir la interacción de su partido con las fuerzas sociales.<sup>115</sup>

Resultado de lo anterior, el Poder Legislativo quedó vulnerado políticamente con la prohibición del principio de reelección, debido a que toda aquella persona

---

<sup>115</sup> Rosa María Mirón Lince, *Consolidación democrática y partidos políticos: El caso del PRI*, (Tesis de doctorado), México, UNAM-FCPyS, 2008, p. 85.

que pretendiera hacer una carrera política, en cualquier ámbito, tendría que alinearse con el partido y su líder. Creando así, una política de lealtad y disciplina, debilitando la participación y creación de partidos políticos; ya que si se quería ganar era necesario formar parte del PNR, de no ser así la derrota era segura según Luis Javier Garrido.

Por otro lado, con la cercanía de la sucesión presidencial, el PNR y el general Calles se dieron a la tarea de elaborar un Plan Sexenal, siendo éste el tema central y en segundo lugar la designación del candidato presidencial, el cual tendría que limitarse a llevar a cabo lo que plasmase el documento. Otro asunto que ocupaba la atención, tenía que ver con la eliminación de los partidos políticos que daban origen al PNR; se buscaba su eliminación para que sólo existiese un partido con alcance nacional, es decir, se propuso la extinción de los partidos locales que daban forma al Nacional Revolucionario.

Así, dentro de la II Convención Nacional del PNR se tratarían tres temas centrales: a) La designación del general Cárdenas como candidato a la presidencia de la República; b) Discusión y aprobación del Plan Sexenal; y c) las reformas estatutarias al partido. De la meta era consolidar la hegemonía del PNR a nivel nacional.

Finalmente, se aprobaron las tres acciones, siendo la última la más complicada, ya que se tenía que someter a los principales dirigentes políticos estatales a las decisiones que dictara el partido. Todas las organizaciones afiliadas al PNR fueron conminadas a disolverse en un plazo máximo de seis meses y se estableció que los miembros de éstas se incorporaran de manera individual al partido. Esto fue un cambio importante, ya que se tomó al individuo como elemento base del PNR.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Alejandra Lajous, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1979, pp. 160-164.

#### **2.4. La transformación del partido oficial. La llegada del general Lázaro Cárdenas y la creación del Partido de la Revolución Mexicana**

Tras ser designado por el PNR como candidato a la Presidencia de la República, el general Cárdenas comenzó su campaña electoral en la ciudad de Querétaro. Calles apoyó la designación del michoacano debido a la gran cantidad de organizaciones, especialmente campesinas y obreras, que se adherían en torno a él. Aspecto fundamental para su designación fue que los dos sectores más importantes de la sociedad, que aún no se acercaban al partido, sí lo hacían a la figura y liderazgo del general Lázaro Cárdenas.

Una vez celebradas las elecciones, el 1º de julio de 1934, el candidato del PNR triunfaba de manera contundente con la obtención de 2, 225 000 votos de los 2, 265 971 emitidos.<sup>117</sup> En segundo lugar quedó el general Antonio I. Villarreal de la Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes (CRPI).

El sexenio del general Cárdenas significó un parteaguas en la vida política nacional y sobretodo en la formación del sistema político. Las grandes organizaciones campesinas y el sector obrero, que hasta ese entonces se habían mantenido al margen del PNR, comenzaron a tener acercamientos con el partido, producto del programa de trabajo presentado por el candidato oficial durante su campaña política.

El titular del Ejecutivo tenía muy en claro que se necesitaba del apoyo del partido, pero que éste no sería suficiente para iniciar con los proyectos planeados dentro del Plan Sexenal. Por ello, otra base de apoyo sería la fuerza legitimadora que le imprimiesen las organizaciones populares, especialmente los sindicatos y el sector agrario, a través de poner en marcha, de manera gradual, las diversas reformas sociales.

El presidente de la República decidió implementar políticas que atrajesen a las organizaciones sociales. Los primeros que observaron la nueva forma de hacer política por parte del Ejecutivo fueron los sectores campesino y obrero. La porción

---

<sup>117</sup> Luis Javier Garrido, *op. cit.*, p. 169.

agraria, bajo el auspicio del PNR, conformó la Confederación Nacional Campesina (CNC) la cual buscaba el reparto de tierras a través de una reforma agraria. Lo anterior, aunado al fortalecimiento que adquirió dentro del partido y el apoyo que le daba la “familia revolucionaria”, convirtió al general Cárdenas en un presidente sólido y apoyado por la mayor parte de los mexicanos.

En palabras de Luis Javier Garrido, “el presidente de la República pudo reafirmar así su autoridad sobre el ejército y sobre la administración, convirtiéndose, por primera vez desde la construcción del PNR, en el jefe real de la organización: el nuevo líder de la Revolución”<sup>118</sup> y con un gran apoyo social basado en la construcción de un partido político; poniendo fin al período dominado por el general Plutarco Elías Calles. El “Partido de la Revolución” se convirtió, de pronto, en fiel al titular del Ejecutivo, en un incondicional; éste se sometería a la dirección del presidente de la República y no al revés, como hasta entonces había ocurrido.

La política de “puertas abiertas” coadyuvó al fortalecimiento del Ejecutivo como líder absoluto de la política nacional. El PNR dejó de ser un partido netamente de “cuadros” para convertirse en uno de “masas”; donde todos los sectores que lo integraban se encontrarían representados y formarían parte activa en la toma de decisiones y directrices del partido. Esta política incluyente encontró su punto más alto con la incorporación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), liderada por Vicente Lombardo Toledano y un grupo llamado “los cinco lobitos”<sup>119</sup>, que hasta ese entonces no formaban parte del PNR.

El proceso de transformación del partido ya estaba en marcha y nada podía detenerlo. Desde el interior de éste se observaban políticas encaminadas al cambio; se dejó de verlo como instrumento electoral y se convirtió en una organización social, la cual interactuaba con la gente en todo momento.

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>119</sup> Este grupo se encontraba integrado por Fidel Velázquez, Alfonso Sánchez Madariaga, Fernando Amilpa, Jesús Yurén y Luis Quintero.

Dentro del período del general Cárdenas, y fiel a su ideología, se consolidó el respeto a las instituciones. Siendo la Presidencial y la construcción de un partido, las principales nociones de su gobierno; donde la segunda fuese la base para fortalecer a la Presidencia de la República. Con ello, el presidente pasó a ser el centro de la vida política nacional, cuyos poderes reales eran superiores a lo que se enmarcaba en el texto constitucional, dando paso a la presencia de los poderes *metaconstitucionales* de los que habla Weldon y que hemos definido al inicio de este capítulo.

Tras las elecciones, de 1937, el partido sufriría una transformación importante. El mismo presidente buscó una nueva forma de organizar al “Partido de la Revolución”; debido a que su estructura no correspondía a la forma real del PNR. El general Cárdenas creyó necesaria la evolución de los documentos básicos de la organización.

“... el PNR debía convertirse oficialmente en un amplio frente que encuadrara a las organizaciones más importantes del país, en una poderosa organización de masas en la que militares, empleados públicos, campesinos, trabajadores, maestros y otros grupos de las capas medias de la población pudiesen legitimar la acción del gobierno, consolidando de esta manera al aparato posrevolucionario.”<sup>120</sup>

El cambio era inminente, para 1938 el partido oficial se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Alrededor de éste se sumaron diversos “sectores” sociales del país, principalmente la clase obrera; el sector campesino; y de clase media. Dentro de la Asamblea Nacional constituyente del PRM, que también fungió como la III Asamblea Nacional Ordinaria del PNR, se dieron cita los representantes de los cuatro “sectores” y miembros del partido para proclamar la edificación del nuevo partido.

En palabras de Vicente Lombardo Toledano, líder de la CTM, el PRM debía satisfacer una doble responsabilidad: 1) comportarse como una alianza de los sectores que lo formaban y no convertirse en un partido sectario; y 2) garantizar la

---

<sup>120</sup> Luis Javier Garrido, *op. cit.*, p. 231.

implantación de un sistema democrático, en donde el voto de los ciudadanos fuese respetado a ultranza.

Es entonces que “el PNR se transformó... englobando en sus filas a la mayoría de los sectores obrero, campesino y medio. Unos días después, el gobierno de Cárdenas había decretado la expropiación petrolera, y a partir de ese acto cesaban las grandes movilizaciones del partido oficial y se entraba en su periodo institucional”.<sup>121</sup>

El “Partido de la Revolución” necesitaba renovarse y fortalecerse como una institución representase a la pluralidad mexicana; donde los sectores, que la integraban, hallasen en el partido al instrumento ideal de encauzar su lucha político-electoral.

El “nuevo” partido, como muchos lo llamaron, encontró su fuerza en la doble estructura que mantenía, siendo la política de ‘sectores’, integrada por los campesinos; obreros; organizaciones populares; y militares, la que representaba mayor importancia y solvencia política.

“Es a Cárdenas a quien corresponde el mérito de haber constituido, en sus términos esenciales y permanentes, el contrato social populista que ha consolidado la estabilidad política y social de México. Es aquí donde, el Estado se constituye como el eje del cual giran los más diversos intereses sociales.”<sup>122</sup>

Con la renovación del partido oficial, el PRM se consolidó como una de las dos bases fundamentales del sistema político mexicano. La cual de la mano con el presidente de la República, como líder absoluto del partido gobernante, apuntaló el Estado nacional. El Partido de la Revolución Mexicana acentuó el carácter del líder legítimo de la Revolución Mexicana, además de lograr agrupar en sí mismo a los grupos político-sociales más importantes del país. En cuanto al titular del Ejecutivo, éste se constituía como máxima autoridad política y bajo su dirección el país debía desarrollarse.

---

<sup>121</sup> Arnaldo Córdova, *op. cit.*, p. 39.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 44.

Las nuevas organizaciones sociales, es decir, la CTM, la CNC, el sector popular y, en menor medida, el sector militar, otorgaron la fuerza y base social que necesitaba el partido de la “Revolución” para legitimarse, además de que coadyuvó a la estabilidad política y el desarrollo económico del país.

Es así como, en el período que correspondió al general Lázaro Cárdenas encontramos la edificación del sistema presidencial en nuestro país, dejando de lado el sistema forjado en las bases del caudillismo y dando paso a la conformación de un sistema basado en las instituciones. Por un lado, las facultades constitucionales, que eran atribuidas al presidente de la República, le proporcionaban un poder considerable; que aunadas a las prerrogativas que obtenía por ser el líder de facto del partido gobernante, hacían del presidente una figura sumamente poderosa.

En general, la política nacional gozaba de una gran estabilidad; el presidente, como jefe máximo, mantenía en su poder grandes herramientas que le permitían llevar los hilos del país. Si a lo anterior, le sumamos los acuerdos celebrados con los principales dirigentes de los “sectores”, el titular del Ejecutivo obtenía la legitimidad que el régimen necesitaba para trabajar sin mayores problemas.

“Convertido en el hombre fuerte de la vida del gobierno, no es de extrañar que el presidente tuviera, dentro del partido del gobierno, igual o mayor número de facultades. En el partido, el poder del presidente fue reconocido y obedecido, pues su liderazgo se transformó, en una auténtica identidad para la organización partidista.”<sup>123</sup>

Lo anterior es confirmado por el general Cárdenas, cuando escribía “... en el gobierno, 'una sola fuerza política' debía sobresalir: 'la del presidente de la República' quien, debía ser el único representante de los sentimientos democráticos del pueblo.”<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Rosa María Mirón Lince, *op. cit.*, pp. 88-89.

<sup>124</sup> Lázaro Cárdenas, *Obras. I. Apuntes. 1913-1940*, vol. 1, México, UNAM, 1972, p. 440.

Hasta aquí hemos observado la predominancia del poder Ejecutivo en todos los ámbitos; desde la anulación de los demás poderes, dejando de lado la separación de ellos y la superposición de los poderes constitucionales y partidistas que detentaba el presidente lo enmarcaba como la máxima autoridad existente en el país.

## **2.5. La conformación de un sistema presidencialista en México**

Formalmente, y según lo marca el texto constitucional, nuestro sistema es de corte presidencial, donde existe la separación de poderes de manera explícita.<sup>125</sup> Durante el gobierno del general Cárdenas el sistema político mexicano sufrió importantes cambios que, probablemente, permanecieron latentes hasta el inicio del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Durante este período, las instituciones se vieron fortalecidas de manera sobresaliente, empero dos de ellas jugaron un papel central en la política nacional. Me refiero al rol desempeñado por el presidente de la República y el partido oficial o mejor dicho predominante y auspiciado desde el Estado (PNR, PRM y PRI). Bajo estos dos ejes articuladores el régimen político mexicano se fue desarrollando y amoldando, a lo largo de la historia, a las necesidades que emanaban del México posrevolucionario.

Tras un largo periodo, nuestro país necesitaba la construcción de un sistema presidencial fuerte, que respondiera a las demandas sociales y que plasmase en la realidad todos los ideales revolucionarios. El único camino que se vislumbró plausible fue la edificación de un Poder Ejecutivo consolidado. Es con el general Cárdenas, que se encuentra esta reconfiguración de la figura presidencial tras el destierro que Cárdenas aplicó a Plutarco Elías Calles en 1935, disolviéndose así la dualidad en el poder que había marcado el período conocido como el “Maximato”.

---

<sup>125</sup> El artículo 49 Constitucional enmarca lo siguiente: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Tomado del portal de la Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Consultado el 25 de mayo de 2010.

La destrucción física de los caudillos,... la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la influencia unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria... son elementos que indican la transformación del régimen político en México. Se abre en su lugar la etapa del presidencialismo.<sup>126</sup>

Así, el general Cárdenas, encontraba gran apoyo por parte de diversos sectores organizados del país, lo cual coadyuvó en la consolidación del partido nacido de la Revolución Mexicana.

Ya se ha mencionado que el Ejecutivo ha mantenido una preponderancia en comparación con los otros dos poderes constitucionales. Sin embargo, llegamos al punto de cuestionarnos cómo se dio esa transformación, es decir, qué elementos o qué acciones tuvieron que conjugarse para que el régimen presidencial mexicano se convirtiera en un paradigma presidencialista. Diversos académicos han trabajado el tema, observemos lo que ellos mencionan al respecto.

Jorge Carpizo, en su texto *El Presidencialismo Mexicano*,<sup>127</sup> hace referencia a la existencia de poderes constitucionales y *metaconstitucionales* que arropaban al titular del poder Ejecutivo. Éstas últimas son las que se encontraban fuera del marco jurídico y que eran, principalmente, otorgadas por ser el máximo líder del partido hegemónico. Entremos a desmenuzar estas características que menciona el autor.

El marco constitucional enuncia la división de poderes en tres ramas, Legislativa, Ejecutiva y Judicial, esto responde a la separación equilibrada de poderes. Sin embargo, la Presidencia de la República comenzó a romper esa armonía constitucional al comenzar a dominar a las otras dos instituciones; a esta preeminencia se le ha llamado *Presidencialismo*. Parafraseando a Carpizo, la ley

---

<sup>126</sup> Arnaldo Córdova, *op. cit.*, p. 52.

<sup>127</sup> Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 2006, pp. 175-211.

fundamental dota al Ejecutivo de facultades importantes para verse fortalecido con respecto al Legislativo y Judicial, pero en la práctica el sistema político lo fortalece aún más, a través de la conformación del partido hegemónico y las facultades que éste otorgaba al presidente por ser él su líder real.

Tras revisar a diversos autores, Carpizo hace mención de ciertas causas que propician el fortalecimiento del Ejecutivo frente a los otros poderes y que varían de acuerdo a las características del país en cuestión. Empero, existen ciertos elementos que comparten: problemas económicos, sociales y de planeación; problemas de seguridad; su accionar en las relaciones con otros países; participación legislativa y control de la opinión pública mediante los medios de comunicación.<sup>128</sup>

Para el caso de nuestro país, la predominancia del Ejecutivo se debe a la interacción que hay entre éste y el partido hegemónico, dando como resultado lo siguiente:

- a.** Es el jefe del partido hegemónico, el cual se encuentra integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b.** El debilitamiento del poder legislativo, ya que la mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c.** La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d.** La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e.** La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f.** La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g.** La concentración de los recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 22.

- h. Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i. La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j. Un elemento psicológico: el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.<sup>129</sup>

Observemos, ahora, las facultades *metaconstitucionales* que menciona Carpizo, ya que éstas diferencian en gran sentido al sistema político mexicano, además de ser las que le dieron ese toque de estabilidad y control político por varios años.

#### **A. Jefe del partido hegemónico**

El partido hegemónico, es una de las dos piezas fundamentales, que junto con el presidente, han marcado la definición del régimen presidencialista mexicano. El titular del Ejecutivo, toma del partido su fuerza con base en la gran centralización de éste, que convierte a la institución en un ente altamente organizado y disciplinado, lo cual se traduce en una fuerza importantísima, concentrando gran cantidad de poder en el Ejecutivo.

El presidente es el jefe real del partido hegemónico, formalmente la jefatura del mismo recae en una persona que es designada y removida libremente por el presidente. En cuanto a los sectores que dan vida al mismo, el presidente designaba a los dirigentes de éstos, salvo al líder de la CTM, porque en ella confluía una serie de dinámicas y aspectos que no eran controlados al cien por ciento por éste.

Asimismo, al manejar al partido, el presidente manipulaba las listas de éste a cargos de elección popular. Lo cual ponía en sus manos las carreras políticas de todos los integrantes del partido, debido a que se sabía, de antemano, que si alguien osaba estar en su contra su carrera política se veía concluida, ya que

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 25.

participar desde la oposición era un suicidio, porque ésta ganaba un mínimo de espacios.

### **B. Designación de su sucesor**

El presidente escogía a su sucesor tomando en cuenta la opinión de sus más cercanos colaboradores; los ex presidentes; los líderes del partido en el Congreso de la Unión; gobernadores; integrantes más importantes de las fuerzas armadas; y líderes sectoriales.

Una característica de este proceso era que el elegido por el presidente de la República debía de ser leal en todo momento y una vez designado como candidato era casi imposible que se le retirara el apoyo.

### **C. Designación y remoción de gobernadores**

Al ser él quien decidía las candidaturas, el presidente de la República, también manejaba las listas para gobernadores. Mantenía en sus manos la política local de los estados, lo cual le ofrecía la posibilidad de remover, con la ayuda del Senado, a los gobernadores que no le eran afines. Los mecanismos que manejaba eran la renuncia del gobernador o la declaración de desaparición de poderes en la entidad que existía el conflicto.

Por otro lado, Jeffrey Weldon<sup>130</sup> sistematiza las características que se habían presentado, en nuestro país, con respecto al *presidencialismo*. Como la mayoría de los académicos, Weldon clasifica a México como el país con mayor poder en manos del presidente en América Latina, producto de la alta concentración de éste por parte del centro a toda la periferia y donde los poderes Legislativo y Judicial carecían de toda autonomía.

El autor se hace la pregunta ¿Cómo o cuáles fueron las condiciones para que el presidente obtuviese tanto poder bajo una Constitución de corte presidencial? Muchos hablan de que este fenómeno ha estado presente desde la Constitución del 17, tal vez antes, ante la necesidad de obtener una mayor

---

<sup>130</sup> Jeffrey Weldon, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", *op. cit.*

estabilidad y eficiencia en la acción gubernamental, lo cual fue el motor para crear una presidencia fuerte.

La existencia de un Ejecutivo fuerte es una vertiente, pero ésta necesitó, por fuerza, de la presencia de un partido hegemónico y el rol que el primero jugó como líder absoluto del segundo. El presidente fue en todo momento la cabeza del partido, el mediador de los conflictos entre la clase política del partido hegemónico y entre ésta y la sociedad, es decir, el presidente era el líder absoluto del partido.

Weldon, señala cuatro condicionantes para la existencia del presidencialismo mexicano, las cuales coadyuvaron a la estabilidad política y apoyadas en las facultades constitucionales lograron dar forma al régimen presidencialista. Empero, si alguna de las últimas tres desaparece el fenómeno del presidencialismo no se hará presente y sólo existirá un sistema presidencial de gobierno. A decir de Jeffrey Weldon, estas características son las que conforman al presidencialismo mexicano:

- I. **Sistema presidencial plasmado en la Constitución:** Aquí entran las facultades que expresamente le confiere la Constitución al presidente. Además éste cuenta con la posibilidad de legislar; existencia y uso del veto presidencial, ya sea total o parcial, a la legislación producida por el Legislativo; elaboración del Presupuesto Egresos de la Federación; y la libertad y remover libremente a sus principales colaboradores.
- II. **Control absoluto del Poder Legislativo:** El Ejecutivo requiere que el partido hegemónico controle ambas cámaras del Congreso, es decir, se necesita la presencia de un gobierno unificado<sup>131</sup>. Si en alguna de éstas el partido del presidente pierde el control, ya no se contará con las condiciones adecuadas para continuar con el paradigma.
- III. **Disciplina en el interior del partido hegemónico:** ésta debe ser absoluta por parte de los integrantes del partido gobernante. El presidente podrá tener una mayoría de su partido en el Congreso, pero sí ésta no vota de

---

<sup>131</sup> El gobierno unificado se presenta cuando el poder Ejecutivo y ambas Cámaras son controladas por un mismo partido. Este tema se desarrollará con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

manera homogénea de nada le sirve al presidente. Este control por parte del partido en el interior del Congreso se produjo debido a: un liderazgo centralizado por parte del partido; la existencia de listas cerradas, las cuales eran elaboradas por la dirigencia partidista; la falta de incentivos para participar fuera del partido hegemónico y la prohibición de la reelección inmediata en todos los cargos públicos, quedando en manos del líder del partido la carrera política de los miembros del partido hegemónico.

**IV. Liderazgo del partido hegemónico por parte del presidente:** Podrán darse las dos condicionantes anteriores, es decir, un poder centralizado y altamente disciplinado, pero si el Ejecutivo no es el líder real del partido no podrá darse un sistema presidencialista, ya que sólo logrará ejercer las facultades que le ofrece el marco constitucional. Con el partido hegemónico, el liderazgo real del partido era transferido junto con la titularidad del Ejecutivo.

Finalmente, María Amparo Casar<sup>132</sup> explica que el triunfo obtenido por el Ejecutivo frente al Legislativo y Judicial fue gracias al desequilibrio de poderes que se dio entre ellos, tanto horizontal como verticalmente; generando así un poder centralizado y disciplinado, el cual se vio reforzado por la existencia de un partido hegemónico altamente disciplinado, dando como corolario un gobierno indiviso y unitario. A este fenómeno la autora lo define como *hiperpresidencialismo*.

La presencia del *presidencialismo* o *hiperpresidencialismo* encuentra su cimentación en una serie de arreglos institucionales que derivaron en el acceso y distribución del poder de manera inequitativa. Estos acuerdos, institucionales, parten de la existencia de un partido y un sistema de partido hegemónico<sup>133</sup>, los cuales lograron romper con el principio de separación de poderes plasmado en la Constitución.

---

<sup>132</sup> María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (coords.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002, pp. 41-78.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 42-43.

Así, la conjunción de poderes legales y extralegales<sup>134</sup> hizo posible la dominación del Ejecutivo frente a las demás instituciones constitucionales.

Como hemos vislumbrado, el sistema presidencial mexicano, de manera formal, cumple con los parámetros para considerarlo como un sistema presidencial de gobierno dentro de los estándares normales, pero que lo hacen o convierten en un sistema excepcional por las facultades extraordinarias que el marco extralegal le dota al titular del Ejecutivo. El factor que le da ese toque especial, es la existencia de un partido hegemónico y ser el líder absoluto de éste.

El *presidencialismo mexicano* se explica a través de los poderes constitucionales y *metaconstitucionales* que manejaba el presidente de la República. Con ello, la Constitución de 1917 coloca al Ejecutivo como jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de la Administración Pública, jefe de las Fuerzas Armadas y jefe de Relaciones Exteriores, además de ser, de acuerdo al artículo 27 constitucional, máxima autoridad en materia agraria y laboral, de acuerdo al artículo 123 constitucional; aquellas sólo son algunas de las facultades que le otorga la carta magna. Con lo que hemos revisado hasta aquí, encontramos que estas prerrogativas fortalecen a la institución presidencial, pero no son suficientes para lograr ese poder, que en nuestro país, el presidente logró detentar.

El factor decisivo lo desempeñaron las atribuciones *metaconstitucionales* que tuvo el presidente, es decir, las condicionantes políticas dotaron al Ejecutivo de un poderío importante. Su liderazgo al frente del partido hegemónico y que éste mantuviese al organismo con una alta cohesión, disciplina y centralización en todos los ámbitos.

Al detentar grandes facultades, y tener como eje regulador al partido hegemónico, el presidente, sin ningún problema, podía participar en la elaboración de listas a cargos de elección popular, lo que eliminó la división de poderes de manera vertical del sistema político mexicano. En lo referente al Congreso de la

---

<sup>134</sup> La autora engloba a los poderes extralegales como aquellos poderes contingentes que dependen de las características del comportamiento de las instituciones, organizaciones y sujetos políticos con los que el ejecutivo entra en relación y establece acuerdos. *Ibidem*, p. 63-64.

Unión, ambas cámaras se convirtieron en espacio de premio o castigo de acuerdo a los deseos del presidente. Ante tal panorama, con la reforma de 1933, que ya se tocó anteriormente, las carreras políticas de los legisladores quedaban en manos del titular del Ejecutivo en turno.

Conjuntando ambas condicionantes, el equilibrio mutuo entre los poderes emanados de la Constitución quedaba rebasado totalmente, generando un dominio del Ejecutivo, a lo que hemos estado llamando *presidencialismo* o *hiperpresidencialismo*. Lo anterior se vio reforzado con la nula competencia electoral y la capacidad que tenía el partido hegemónico para generar amplias mayorías dentro del Legislativo

El punto clave de esta transformación del régimen político mexicano lo observamos con el general Lázaro Cárdenas, quien al romper con Plutarco Elías Calles, dejó muy en claro cuáles serían los puntos nodales en el desempeño de la Presidencia de la República. Dentro del sexenio del presidente Cárdenas, se destituyeron 16 gobernadores con la declaratoria de desaparición de poderes a través del Senado; la reforma al artículo 94, eliminando el carácter vitalicio de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, para así integrar a ésta de una manera cómoda y afín al Ejecutivo; otro caso fue la regulación de las facultades extraordinarias, salvo lo que enmarcaba el artículo 29 constitucional.<sup>135</sup>

El régimen *presidencialista* no surgió de la Constitución del 17, sino que éste se fue conformando, gradualmente, como la institución más importante dentro del sistema político mexicano: es con el general Cárdenas cuando esta figura, la institución presidencial, se convierte en el líder indiscutible del partido hegemónico y de la silla presidencial.

A partir de 1938, el sistema político nacional cambió radicalmente, la existencia de un partido hegemónico fue el eje aglutinador y articulador de toda la clase política, la cual se encontraba encabezada por el presidente de la República.

---

<sup>135</sup> Spencer Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, PAIM, Vol. III, Núm. 1, enero-marzo de 1955, pp. 115-136.

Las diversas organizaciones sociales, agrupadas en los cuatro sectores, es decir, la CNC; la CTM; la CNOP; y con menos relevancia el sector militar, ayudaron a consolidar el poderío presidencial, ya que dotaron al régimen de la base social que tanto se había buscado, además de contribuir a la estabilidad política y generando un gran desarrollo social y económico que fueron el corolario del *presidencialismo*.<sup>136</sup>

Hasta este momento, hemos observado la génesis del sistema presidencial y su posterior devenir en un régimen presidencialista en nuestro país. Desde la puesta en la Constitución de las facultades que se otorgaban al Ejecutivo, las cuales junto con las características que le otorgaba ser el líder del partido hegemónico dieron marcha a la conformación de un régimen de características únicas en el mundo, conocido como el sistema presidencialista.

Con los elementos del sistema presidencialista, se permitió que el partido oficial ganase la gran mayoría de cargos públicos, lo cual desincentivó, de manera importante, la participación de los partidos de oposición. Bajo esta lógica, el PRI ganaba los comicios de manera avasallante; sin embargo perdía en legitimidad.

El aumento exponencial ante la falta de legitimidad ponía al partido hegemónico en una situación complicada, debido a que los órganos de representación ciudadana no reflejaban la multiplicidad de opiniones que existían en ese momento. Ante ello, algo tenía que hacerse de manera urgente; se eligió la ruta electoral para generar los cambios necesarios a través de modificaciones generadas y promovidas, por el Presidente y su partido en el Congreso de la Unión, al marco constitucional y sus leyes secundarias.

En el siguiente capítulo observaremos todo el camino que se tuvo que recorrer para dotar de mayor legitimidad y pluralidad a los órganos de representación política, principalmente en la Cámara de Diputados, a través de reformas al sistema electoral y de partidos; desde la introducción de los “diputados de partido” hasta la pérdida de la mayoría en el interior de la Cámara de Diputados

---

<sup>136</sup> Luis Javier Garrido, *op. cit.*, pp. 177-300.

en la LVII Legislatura (1997-2000), lo cual incentivaría la participación de las demás fuerzas políticas en el país y la pérdida de una mayoría afín al presidente en el interior del Congreso de la Unión; primero en la Cámara de Diputados y posteriormente en el Senado de la República, lo cual eran avisos de que estábamos de lleno en un sistema político democrático.

## CAPÍTULO III

### LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA HEGEMÓNICO. EL CAMINO DE LAS REFORMAS ELECTORALES

**D**entro de este capítulo revisaremos toda la ruta que se dio en materia electoral para transformar al sistema político, es decir, veremos los cambios que se dieron en nuestro entramado legal para transitar de uno de corte hegemónico y autoritario a uno democrático y pluripartidista. Analizaremos el auge del sistema presidencialista y las diversas modificaciones que se dieron al sistema político nacional, principalmente desde el ámbito electoral; las cuales incentivaron la participación de la mayoría de las fuerzas políticas existentes a través de la disputa por el voto.

Con ello, encontramos que el punto nodal fue la reforma electoral de 1963, con la introducción de los “diputados de partidos”. En ese momento, los partidos de oposición se percataron que el sistema político estaba viviendo momentos de cambio, cuando el Ejecutivo y su partido necesitaban justificar su estancia en el poder. Así fue, como el Partido Revolucionario Institucional buscaba, a través de modificaciones electorales, retomar el apoyo ciudadano y elevar su grado de legitimidad, el cual estaba descendiendo estrepitosamente.

En la parte final del capítulo, observaremos la forma en cómo las diversas modificaciones electorales ayudaron a que los partidos de oposición fuesen, en primera instancia participando dentro del sistema político y posteriormente que éstos fuesen obteniendo triunfos en distintos cargos de elección popular; esto se observó principalmente en el interior de la Cámara de Diputados federal y en las Legislaturas locales; lo que a postre propició la pérdida de una mayoría afín al presidente de la República y su partido en San Lázaro, generando así la aparición del gobierno dividido en nuestro sistema político.

### **3.1. El camino electoral mexicano. Auge y decadencia del partido hegemónico**

Hasta aquí, el sistema político mexicano había estado en manos del presidente de la República, la división de poderes no se aplicaba en la realidad gracias al entramado constitucional y los poderes extralegales que le ofrecía el partido hegemónico. La posibilidad de hacer carrera política alguna en los partidos de oposición quedaba descartada, ya que éstos no contaban con los incentivos para existir y competir dentro del terreno electoral, debido a que el gobierno era juez y parte en los procesos electorales, lo que producía que la competencia fuese inequitativa y antidemocrática. Por si fuera poco, el partido hegemónico llegó a obtener el 100 por ciento de los votos emitidos.

El marco electoral mexicano carecía de reglas equitativas de juego, el gobierno y el PRI mantenían el control absoluto de la institución presidencial en sus manos. Por lo que, pensar siquiera en la posibilidad de crear mejores condiciones de participación electoral parecía una utopía.

Con el paso del tiempo, el Revolucionario Institucional ganaba todas las elecciones y con niveles de votación a favor impresionantes, dejando espacios mínimos para que los partidos de oposición, principalmente el Partido Acción Nacional (PAN), accedieran a éstos. Así, el creciente descontento se agudizaba en las diversas expresiones políticas y en la sociedad mexicana, el mejor reflejo de éste se observaba con bajos índices de legitimidad que tenía el partido hegemónico.

Ante el creciente descontento social, el PRI tenía que dar, por fuerza, apertura a los partidos de oposición en los diversos órganos de representación ciudadana, principalmente en el interior de la Cámara de Diputados. El camino adecuado para dar cauce a esta exigencia era el electoral. A través de éste, el partido hegemónico daría cabida a las demás fuerzas políticas existentes en nuestro país, con el reconocimiento de algunos triunfos distritales.

Pasemos a revisar cuál fue la vía que se utilizó a fin de dotar de ciertos espacios a la oposición a cambio de ganar mayor legitimidad ante la sociedad y las principales fuerzas políticas de ese entonces. Es decir, cómo se dio la transición para que el partido hegemónico dejara de serlo y pasar al establecimiento de un sistema multipartidista con reglas equitativas de competencia electoral. Asimismo, revisemos cuáles fueron las consecuencias de esa apertura democrática a las distintas fuerzas políticas a lo largo de 1946-1997.

### **3.1.1. La Ley Federal Electoral de 1946**

La estabilidad que se había logrado durante todo el período posrevolucionario, fortaleció al Estado mexicano y coadyuvó, en gran medida, a la consolidación del presidencialismo. Al frente del Ejecutivo se hallaba Manuel Ávila Camacho, quien se encontraba en la búsqueda de unidad nacional y la consolidación del Partido de la Revolución Mexicana como un organismo de alcance nacional. La consagración de éste se logró a través de su institucionalización en 1946. Una vez más, el partido cambiaba de nombre, de siglas y de principios, ahora se denominaría Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Con la transformación del partido hegemónico, el presidente Ávila Camacho afianzó la presencia del PRI en el sistema político y electoral mexicano. La mejor forma de mantener este control, que observaba el titular del Ejecutivo, era mediante ciertas adecuaciones, principalmente, en la vía electoral y el sistema de partidos. Estos cambios permitirían el reconocimiento de fuerzas políticas externas y de algunas conquistas electorales de éstas.

Ese mismo año, en 1946, el binomio PRI-Presidente se dio a la tarea de consolidar ese poderío político. La muestra de esto, fue la aprobación de la Ley Electoral Federal del 46, la cual cambió, de manera importante, la lógica de las elecciones en México, al centralizar la organización y vigilancia de los comicios, que hasta ese entonces se encontraban en manos de autoridades locales, en una autoridad federal controlada por el presidente de la República.

La Ley Electoral Federal,<sup>137</sup> facultaba al gobierno federal para organizar, de manera exclusiva, los comicios federales, para dotar de mayor confianza y certeza a las elecciones. Así, se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), la cual se encargaría de organizar y vigilar los procesos electorales federales, además de que se federalizó el Padrón Electoral con la constitución del Consejo del Padrón Electoral.

En lo que respecta a los partidos políticos, esta nueva legislación sentó las bases para la creación de un sistema de partidos estable y olvidar la continuidad de partidos regionales, que tanto había limitado la estabilidad y la pacificación política del país. Era la secretaría de Gobernación, quien presidía este organismo, era la encargada de dar el certificado de registro a los partidos políticos a fin de poder participar en las elecciones, además de que éstos contarían con el derecho de postular candidatos a cargo de elección popular, fomentando la creación de partidos políticos nacionales.<sup>138</sup>

Con la nueva normatividad electoral, se impidió el registro de candidatos independientes o ciudadanos, eliminando el incentivo de crear figuras políticas alternas. Además de que los partidos contaban con esa prerrogativa. Los partidos que alcanzaron el reconocimiento legal fueron: el Revolucionario Institucional, quien lo obtuvo de manera definitiva, mientras que el registro condicionado lo obtuvieron el Partido Acción Nacional; la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM); el Partido Democrático Mexicano (PDM); el Partido Nacional Constitucionalista (PNC); el Nacional Reivindicador Popular Revolucionario (PNRPR); el Nacional Demócrata Independiente (PNDI); el Frente de la Unificación

---

<sup>137</sup> La Ley Federal Electoral fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1946. Dentro de ella se establecía, por vez primera, la existencia de órganos electorales federales, que hasta ese entonces habían estado en manos de autoridades locales y municipales.

<sup>138</sup> Los requisitos que debían cumplir los partidos que aspirasen a obtener el registro eran: contar con 30 mil afiliados en todo el país, con mil de ellos en por lo menos dos terceras partes de las entidades federativas; cumplir con la normativa que se señalaba en la Constitución; establecer en su acta constitutiva la prohibición de pactos o acuerdos que lo subordinaran a una organización internacional (incluyendo los partidos políticos); adoptar una denominación propia que no contuviera alusiones de carácter racial o religioso; formular un programa político que incluyera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para solucionar los problemas nacionales. Artículos 23-28 de la Ley Federal Electoral de 1946.

Revolucionaria (FUR); el Partido Comunista Mexicano (PCM); el Fuerza Popular (PFP); y el Demócrata Revolucionario (PDR).<sup>139</sup>

Con la institucionalización del partido de la “Revolución” y la expedición de la Ley Federal Electoral en 1946, el sistema político mexicano vio sentadas las bases para la construcción de un sistema de partido hegemónico, cosa que fortaleció aún más el presidencialismo mexicano. Un claro ejemplo, lo encontramos en las iniciativas que envió el Ejecutivo durante este período, las cuales fueron aprobadas, muchas de ellas por unanimidad, en el Poder Legislativo sin ninguna discusión.

El gobierno federal, continuó con la tónica de una política de puertas abiertas, principalmente con el registro de partidos políticos. Para los comicios de 1949, sólo se contó con la participación del PRI, PAN y el Partido Popular (PP), es decir, tres partidos participaron de los 11 que lo habían hecho tres años antes, lo cual daba avisos que muchas de estas instituciones se creaban al calor de tiempos electorales y en torno a ciertos individuos.

Para 1952 participaron 5 institutos políticos, el PRI, PAN, PP, el Partido Nacionalista Mexicano (PNM) y la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM), estos dos últimos habían conseguido su registro un año antes de la elección. En los comicios el Revolucionario Institucional había obtenido los peores resultados hasta entonces de su historia como PNR-PRM-PRI, con sólo el 74.31% para las diputaciones federales.

Ante los malos resultados, el gobierno realizó algunas modificaciones, en la Ley Federal Electoral, con la finalidad de acotar más la oferta y no volver a sufrir una caída tan drástica en la materia. Con ello, el marco jurídico elevó el número mínimo de afiliados para obtener el registro de partido político nacional. Además,

---

<sup>139</sup> A excepción del PRI, los demás partidos obtuvieron su registro a través del segundo artículo transitorio en su fracción XII, el cual permitía que los partidos hasta entonces formados obtuvieran para los comicios un registro transitorio con sólo 10,000 afiliados distribuidos con un mínimo de 300 en dos terceras partes de las entidades federativas. A pesar de las ventajas que el gobierno daba para obtener el registro transitorio, la mayoría de los partidos registrados en 1946 no lograron mantener el registro por diversas causas. Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Ed. Cal y Arena, 1993, pp. 31-33.

se limitó la expedición de registros de manera discrecional, sólo el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) entró a la lucha por el voto, en 1957, a pesar de que más organizaciones solicitaron participar en la esfera electoral sin tener suerte en ello.

Formalmente ya existía un sistema de partidos, sin embargo esto no significaba que las condiciones de competencia fuesen equitativas. Las fuerzas de oposición se presentaban de manera constante en las elecciones, éstas se celebraban de la misma manera, y trataban de competir en el mayor número posible de distritos uninominales. Empero, el Partido Revolucionario Institucional ganaba casi todos los espacios en el interior de la Cámara de Diputados, sus rangos de victoria oscilaban entre el 94.41% y el 100%,<sup>140</sup> adjudicándose cerca del 90% de las diputaciones en juego.

Así, el Partido Revolucionario Institucional desde su fundación, hasta entonces, había ganado la mayoría de los espacios públicos sometidos a decisión popular, empero la oposición, a través de su lucha electoral, comenzaba a mermar las abrumadoras victorias del PRI, no al grado de inquietar a éste, pero comenzaba a dar frutos la lucha por la vía del sufragio, además de olvidar la clandestinidad y el uso de las armas.

Entre 1943 y 1961, el PAN era el partido de oposición más importante y constante en los comicios, principalmente para diputados federales al obtener en 1958 el 10.22% de la votación total. En ese mismo año, tras declarar fraudulentas las elecciones y el uso de recursos públicos por parte del PRI para apoyar a sus candidatos, Acción Nacional tomó una postura más enérgica, la dirigencia nacional del partido dio la orden para que los candidatos que habían obtenido la victoria en los comicios no ocupasen las curules en la Cámara de Diputados. Lo anterior, aunado a otros movimientos sociales, principalmente el del magisterio y de ferrocarrileros, agudizaron de manera importante la crisis del sistema político nacional, obligándolo a tomar las medidas necesarias para subsanar tal malestar.

---

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 44.

### **3.1.2. La reforma electoral de 1963. La aparición de los “diputados de partido”**

El dominio que había ejercido el Partido Revolucionario Institucional en materia electoral desembocó en la construcción de un sistema con partido hegemónico, no en uno de partido único como muchos han mencionado. En el trayecto de éste, el PRI centralizó el proceso electoral. Toda la supremacía comicial, que generó el Revolucionario Institucional, acarreó serios problemas, siendo el de la legitimidad el más importante de todos, al grado que los partidos de oposición amagaron con no tomar posesión de los cargos obtenidos. Asimismo, no tardaron en surgir diversos movimientos sociales que complicaron aún más el panorama político.

El cuestionamiento de la legitimidad del sistema venía creciendo de manera paulatina, si bien es cierto que el crecimiento económico aminoraba esta problemática, no la eliminaba. El descontento social hacia el PRI no cesó, llegó un momento donde los problemas acarreados por la falta de oportunidades de las demás fuerzas políticas explotaron de manera definitiva ante la inequidad en las reglas del juego electoral.

En nuestro país, se utilizaba un sistema electoral mayoritario, el cual, siempre favorecía al partido hegemónico, generando un esquema de sobrerrepresentación para éste y uno de subrepresentación para los demás partidos políticos, aspecto que era considerado y avalado por el marco jurídico.

Las manifestaciones de descontento hacia el sistema electoral mexicano, que indirectamente influían en el debilitamiento del sistema de partidos, obligaron a la “familia revolucionaria” a revitalizar esa falta de legitimidad, que se venía arrastrando desde la década de los 40 y 50 sin poder ser superada. Dos ejemplos claros fueron la negativa que lanzó Acción Nacional a integrar a la Cámara a sus diputados electos, producto de las irregularidades en los comicios; y las duras críticas que hizo el Congreso estadounidense al gobierno mexicano al no dar cabida a la pluralidad de fuerzas políticas en las instituciones.

Tras dicho panorama, el PRI se vio en la necesidad de realizar algunos ajustes en materia electoral. Así, en 1963 aparecen los “diputados de partido”, esta reforma constitucional introdujo al sistema electoral una especie de representación proporcional acotada. Dentro de esta innovación, se modificaron los artículos 54 y 63 constitucional, dando apertura a los partidos de oposición para acceder a escaños en el interior de la Cámara de Diputados, flexibilizando, en cierto sentido, la participación de diversas expresiones políticas en vías institucionales, en este caso en la Cámara baja.

La iniciativa enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados a finales de 1962, manifestaba la necesidad de que el órgano Legislativo estuviera dotado de una mayor pluralidad de ideas, lo cual se lograría mediante la incorporación de las minorías al juego electoral, es decir, se abría la puerta y se liberalizaba el régimen político por primera vez en la historia.

Con las modificaciones constitucionales, se aseguraba la asignación de 5 escaños a los partidos que alcanzaran por lo menos el 2.5% de la votación nacional, más un escaño extra por cada 0.5% adicional hasta llegar a un máximo de 20 diputaciones, con la limitante de que aquel partido que obtuviese 20 puestos de mayoría relativa perdería el derecho a acceder a los diputados por partido, a esto se le conoce como los “diputados de partido”.<sup>141</sup>

Con esta nueva reforma electoral, se acotarían las acciones anti-sistema empleadas por Acción Nacional y por futuros partidos, ya que se sancionaría con la pérdida del registro como partido político a todos aquellos que se negasen a ocupar los cargos obtenidos por la vía electoral en cualquier nivel de gobierno. Asimismo, se constitucionalizó a los partidos políticos, poniéndoles un estatus jurídico distinto, es decir, el Estado mexicano les daría ciertas atribuciones, pero éstos a su vez adquirirían obligaciones.

---

<sup>141</sup> Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, cap. II y véase también Luisa Béjar Algazi, *El poder Legislativo en México. Los diputados de partido: El primer eslabón del cambio*, México, UNAM-Gernika, 2004, p. 24.

El sistema político mexicano logró estabilizarse, por medio de un “nuevo” sistema electoral y de partidos, debido a que todas las fuerzas políticas aceptaron, sin ningún problema, la implantación de estas adecuaciones. Así, los partidos de oposición se rehusaban a cualquier posibilidad de lucha extra legal y, en cambio, aceptaban que la única vía de competencia era la institucional. Asimismo, las demás expresiones políticas encontraron más y mejores incentivos para participar en el mayor número de distritos electorales, dando como resultado el incremento en la oferta electoral en el país.

La serenidad que generó la reforma del 63, coadyuvó a oxigenar el sistema electoral mexicano y, por ende, dotar de una mayor legitimidad, la cual hacía falta encarecidamente, al régimen. De igual forma, el sistema de partido hegemónico no se pondría en riesgo alguno, ya que el Revolucionario Institucional, a pesar de las modificaciones implementadas, seguiría obteniendo altos índices de votación, lo que se traduciría en mayor número de diputaciones obtenidas a través de los distritos uninominales.<sup>142</sup> Por su lado, la oposición logró obtener un promedio de representación importante dentro de la Cámara, pasó de un 3.78% a un 17.1%, generándole mayor presencia en San Lázaro.

El sistema político mexicano siguió bajo la misma tónica, el período de estabilidad había llegado a su fin y la falta de legitimidad del partido en el gobierno se volvía a presentar de manera importante, la cual se acrecentó con acontecimientos internos y externos. El propio sistema solicitaba modificaciones urgentes, el camino más plausible era el electoral.

### **3.2. La reforma electoral de 1977. La apertura al sistema de partidos**

El país vivía momentos convulsivos, la crisis política, económica (devaluación del peso) y social (guerrilla urbana) se agudizaba con la toma de posesión del presidente José López Portillo, candidato único a ocupar dicho cargo, lo cual

---

<sup>142</sup> Dentro del periodo comprendido entre 1946-1961 se disputaron 955 escaños, de los cuales el Revolucionario Institucional sólo perdió 46 y entre 1964-1976 se jugaron 924 diputaciones, de las cuales el PRI perdió 10, es decir, el 1%. Véase: Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, p. 83.

obligaba al gobierno federal a tomar cartas en el asunto y dotarlo de la tan ansiada legitimidad que requería el régimen.

Por otro lado, el descontento social iba acrecentándose fuertemente. Un ejemplo, lo representó el conflicto de 1968 y el movimiento médico, nuestro país estuvo inmerso en una severa crisis en todos los aspectos. Así, las demás fuerzas políticas no encontraban espacios de representación en las instancias gubernamentales.

Si bien, la reforma de 1963 representó un avance para los partidos opositores, el cambio electoral no significó un progreso en los lineamientos de juego, es decir, no hubo un cambio sustancial en reglas equitativas de competencia, tendientes a la implantación de un sistema de partidos competitivos que desembocara tarde que temprano en un régimen de corte democrático. Es decir, en ausencia de elecciones competitivas, el sistema continuaba siendo autoritario.

Los partidos opositores demandaban más espacios dentro del Congreso, cosa que resultaba complicada para el Revolucionario Institucional, lo que se traducía en una nueva crisis de legitimidad. Con ello, el sistema de partido hegemónico comenzaba a hacer estragos, a nivel nacional e internacional. Era tiempo de redefinir el sistema de partidos y la integración de la máxima autoridad electoral del país, se necesitaba un marco jurídico que respondiese a las exigencias de las demás fuerzas políticas, para así dotarle de nuevos y mejores aires de confianza ciudadana.

El gobierno en turno necesitaba de mayor legitimidad, para lo cual se optó por realizar cambios en materia electoral. Ricardo Becerra plasma la necesidad que se vivía de manera muy puntual: "... el cambio respondía a una circunstancia y a una exigencia coyuntural: la enorme conflictualidad social, la separación entre la política electoral y la política real. Era una operación preventiva, pero sentó las bases para el desarrollo de una realidad política totalmente distinta: desde un

Estado de partido prácticamente único, hacia un verdadero ‘Estado de partidos’”.<sup>143</sup>

El presidente José López Portillo entendió muy bien el malestar social generalizado, sabía que la representación política de las diversas expresiones sociales no se reflejaba en las instituciones gubernamentales. Por lo cual, era menester cambiar las reglas del juego, a través de diversas modificaciones al entramado electoral, que demandaba la heterogeneidad de la sociedad mexicana.

El encargado de llevar a cabo los cambios y gestionar el diálogo con las distintas expresiones sociales y políticas de la época en materia electoral, fue don Jesús Reyes Heróles, en ese entonces secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, máximo órgano electoral. La reforma electoral, tenía como principal objetivo incorporar a las fuerzas políticas, principalmente de izquierda, a la arena electoral y ampliar la oferta política a la plural sociedad mexicana.

Para realizar las modificaciones, el gobierno federal convocó a una serie de audiencias públicas, entre el 28 de abril y el 21 de julio, en las que participaron diversos sectores de la sociedad, incluidos los partidos políticos. Tras la celebración de éstas y la exposición de todos los institutos políticos, los resultados fueron enviados al Ejecutivo federal a fin de que éste conociera el diagnóstico general y se comenzaran los trabajos para la reforma electoral.

Las consultas realizadas sirvieron de base para reformar 17 artículos constitucionales (6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 72, 74, 76, 93, 97, y 115), que a la postre serían los cimientos para la creación de una nueva Ley Electoral,<sup>144</sup> la cual tendría como principales directrices:

- a) Los partidos políticos serían de carácter nacional y de interés público;**

---

<sup>143</sup> Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ed. Cal y Arena, 2008, p. 83.

<sup>144</sup> Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, p. 95.

- b)** Nuevo sistema para acceder a la lucha electoral, esto mediante la obtención del registro definitivo y condicionado;
- c)** Cambios en la Cámara baja, ahora estaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional;
- d)** Se estableció un régimen específico de causas de nulidades y recursos tomadas por los organismos electorales: inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión;
- e)** Los partidos nacionales podrían, sin ningún obstáculo, participar en los comicios locales;
- f)** Los partidos políticos tendrían acceso a los medios de comunicación;
- g)** Se mantendría la autocalificación de la elección;
- h)** La Comisión Federal Electoral sería modificada en su integración y en sus facultades, entre otras.<sup>145</sup>

Las adecuaciones que se realizaron al sistema electoral mexicano fueron no menos importantes, ya que se dio paso a la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), con ella se pretendía subsanar los problemas de legitimación del régimen político mexicano, objetivo que se cumplió, ya que las distintas fuerzas y grupos políticos, que hasta ese entonces participaban fuera de la lucha electoral, se vieron complacidos con ésta.

Así, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales consideraba a los partidos políticos como “entidades de interés público”, además de ser éstos los únicos que tenían el derecho de presentar a candidatos de elección popular, refrendando lo que se plasmó en 1946, asimismo la ley les otorgaba el derecho de acceder a los medios de comunicación masivos y participar en las elecciones estatales y municipales, también se crearon nuevas figuras jurídicas, como las asociaciones políticas; se modificaba, de manera sustantiva, la integración de la Cámara de Diputados, elevando a 400 legisladores; 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, designados mediante el sistema de listas regionales, votadas hasta en cinco circunscripciones

---

<sup>145</sup> Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 104-107.

plurinominales, modificando el sistema uninominal a uno mixto; la Cámara, además, calificaría la elección de sus propios miembros mediante la composición de un Colegio Electoral, el cual estaría conformado por 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 de representación proporcional.<sup>146</sup>

Otro aspecto importante de la LFOPPE fue la apertura electoral a distintas organizaciones, principalmente de izquierda, para que participasen mediante la vía institucional, lo que hasta ese entonces no habían hecho, y dejaran de lado su participación clandestina. Asimismo, el acceso a la Cámara de Diputados fue un aspecto importantísimo para que las organizaciones accedieran a ésta mediante la integración del principio de representación proporcional.

Lo anterior, se complementó con la posibilidad de obtener el registro como partido nacional condicionado a los resultados en las elecciones, si se obtenía el 1.5% de cualquier votación se conseguía el registro, además de modificar las condicionantes para obtener el registro definitivo, siendo el número de afiliados y su distribución el aspecto más complicado. En pocas palabras, el gobierno ponía alcanzables las condiciones para que distintas expresiones políticas participasen por la vía legal.

Sin embargo, la oposición no estaba del todo satisfecha con la LFOPPE, ya que el PRI mantendría en sus manos la dirección los órganos electorales, es decir, controlarían la Comisión Federal Electoral y en ese sentido, las resoluciones que éste emitiese eran inatacables e irrevocables, por lo cual el Revolucionario Institucional tenía todas las de ganar. En el mismo sentido, el Poder Judicial sólo tendría una participación testimonial en materia electoral. Finalmente, la LFOPPE no hizo ninguna modificación para combatir y sancionar las múltiples prácticas fraudulentas sobre la materia.

Como resultado del nuevo marco electoral, la ciudadanía contó con más opciones partidarias. Para los comicios de 1979 se contaba con 10 partidos políticos, PAN; PRI; Partido Popular Socialista (PPS); PARM; Partido Comunista

---

<sup>146</sup> Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, cap. III.

Mexicano (PCM); PDM; y Partido Socialista de los Trabajadores (PST), cumpliendo así el objetivo planteado de crear un verdadero sistema de partidos, los cuales lograron su registro al obtener el mínimo solicitado por la ley. Para 1982, se aceptaron los registros del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y del Partido Social Demócrata (PSD), con lo cual participaron nueve partidos en los comicios presidenciales.

En lo que respecta a la integración de la Cámara de Diputados, el PRI fue perdiendo, gradualmente, escaños en el interior, aspecto que aprovecharon los demás partidos, principalmente los de nueva incorporación a la arena electoral, ganando 4 distritos de mayoría relativa en 1979 y en ciertas regiones del país los partidos de oposición tenían posibilidades reales de ganar algunos espacios legislativos y ejecutivos locales.

Molinar Horcasitas menciona que de 1977 a 1982 se vivió un reajuste en el sistema de partidos, caracterizado por la erosión del apoyo priísta a los partidos satélite y la pluralidad de oferta electoral que exigía la sociedad. Así, la oposición en la Cámara Baja de 1977-1987 ocupó un promedio de 26%, mientras que el Revolucionario Institucional estuvo alrededor de 74%.

Posterior al ajuste electoral, el sexenio de Miguel de la Madrid tuvo grandes problemas, principalmente en lo referente a los comicios, éstos fueron una constante durante toda su administración, lo cual aunado al abstencionismo, en todo el país, trajo graves conflictos, principalmente de legitimidad por las prácticas que el PRI llevaba a cabo para obtener triunfos, lesionando, de nueva cuenta, la legalidad del sistema electoral y poniendo en entredicho la viabilidad del régimen político mexicano.

Por otro lado, la oposición no dejaba de manifestarse en contra de los mecanismos que utilizaba el Revolucionario Institucional. El sexenio de Miguel de la Madrid dio pauta a que ésta se movilizara de forma importante, principalmente en estados del norte de la república. Molinar Horcasitas menciona que se llegaron

a presentar actos de violencia en diversos estados, entre los que destacó la toma e incendio de presidencias municipales en San Luis Potosí.

Asimismo, los comicios se caracterizaron por un gran abstencionismo, alcanzando el 70% del padrón electoral, y por una inequidad en sus métodos, tanto en la organización, vigilancia y calificación del proceso como en el escrutinio y asignación de cargos a nivel local<sup>147</sup> y qué decir de lo que ocurría a nivel federal, donde se mantenía al PRI sobrerrepresentado y a los demás partidos subrepresentados, principalmente en la Cámara de Diputados.

A partir de 1977 y hasta 1985, los comicios se caracterizaron por presentar cambios en el ámbito electoral, siendo los más relevantes: a) la aparición de nuevos partidos; b) la participación de éstos en la vida parlamentaria y ambas condicionantes dieron como resultado un panorama distinto al que había perdurado en nuestro país, siendo el diálogo, la tolerancia, el debate y la pluralidad de ideas aspectos importantes motores en la transición democrática.

### **3.3. La reforma constitucional de 1986. Punto de reflexión en materia electoral**

Para 1986, el gobierno necesitaba una reforma que diera un nuevo aire legitimador. El sistema de partidos se había visto fortalecido con la reforma antecesora y un claro ejemplo fue que los partidos de oposición ya obtenían triunfos en los estados, modificando de a poco, el mapa político. Estas victorias se dispararon con la aplicación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Dentro de la arena electoral, confluían todas las fuerzas políticas y éstas apostaban a dar su máxima lucha al partido hegemónico. Sin embargo, el Revolucionario Institucional no podía dejar que la oposición obtuviese mayores y mejores logros, por lo cual, recurrió a la implementación de prácticas fraudulentas de manera constante. Éstas reavivaron la llama de descontento por parte de la sociedad y principalmente de los partidos opositores, al grado que el Partido

---

<sup>147</sup> Juan Molinar Horcasitas, "Regreso a Chihuahua", en *Nexos*, México, marzo de 1987.

Acción Nacional tuvo que recurrir a una serie de movilizaciones sociales por todo el país, incluso alcanzando eco internacional, que pusieron en entredicho las reglas e instituciones electorales mexicanas. Así, la crisis de legitimidad se acentuó nuevamente, poniendo en el ojo del huracán la cuestión electoral.

Aunado a la crisis electoral, la problemática económica de la década de los 80 acrecentó el descontento social. Nuestro país entró en una recesión financiera importante, el producto interno bruto experimentó una estrepitosa caída, se incrementaron las tasas de interés internacionales, la deuda externa se potencializó, el precio del petróleo se desplomó, el peso se devaluó, etc. La economía nacional no funcionaba de manera correcta en el sexenio del presidente De la Madrid Hurtado. Para finalizar, la tasa de crecimiento poblacional se encontraba al 3.5% anual, con lo cual los problemas económicos, políticos y sociales iban incrementándose, debido a que el gobierno no podía responder ante tales circunstancias.<sup>148</sup>

El grave descontento social iba en aumento, trayendo consigo un decrecimiento en el apoyo al Revolucionario Institucional y dotando al régimen de una falta absoluta de legitimidad. Por lo cual, los grupos disidentes, tanto de izquierda como de derecha, buscaron reanimar sus causas, siendo el terreno electoral el único camino viable, y los partidos políticos el medio de transporte por el cual podían transitar para lograr sus objetivos.

Después de celebrarse las elecciones de 1985, se hacía urgente revisar, de nueva cuenta, la legislación electoral, a fin de crear un marco normativo que respondiese y brindara soluciones a las complicaciones de ese entonces. “La situación política y el impacto de la profunda crisis económica y social..., generaron una creciente demanda de espacios de participación política... Además el propio presidente de la Madrid había planteado la reforma electoral como una bandera de su campaña”.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 163-164.

<sup>149</sup> *Ibidem*, 165-166.

Para ello, el titular del Ejecutivo, el 19 de julio de 1986, convocó a los partidos políticos, a las asociaciones políticas, a las organizaciones sociales, a las instituciones educativas y a la ciudadanía en general a fin de discutir sobre la renovación electoral y participación ciudadana en el gobierno de la capital del país.

Los partidos de oposición no podían desperdiciar esta oportunidad que se les presentaba, además de considerar necesario un nuevo marco de legislación electoral. Así, éstos participaron en las audiencias públicas, siendo la exigencia más importante dotar de mayores y mejores garantías en la imparcialidad y transparencia a los comicios y por otro lado revisar la integración de la Cámara baja.

Las propuestas de los partidos de oposición señalaban grandes cambios en las instituciones electorales, sin embargo éstas no influyeron de manera decisiva en la reforma final, pero sí pusieron sobre la mesa distintos puntos que posteriormente serían aspectos importantes.<sup>150</sup>

Por su parte, el presidente presentó su proyecto de reforma, a la cual integró ciertos elementos de la propuesta planteada por los partidos de oposición, que abarcaría los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 constitucionales, además de crear el Código Federal Electoral.

Las modificaciones realizadas pueden resumirse en los siguientes puntos:  
a) Aumento de la Cámara de Diputados, ésta pasó de 400 a 500 escaños, con ello, se adicionaron 100 diputaciones de representación proporcional, se definieron cinco circunscripciones plurinominales. Asimismo, esta nueva normatividad permitía al partido con mayor número de victorias, por el principio de mayoría relativa, acceder a las diputaciones de representación proporcional y que todos los partidos con registro participasen en la repartición de éstos, con la condicionante

---

<sup>150</sup> Algunos de los puntos más relevantes son: a) Insaculación de los funcionarios de casilla y de los comités electorales; b) Prohibición de la afiliación corporativa de las organizaciones sociales a los partidos políticos; c) Prohibición del uso de recursos públicos en las campañas electorales, con sanciones penales para los infractores; d) Creación de credenciales de elector con fotografía y elaboración de un nuevo registro electoral; e) Escrutinio público de los sufragios y la existencia de urnas transparentes, etc. Para analizar más a fondo las propuestas de los partidos de oposición; véase *Ibidem*, pp. 167-178.

de obtener el porcentaje mínimo de votación solicitado (artículos 52, 53, y 54); b) en lo que se refiere al Senado de la República, éste ahora se integraría por dos senadores por cada estado y el Distrito Federal, nombrados en elección directa y renovándose por mitades cada tres años (artículo 56); c) con referencia a la valoración de las elecciones, cada cámara calificaría su propia elección, erigiéndose éstas en Colegio Electoral y se eliminó la injerencia de la Suprema Corte de Justicia en asuntos electorales (artículo 60); d) la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, se estableció la edificación de éste para la resolución de los medios de impugnación que llegaran a presentarse. Las resoluciones que este Tribunal emitiese sólo serían modificadas si el Colegio Electoral de cada cámara lo decidía, además de que los resolutiveos serían definitivos e inatacables (artículo 60) y finalmente, se agregó una disposición al inciso IV del artículo 77 constitucional, donde se establecía que los espacios que no fuesen ocupados en la Cámara de Diputados por los miembros electos bajo el principio de representación proporcional, deberían ser cubiertos por los candidatos del mismo partido que continuasen en el orden de la lista regional correspondiente.<sup>151</sup>

En lo que corresponde al Distrito Federal, se estableció la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), éste sería el órgano encargado de representación ciudadana de los habitantes de la capital. La ARDF contaría con autonomía y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Ya establecidos los cambios a la carta magna, la legislación secundaria se tenía que adecuar para su buen funcionamiento. En el proceso de elaboración del nuevo Código Federal Electoral, a diferencia de lo que sucedió con la propuesta del presidente, los diputados realizaron modificaciones. Con ello, el Código Federal Electoral sustituiría a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y

---

<sup>151</sup> Decreto en el que se reforman los artículos 52, 53 segundo párrafo, 54 primer párrafo, fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 fracciones IV y Décimo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1986.

Procesos Electorales y entraría en vigor al ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de octubre de 1987. Algunas de las adecuaciones fueron:<sup>152</sup>

- ❖ Los candidatos de los partidos políticos podrían ser incluidos en ambas listas, es decir, los postulantes serían inscritos en distritos uninominales y participarían en los listados de representación proporcional;
- ❖ Los candidatos comunes podrían ser registrados bajo los nombres y lemas de todos los partidos que los postulasen;
- ❖ Se prohibía la participación política del clero. Asimismo, se evitaría que los partidos políticos nacionales se subordinasen a instituciones políticas extranjeras;
- ❖ La Comisión Federal Electoral sufrió cambios con respecto a su integración. Ésta se conformaría de la siguiente manera: secretario de Gobernación, un representante de cada Cámara, un número de representantes de los partidos en relación proporcional a su votación;
- ❖ El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integraría con base en un acuerdo político dentro de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

El balance final de la reforma electoral de 1986 tuvo sus claroscuros, además de que se introdujeron cambios en la Constitución y se creó el Código Federal Electoral.

Los comicios federales de 1988 se vieron marcados por dos tendencias: un amplio sector de la izquierda mexicana participó de manera activa en éstos, dejando de lado el uso de la violencia y dejando en claro que la arena electoral sería el camino a seguir y por otro lado, las elecciones se vieron manchadas por diversas anomalías producidas en el interior de la autoridad electoral, es decir, por la Comisión Federal Electoral.

La elección para presidente de la República creó una crisis política importante, debido a que la oposición impugnó los resultados electorales por

---

<sup>152</sup> Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 184-188.

violación flagrante al marco normativo. En el transcurso de éstos se presentaron innumerables anomalías, siendo las más visibles la falta de limpieza y neutralidad por parte de la autoridad encargada de las elecciones. El corolario fue la caída del sistema en el cómputo de los votos, llenando de ilegitimidad e incredulidad a todo el proceso electoral.

Ante tal panorama, los temas de integración y facultades de la autoridad electoral serían los principales aspectos a tratar en un futuro no muy lejano. Con ello, se necesitaba de una autoridad electoral confiable, profesional, sólida y que respetase el voto ciudadano.

La reforma electoral de 1986 dio origen a la crisis electoral y política más severa del México moderno. Sus avances se vieron opacados por el pésimo desempeño de los órganos electorales, siendo la caída del sistema la prueba fehaciente de su inaplicabilidad y exigiendo, de manera implícita, su renovación lo antes posible.

#### **3.4. La creación del Instituto Federal Electoral y las posteriores reformas al marco normativo**

El proceso electoral de 1988 fue un fracaso, principalmente para las instituciones encargadas de realizar, vigilar y calificar los comicios, debido a que fueron rebasadas y su incapacidad quedó evidenciada con la caída del sistema de cómputo de votos; la negativa a revisar y comparar actas electorales, entre otras anomalías, hacían que los partidos de oposición reclamaran el restablecimiento del estado de derecho.

Las condiciones no eran las mejores, el mismo partido en el gobierno coadyuvó a éstas. El presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, se vio en la necesidad de subsanar la falta de legitimidad mediante la puesta en marcha de distintos programas sociales, entre los que se encontraban los correspondientes a temas electorales, que resolviesen los problemas generados.

Los tres grandes acuerdos nacionales promovidos por el gobierno eran: 1) el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra vida democrática, éste era el más urgente, ya que se buscaba garantizar la transparencia de las elecciones, el perfeccionamiento de los procedimientos electorales y la actualización del sistema de partidos; 2) el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad; y 3) el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular.<sup>153</sup>

Por su parte, la oposición continuó en pie de lucha, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la izquierda, exigió la renuncia del candidato del PRI a la presidencia y la realización de nuevas elecciones, a fin de que los comicios se apegaran al marco normativo. Asimismo, aseguró que el único camino viable se daría a través de la arena electoral, desterrando cualquier posibilidad de actos violentos.

Así, pasado el trago amargo de las elecciones del 88, la Cámara baja se dio a la tarea de iniciar los trabajos de una nueva reforma electoral. El reciente marco normativo despediría al efímero e inútil Código Federal Electoral y daría paso a la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Con la configuración de la Cámara de Diputados, el PRI no tendría la capacidad de modificar la Carta Magna, ya que por primera vez en la historia política el Revolucionario Institucional no contaba con esa facultad, por lo cual si quería reformar la Constitución se veía obligado a negociar con los partidos de oposición. Por su lado, la oposición supo jugar muy bien su papel, la nueva reforma contendría cambios importantes a su favor.

Los temas más relevantes se pueden resumir en los puntos: a) Organización de las elecciones: las instituciones que hasta ese entonces dirigieron los comicios se encontraban faltas de confianza y credibilidad, la oposición, y la

---

<sup>153</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari el 7 de julio de 1988 en el que da a conocer su triunfo en las elecciones presidenciales", en "La crisis del 88", José Woldenberg, *et al.*, México: La historia de su democracia, México, Televisa, 2004, Vol. 2.

sociedad mexicana, exigían estándares mínimos de imparcialidad y profesionalismo con el objetivo de restablecer la competencia electoral a todos niveles; b) Conteo de votos, los mecanismos utilizados carecían de confianza y credibilidad, y más aún con la caída del sistema; c) La calificación electoral, qué institución se haría responsable de esta tarea, ya que los elementos políticos y jurídicos empantanaban la resolución, además de construir una institución que impartiese justicia electoral y contara con verdaderas atribuciones y no sólo administrativas como hasta entonces había ocurrido; y d) el acceso a los medios de comunicación masivos, el cual había sido acaparado por el otrora partido hegemónico y necesitaban distribuirse de manera más equitativa la aparición en éstos.

Los partidos políticos de oposición propusieron, lo que para ellos eran los principales temas sobre la mesa de negociación. Sin embargo, Acción Nacional jugaría un papel trascendental en esta reforma, debido a la fuerza que obtuvo al ganar la gubernatura de Baja California en 1989, con su candidato Ernesto Ruffo Appel, lo cual colocó al partido en condiciones inmejorables de negociación política para llevar a cabo las reformas constitucionales y secundarias que eran necesarias.

Así, el PAN y el PRI formaron una coalición parlamentaria para reformar la Carta Magna, mientras que las adecuaciones a la legislación secundaria se dieron por consenso de todos los partidos. Entre los puntos de convergencia, podemos rescatar el papel que desempeñaría la autoridad electoral, la cual contaría con total autonomía con el objetivo de dar certeza, imparcialidad y objetividad a los procesos electorales. Asimismo, la conformación de ésta sería tema a debate, ya que los partidos de oposición no querían que el gobierno, a través del secretario de Gobernación, continuara dirigiendo a la máxima institución electoral.

En lo que respecta al Tribunal Federal Electoral, sólo se afinaron sus facultades, sin lograr que éste fuera el calificador último de las elecciones, así el Congreso de la Unión seguiría erigiéndose como Colegio Electoral y sin la posibilidad de apelar sus decisiones.

En relación al Poder Legislativo, no existieron grandes cambios positivos, pero sí negativos. La integración de la Cámara de Diputados seguiría siendo la misma y se reincorporó la aplicación de la “cláusula de gobernabilidad”, la cual transformaba al partido con mayoría relativa en un partido con mayoría absoluta. Así, el Revolucionario Institucional no perdería su poderío en el interior de ésta, ya que era el único partido con verdaderas posibilidades de obtener una mayoría relativa. El mismo mecanismo se aplicó para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, colocando al PRI como el partido mejor posicionado en el Legislativo.

En la legislación secundaria, como ya se mencionó, se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mejor conocido como el COFIPE. Este nuevo marco normativo fue aprobado por distintos partidos políticos:

El COFIPE... atendía los temas relativos a la integración de los poderes legislativo y ejecutivo, al régimen de los partidos políticos, a la integración y funcionamiento del que sería el nuevo Instituto Federal Electoral, a los procedimientos especiales de las direcciones de la autoridad electoral, al proceso electoral, al Tribunal Federal Electoral, a las nulidades, al sistema de medios de impugnación y sanciones, y a la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.<sup>154</sup>

Pasaremos ahora a delinear, de manera muy sucinta, las directrices del COFIPE:

- I. Instituto Federal Electoral: los comicios necesitaban de una institución seria, la cual dotase a éstos de imparcialidad, confianza y certeza. El IFE sería la autoridad responsable de organizar las elecciones federales para renovar al poder Ejecutivo y Legislativo. Asimismo, éste realizaría las actividades relativas al padrón electoral, a los derechos y prerrogativas de los partidos, a la preparación y desarrollo de la jornada electoral, al cómputo y otorgamiento de constancias y a la capacitación electoral.<sup>155</sup> En cuanto al Consejo General del Instituto, a éste se incorporaron seis consejeros

---

<sup>154</sup> Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 248.

<sup>155</sup> Arturo Núñez, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, FCE, 1993, p. 86.

magistrados, los cuales serían nombrados por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo, con ellos se inició el proceso de “ciudadanización” del máximo órgano del IFE. Finalmente, se implementó la insaculación de los funcionarios de casilla, dotando así de confianza y transparencia a los comicios.

- II. **Financiamiento a los partidos políticos:** por primera vez se contempló este tema en la legislación nacional. Con ello, se establecieron cuatro grandes rubros para el financiamiento: a) por actividad electoral, aquí se tomaba de referencia el número de votos obtenidos para la integración del Congreso de la Unión; b) por actividades generales, equivalía al 10% del financiamiento por actividades electorales y se distribuiría de manera equitativa; c) por subrogación, es decir, ésta consistía en las aportaciones que hacían los legisladores a sus partidos; y d) por actividades específicas, se devolvería, hasta el 50%, de las erogaciones que hicieran los partidos en tareas concretas como investigaciones, educación cívica, etc.
- III. **Acceso a los medios de comunicación:** se trataba de que los partidos tuviesen mayor presencia en éstos, a través de la designación de espacios de acuerdo a la votación obtenida. Este aspecto fue un tema a discusión en posteriores reformas.
- IV. **Tribunal Federal Electoral:** éste pasó de ser una instancia administrativa a una institución jurisdiccional, sentando las bases para la implementación de un sistema de justicia electoral. El Tribunal contaría con ciertas facultades que le permitían resolver algunos aspectos, pero nunca los relativos a la calificación de los comicios.

Con esta reforma, las demandas hechas al gobierno mexicano fueron subsanadas a cabalidad, el marco normativo había sido avalado por los partidos de oposición, creando los consensos necesarios y dotando de legitimidad al partido hegemónico y a las instituciones que regirían las instancias electorales.

Asimismo, se agregaron nuevos partidos a la esfera electoral, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido Demócrata Mexicano, los cuales ya

habían participado en comicios anteriores, y el debutante Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Finalmente, la gran asistencia ciudadana en las votaciones de 1991 reforzó la viabilidad y legitimidad del régimen mexicano.

Las reformas electorales posteriores a la de 1990, como todas las anteriores, buscaron dotar al régimen de herramientas necesarias para mantener el máximo control del poder en sus manos y mantener tranquila a las fuerzas opositoras. Con ello, se pretendía legitimar el régimen priista, además de homologar el marco jurídico federal y local, debido a que ambos distaban entre sí. Es decir, toda la legislación federal había hecho las modificaciones necesarias para cumplir con las exigencias de la oposición, empero los marcos normativos locales diferían mucho de lo federal, lo cual ponía a los estados en una situación disímbola y complicada.

Dos temas abarcaron la reforma electoral 1993. Los aspectos pendientes tenían que ver con la necesidad de abrir, aún más, el paso de los partidos de oposición en el interior del Congreso de la Unión; y el control y vigilancia del financiamiento de los partidos.

Así, los cambios constitucionales para 1993 repercutieron en: a) nueva integración del Congreso de la Unión, principalmente del Senado. A este órgano legislativo se le integraría de manera distinta, abriendo sus puertas a los partidos de oposición, donde un legislador pertenecería a un partido de oposición. Para la Cámara baja se eliminó la “cláusula de gobernabilidad” y el partido ganador sólo tendría acceso hasta 300 diputados por ambos principios o 315 escaños si el partido obtenía más del 60% de los sufragios; b) la autocalificación de los legisladores desaparecería, con ello se pasaría a la calificación jurisdiccional encabezada por el Tribunal Federal Electoral, empero los diputados seguirían funcionando como Colegio Electoral para la elección presidencial; y c) regulación en materia del financiamiento a los partidos políticos.

Los cambios propuestos por las demás fuerzas electorales, también trastocaron al COFIPE. Así, el Código incorporó nuevos derechos y obligaciones a

los partidos, los cuales, básicamente, tuvieron que ver con el papel a desempeñar por la autoridad electoral y los mecanismos para la organización de los comicios.

Los principales rubros modificados al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fueron: a) control a las finanzas de los partidos. Con ello, se establecieron cinco fuentes de financiamiento: el público; de la militancia; de simpatizantes; el autofinanciamiento; y por rendimiento financiero. Se sentaron las bases para una real fiscalización sobre los partidos políticos; b) medios de comunicación: se estableció un acceso paritario para los partidos; c) Tribunal Electoral, quien sería la máxima autoridad electoral, además de que se elevó a rango constitucional. Estos fueron los principales temas que se modificaron en el COFIPE.<sup>156</sup>

Como hemos observado, la reforma de 1993 estuvo encaminada a regular las campañas electorales y el trabajo que debía desempeñar el Instituto Federal Electoral en los comicios que se aproximaban, y donde se renovarían al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo.

Todo parecía transcurrir en las mejores condiciones, empero el ambiente político sufrió graves cambios que marcaron la vida democrática nacional. El primero de ellos, fue el levantamiento armado en Chiapas, en 1994. El grupo armado, estaba compuesto en su mayoría por indígenas de la zona y por elementos de la izquierda radical mexicana, autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El otro acontecimiento fue el asesinato del candidato oficial, el Lic. Luis Donald Colosio Murrieta en marzo de 1994 en Baja California.

La política nacional pasaba por momentos muy complicados, ante este panorama se hacía urgente restablecer la calma y la paz en todos los sectores del país. Por otro lado, el proceso electoral de 1994 se acercaba, con ello; era necesario que los comicios transcurriesen en las mejores condiciones y el objetivo primordial era la celebración de elecciones imparciales y llenas de confianza;

---

<sup>156</sup> Para observar a fondo los cambios introducidos a la Constitución y legislación secundaria véase: Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, cap. IV.

seguridad en el padrón electoral; equidad en los medios de comunicación; y fiscalización de los recursos utilizados por los partidos.

El Congreso de la Unión aprobó que la organización de las elecciones fuese llevada a cabo por un organismo público y autónomo, en donde convergiesen los poderes ejecutivo, legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos. Estas modificaciones al marco constitucional ratificarían la autonomía del Instituto Federal Electoral, además de dotarle de nuevas facultades para desempeñarse de mejor manera.<sup>157</sup> Otros elementos, que se tocaron en esa reforma, tuvieron que ver con el desempeño de los medios de comunicación dentro de las campañas electorales, el financiamiento de los partidos, y tal vez el más importante, la reconstrucción del Padrón Electoral, el cual presentaba grandes inconsistencias.

Crear un ambiente de confianza en los resultados electorales de 1994 era una de las principales tareas de la autoridad electoral. Para ello, el IFE se hizo de varias herramientas y este objetivo fue logrado, superando la crisis vivida en los procesos de 1988 y 1991, a través de la viabilidad, limpieza y apertura de un modelo comicial confiable. Este nuevo ambiente de cordialidad no exentaba de ciertos problemas a la vida electoral mexicana, sin embargo tras un balance general los comicios habían cumplido con su principal meta.

En esas elecciones, un gran número de mexicanos acudió a las urnas, en señal de que el único camino al cambio era a través del voto, rehusando cualquier intento de violencia. Con estas características, el panorama político-electoral presentaba importantes cambios, en donde el signo distintivo era el de la pluralidad política.

Es cierto que el Revolucionario Institucional ganó la Presidencia de la República, empero los partidos de oposición obtuvieron importantes victorias en todo el país y en todos los niveles de gobierno. El Senado tuvo la presencia de 3 partidos, el PRI, PAN y PRD, con 95, 25 y 8 escaños cada uno.

---

<sup>157</sup> *Ibidem*, pp. 326-334.

En lo que corresponde a la Cámara de Diputados, un dato relevante, que se menciona en el libro *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, fue el incremento en la competitividad partidista en todos los distritos electorales. Sin embargo, producto de los mecanismos de conformación, estos aires de pluralidad y alta competitividad no se reflejaron de manera fiel en la integración de la Cámara baja, si bien es cierto que el PRI perdió cierto terreno, la fórmula electoral le siguió concediendo una ventaja, hasta cierto punto, cómoda. Con lo cual, el PRI obtuvo 300 escaños, el PAN 119, el PRD 71 y el PT 10, significando el 60%, el 23.8%, el 14.2% y el 2% respectivamente.

Por su parte, el Distrito Federal presentó una gran competitividad, tanto que la Asamblea de Representantes (ARDF) estuvo integrada por cinco partidos, es decir, el PRI, PAN, PRD, PT y el naciente Partido Verde Ecologista de México (PVEM) lograron tener acceso al órgano legislativo de la capital, que posteriormente cambiaría de nombre a Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y por ende de facultades, sin embargo el Revolucionario Institucional logró mantener una fuerza importante al obtener el 57 % de las curules en juego (véase cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Integración**  
**III Asamblea de Representantes (1994-1997)**

<b>Partido Político</b>	<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>
	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>66</b>
PAN	2	12	14
<b>PRI</b>	<b>38</b>	<b>0</b>	<b>38</b>
PRD	0	10	10
PT	0	2	2
PVEM	0	2	2

Fuente: Elaboración propia con datos otorgados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las elecciones de 1994 acabaron demostrando la existencia de un sistema real y fuerte de partidos políticos, en donde la pluralidad era ya inevitable y con

amplias posibilidades de triunfos. Empero, existían temas que necesitaban subsanarse, lo antes posible, a través de la realización de una nueva reforma electoral. Los puntos nodales a modificar tenían que ver con la fórmula de integración de la Cámara de Diputados, una nueva distritación electoral, la autonomía de las instituciones electorales y la creación de mejores condiciones de competitividad electoral.

### **3.5. Un nuevo marco electoral. La reforma “definitiva” de 1996**

El ambiente poselectoral del 94 era sumamente favorable. Con la gran participación ciudadana, la confianza en los resultados electorales, la obtención de varios espacios políticos por parte de la oposición arrojaban un panorama político-electoral sin precedente. Sin embargo, existían temas que debían de revisarse, los partidos de oposición lo exigían y dadas las posiciones políticas que ocupaban, esta solicitud se hacía plausible.

Como presidente electo, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, comenzó a trabajar sobre los temas pendientes en materia electoral. Si bien es cierto, que su elección no había transitado en los mejores términos, es decir, había sido legal, pero no equitativa, aspecto que había reconocido él mismo, en todos los ámbitos. Los dos temas pendientes, a su parecer, eran: el financiamiento a los partidos y el acceso a los medios de comunicación masiva de una forma equitativa.

La crisis se agudizaba con la problemática que se presentaba a nivel local, debido a que varios procesos electorales se vieron ensombrecidos, principalmente los respectivos a gubernaturas, producto de la falta de capacidad de las instituciones electorales locales por resolver los problemas que se presentaban. La discapacidad de éstas tenía que ser resuelta mediante acuerdos políticos, los cuales estaban fuera de la ley. “La evidencia era muy clara: se necesitaba un cambio drástico y profundo para restablecer el cauce institucional a nivel local...”<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, pp. 374.

De tal forma, el presidente aseguraba que México tenía serias deficiencias democráticas y que se hacían muy urgentes modificaciones al marco electoral, que abarcaran el financiamiento a los partidos, los topes en gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación y autonomía al máximo órgano electoral. Estas eran las principales preocupaciones del titular del Ejecutivo, hacer limpios y más equitativos los comicios, y dejar de utilizar los acuerdos políticos como vías de solución a los conflictos.

Ante tal panorama, comenzaron las mesas de trabajo para la reforma electoral como parte de la reforma del Estado en el país. Empero, el ambiente se agudizó, producto de la irresolución del conflicto con el EZLN y la grave crisis económica que se vivía para ese entonces.

Los acuerdos, que se pretendía alcanzar, tenían que ser consensados por todas las fuerzas políticas, el PRI ya no podía decidir por sí solo, tanto Acción Nacional como el Partido de la Revolución Democrática tenían que participar en ese nuevo marco normativo. El famoso “Acuerdo político nacional”, giraba en torno a los siguientes temas: reforma definitiva en materia electoral y la modernización de ésta a nivel local, realizar las reformas electorales en el ámbito estatal, la reforma política del Distrito Federal, el aseguramiento de la legalidad, equidad y transparencia en los procesos electorales, la resolución de los conflictos poselectorales mediante el estado de derecho y no por acuerdos políticos.

Dentro de las mesas de trabajo se decidió dividir la agenda para la reforma del Estado en distintos apartados: a) Derechos políticos; b) Órganos y autoridades electorales; c) Organización del proceso electoral; d) Competencia electoral; e) Régimen de partidos; y f) Legalidad y representación.<sup>159</sup>

Una serie de acontecimientos pusieron en peligro la reforma, no obstante las negociaciones y diálogo siguieron su curso. Las dirigencias de Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática firmaron un escrito que exponía las

---

<sup>159</sup> Para analizar más a fondo el contenido de estos grandes rubros de la reforma del Estado, véase: *Ibidem*, pp. 379-384.

principales directrices que debía, según ellos, seguir la reforma. Este documento se tituló *Diez puntos fundamentales para la reforma electoral*, producto del Seminario del Castillo de Chapultepec, tocaba los siguientes puntos:

- A.** Autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral;
- B.** Constitucionalidad de los derechos políticos de los ciudadanos;
- C.** Igualdad en el financiamiento público, fiscalización de sus finanzas, establecimientos de topes en gastos de campaña y de donaciones y mecanismos de penalidad ante faltas cometidas;
- D.** Equidad en el acceso a los medios de comunicación;
- E.** Prohibición en el uso de colores y símbolos patrios;
- F.** Desaparición del registro condicionado;
- G.** Facilidades para la celebración de coaliciones políticas y la existencia de las asociaciones políticas;
- H.** Creación de la Cédula de Identidad Ciudadana;
- I.** Prohibición de la publicidad de los partidos a través de los programas sociales; y
- J.** Prohibición de la afiliación colectiva a los partidos políticos.

Una vez retomado el diálogo para la reforma del Estado, las distintas fuerzas políticas en conjunción con la secretaría de Gobernación establecieron los ejes rectores del mismo: a) protección constitucional de los derechos políticos; b) que el Tribunal Federal se convirtiera en órgano jurisdiccional especializado; c) total autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral; d) ciudadanización de los órganos directivos del IFE; e) fiscalización de los ingresos y egresos del IFE; f) mecanismos de vigilancia de los ingresos y egresos de los partidos políticos e instauración de topes de gastos para campañas; g) distribución equitativa del financiamiento público; h) mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación; e i) tipificación y mecanismos de persecución para los delitos de índole electoral.

Finalmente, en 1996 se presentó el documento final, avalado por todas las fuerzas políticas, para la reforma electoral. Los cambios promovidos por éstos

abarcaban aspectos constitucionales y leyes secundarias. Las adecuaciones al marco electoral fueron aprobadas por todos los partidos. Los acuerdos celebrados se englobaron en siete temas fundamentales y las modificaciones al marco constitucional y del Distrito Federal se reflejaron en 16 artículos, al 35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122. Los aspectos generales de la reforma fueron:

- 1. Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección:** se incluía la libertad de afiliación al partido político; definición y control sobre la fiscalización de los recursos y erogaciones de los partidos, subordinación del financiamiento privado sobre el público y definición de topes en erogaciones de campañas electorales.
- 2. Órganos y autoridades electorales:** integración del Consejo General del IFE, el cual estaría compuesto por nueve consejeros electorales. Éstos serían nombrados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados sin la posibilidad de ser reelectos. El Tribunal Electoral fue nombrado la máxima autoridad jurisdiccional en materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
- 3. Organización del proceso electoral:** las determinaciones de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas a través de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los fallos de ésta serán inatacables.
- 4. Condiciones de la competencia electoral:** el marco jurídico garantizaría que los partidos reciban de manera equitativa el financiamiento público correspondiente, propiciar la equidad en el acceso a los medios de comunicación, establecimiento de topes de gastos de campaña electoral y la tipificación de los delitos electorales y la sanción correspondiente.
- 5. Legalidad y representación:** los partidos que alcanzaran el 2% del total de votación contarían con escaños de representación proporcional. Ninguna fuerza política podría tener más de 300 diputaciones por ambos principios, además nadie estaría sobrerrepresentado en la Cámara de Diputados. El

Senado se integrará por 128 curules, dos electos por mayoría relativa, uno de primera minoría por cada estado y el Distrito Federal y los 32 restantes electos bajo el principio de representación proporcional, además de renovarse cada seis años en su totalidad.

- 6. Reforma política del Distrito Federal:** la capital de país contaría con una Asamblea Legislativa, la cual estaría integrada por 40 diputaciones de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Existiría un jefe de gobierno, el cual sería electo a través del voto y sería el responsable del Ejecutivo y de la administración pública. Asimismo, se elegirían a los encargados de los órganos político-administrativos de las delegaciones mediante el voto libre y secreto a partir del año 2000.<sup>160</sup>

Estas fueron, a grandes rasgos, las directrices de la reforma electoral de 1996, la cual tras una larga serie de obstáculos salió adelante a pesar de que los partidos de oposición se manifestaron en contra en ciertos aspectos.

Sin embargo, los principales temas encontraron el consenso de todas las fuerzas políticas, siendo unas de las más importantes la autonomía y ciudadanización del Instituto Federal Electoral y la nula participación de la secretaría de Gobernación en éste. Otro aspecto sobresaliente tuvo que ver con la distribución más equitativa de los recursos económicos, dotando así al sistema de mejores condiciones de equidad electoral.

En lo que respecta a la integración de la Cámara Baja, correspondía al reajuste de las fórmulas de representación política, es decir, traducir lo más equiparable los votos obtenidos en número de las curules asignadas. Asimismo, se estableció un techo de sobrerrepresentación, es decir, ningún partido político podía obtener 8% más de escaños que su propia votación, salvo si éstas se obtenían mediante el principio de mayoría relativa.

---

<sup>160</sup> Para observar más a detalles los principales temas que se tocaron en la reforma electoral del 1997 véase: *Ibidem*, pp. 412-454.

En resumen, la reforma de 1996 suscribió grandes cambios en la materia, si bien existieron ciertos descontentos, se dotó al marco jurídico de la confianza, credibilidad y transparencia que tanto había carecido a lo largo de la historia el sistema político mexicano en su conjunto, lo que a la postre se tradujo en mejores reglas de juego para la celebración de comicios. Con ello, todos los partidos, principalmente los de oposición, enfrentaron las elecciones de 1997 con mayor equidad en todos los sentidos, lo que se traduciría en una mejor competencia a nivel nacional.

Finalmente, toda esta revisión en materia electoral, nos sirvió para ubicarnos de mejor manera sobre la importante labor que se ha desempeñado en este rubro. Con ello, se terminó por confeccionar todo un marco legal con mejores condiciones electorales, lo cual culminó con la implantación de un verdadero sistema de partidos, donde la alternancia, en todos los niveles de gobierno, se iba consolidando hasta convertirse en una realidad.

No fue casualidad que los partidos, otrora oposición, obtuviesen triunfos electorales en regiones inesperadas. Atrás de estas victorias, observamos la lucha que se presentó entre las distintas fuerzas políticas, donde el Revolucionario Institucional tuvo que ceder, de manera gradual, a las exigencias que reclamaba la sociedad y que los partidos de oposición abanderaban. La principal molestia contra el régimen priista tenía que ver con la falta de legitimidad y la nula participación de las demás fuerzas políticas en la arena electoral.

Ante las circunstancias adversas, el Revolucionario Institucional no tuvo más opción, se abrió el sistema político a las demás expresiones políticas, de manera paulatina, lo que finalmente generó el declive electoral del PRI y el ascenso de los partidos de oposición en todos los niveles de gobierno. Dentro de este trabajo nos enfocaremos al cambio ocurrido dentro del Poder Legislativo, en específico en la Cámara de Diputados.

### **3.6. La vuelta al Poder Legislativo 1996-1997. La aparición del Gobierno Dividido**

Las múltiples reformas electorales habían propiciado la consolidación de un sistema de partidos competitivo. Con ello, los partidos de oposición iban ganando más espacios en todos los niveles de gobierno, principalmente en el interior del Congreso de la Unión, y el Revolucionario Institucional retrocedía poco a poco en el mapa electoral, concretamente en el Legislativo. Así, las principales características del sistema político mexicano se vieron alteradas, es decir, el binomio partido hegemónico-Gobierno ya no se presentaría de manera constante.

Asimismo, el PRI ya no podía cambiar por sí solo la Constitución y ninguna ley secundaria, lo que hacía que entrara en negociación con los demás partidos presentes en el Legislativo. Con lo cual, el principio de separación y contrapesos entre poderes, plasmado en la Carta Magna del 17, por fin se pondría en acción, reactivando la participación activa del Legislativo y contrapesando al Ejecutivo en todo lo referente al trabajo parlamentario.

En la práctica, llegaba el inicio del proceso electoral de 1997, los partidos de oposición veían con cierta suspicacia el marco electoral, siendo el financiamiento el principal tema a discusión, empero bajo la dirección del IFE el reparto de los recursos había sido el más equitativo en muchísimos años.

En nuestro país, los partidos políticos “nunca habían contado con tal cantidad de recursos, nunca mejor distribuidos y con un ambiente mediático más receptivo y exigido que el de 1997. Ésa es una de las causales que explican, sin duda, el despliegue de los partidos y su creciente competitividad”.<sup>161</sup> Aunado al establecimiento de topes en gastos de campaña y de una mejor distribución de los espacios en los medios de comunicación, los comicios fueron más equitativos y competitivos.

Las elecciones arrojaron resultados inesperados para todos, incluso sorprendieron a los partidos de oposición. Varios espacios de gobierno habían

---

<sup>161</sup> Ricardo Becerra, “6 de julio: la ‘obra negra’ electoral”, en –Enfoque-, *Reforma*, 20 de julio de 1997.

sido obtenidos por éstos, desde gubernaturas (Acción Nacional obtuvo la victoria en Nuevo León y Querétaro, mientras que el Partido de la Revolución Democrática se adjudicó la jefatura de Gobierno en el Distrito Federal) hasta espacios en el interior del Congreso de la Unión. Lo anterior, era un signo de lo equitativo y competitivo que se había vuelto el sistema electoral mexicano.

En San Lázaro, el Revolucionario Institucional perdió por primera vez la mayoría absoluta, es decir, el PRI sólo obtuvo el triunfo en 165 distritos, lo que representó el 48% de la Cámara de Diputados, 108 curules menos que en los comicios anteriores. Lo anterior, aunado a la nueva fórmula de repartición de las diputaciones, trajo consigo una representación más equilibrada. Como ya se mencionó, en 1988 el PRI perdió la capacidad de reformar por sí solo la Constitución; ahora en 1997 ya no tuvo la capacidad de reformar normas secundarias por sí mismo. Con lo cual, el partido, hasta ese entonces oficial, se vio en la obligación y necesidad de entrar en negociación con las demás fuerzas políticas representadas en el interior del Congreso.

Varios cambios tenían que llevarse a cabo y como lo menciona Luisa Béjar, el proceso de (re)institucionalización del Congreso se inició en 1988 cuando la supremacía del PRI se trastocó en el Poder Legislativo.<sup>162</sup> Se modificaron varios mecanismos que lo hacían funcionar, es decir, se tuvo que reformar desde la celebración de las sesiones hasta el Reglamento del Congreso de la Unión, debido a que no se contemplaba que el partido otrora hegemónico perdiera ese status. Asimismo, se creó en 1997 y se modificó en 1999, la Ley Orgánica del Congreso General, la cual contemplaba la existencia de los grupos parlamentarios.

Ante este nuevo panorama, el equilibrio de poder entre los partidos políticos en el interior de San Lázaro, por primera vez; lo anterior se vio reflejado con la aparición de un nuevo fenómeno, en nuestro sistema político. Esta nueva figura, es conocida con el nombre de *gobierno dividido* y en ella, el partido del Ejecutivo

---

<sup>162</sup> Luisa Béjar Algazi, "La (re)institucionalización del poder legislativo en México" en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXIII, Núm. 3, México, UNAM-IIS, julio-septiembre, 2001, pp. 99-133.

ya no tendría una mayoría en el interior del Congreso de la Unión, principalmente en la Cámara de Diputados.

Así, el mapa político nacional, desde una perspectiva global, cambió de gran forma ante el equilibrio de poderes, producto de una nueva distribución del mismo, provocada por la pluralidad y exigencia de la sociedad mexicana.

En resumen, hemos observado que las modificaciones al marco electoral han generado transformaciones irreversibles: el fortalecimiento de todos los partidos; aumento en la competitividad electoral; conquista de mayores cargos de elección por parte de todos los partidos, principalmente por los de oposición, es decir, se ha fortalecido el sistema democrático de gobierno.

El año de 1997 terminó de plasmar lo que era ya inevitable: el aumento gradual de espacios por parte de la oposición, producto de las adecuaciones al marco electoral mexicano.

Además, el proceso de transformación se dio gracias al voto diferenciado y al incremento de la competitividad electoral. Con ello, los partidos de oposición adquirieron mayor fuerza en los estados de la República, aspecto que con el paso del tiempo se ha ido consolidando e incrementado de manera importante.

En todo este capítulo vislumbramos la importancia de las modificaciones al entramado electoral; el cual permitió que los partidos de oposición participaren en los comicios y posteriormente fuesen adquiriendo mayor presencia dentro del sistema político e incrementaran su fuerza e importancia en todo el país a nivel electoral, inaugurando así una nueva etapa político en México.

Este nuevo horizonte ha estado lleno de grandes cambios. Uno de los más importantes y significativos, ha sido el reposicionamiento del poder Legislativo y el equilibrio entre los poderes de nuestro sistema político. A partir de los comicios de 1997 ningún partido ha logrado tener mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual ha generado una dinámica legislativa distinta; donde las condiciones creadas

permitieron la aparición y consolidación de un gobierno dividido; elemento importante en todo sistema presidencial democrático.

La figura del gobierno dividido es la que nos interesa abordar para este trabajo. Por ello, dentro del estudio de caso observaremos y analizaremos cómo se presenta y desarrolla el gobierno dividido en nuestro sistema político, específicamente en el interior de la Cámara de Diputados, a través de la interacción que se da entre éstos. Para ello, revisaremos el desempeño del Poder Legislativo, su interacción con el Ejecutivo, dentro del ámbito federal y los resultados que ha traído desde su llegada. Es decir, si la aparición del gobierno dividido ha ayudado a mejorar nuestra democracia o si sólo la ha debilitado, mediante una parálisis legislativa en todos los niveles de gobierno.

Además de revisar cómo se han manejado las distintas fuerzas políticas, desde distintos ángulos, es decir, observar el manejo de los partidos políticos desde una perspectiva de gobierno y de oposición, saber si éstos han coadyuvado a la creación de mayorías que permitan el accionar gubernamental en el proceso de gobernabilidad.

De igual forma, estudiaremos a la Cámara de Diputados en relación al trato que se le ha dado al Ejecutivo por medio de las iniciativas de ley que éste ha enviado a San Lázaro. Es decir, investigaremos y analizaremos el papel que juega la Cámara de Diputados, a lo largo de cuatro legislaturas de manera retrospectiva. Comenzaremos en la LVII Legislatura (1997-2000), momento en el cual el Revolucionario Institucional pierde la mayoría en San Lázaro; hasta la LXI Legislatura (2006-2009), donde la construcción de acuerdos se complica aún más por la diversidad de intereses y objetivos.

Para ello, nos adentraremos a hacer una revisión de la legislación propuesta por la Presidencia de la República y observar cuáles han sido los principales temas que se pretendieron reformar. De igual forma, revisaremos algunas otras iniciativas de ley que llamaron la atención dentro de cada legislatura,

esto por la importancia de los temas que se tocaron dentro de su discusión y probable aprobación.

Lo anterior, con la finalidad de revisar el desempeño partidario a través de las negociaciones, cabildeo y construcción de los consensos parlamentarios requeridos en todo sistema democrático; donde el objetivo final es la generación de un marco jurídico acorde a las necesidades y demandas sociales.

Finalmente, con la revisión del estudio de caso, sabremos cómo se ha desempeñado el gobierno dividido en nuestro país y cuáles han sido las consecuencias que ha traído consigo, es decir, descubriremos si éste ha coadyuvado a la consolidación de un sistema democrático; el cual se refleje en la generación de mayorías en torno a la creación de mejor legislación a favor del bien común y no de intereses ajenos a los expresados por la ciudadanía.

## CAPÍTULO IV

### EL GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO (1997-2009). LA EXPERIENCIA FEDERAL

La importancia de estudiar y analizar el fenómeno de los gobiernos divididos en nuestro país radica en la preeminencia que éstos adquieren dentro de la dinámica de los sistemas presidenciales, es decir, su relevancia reside en observar las relaciones que se establecen entre el Ejecutivo y el Legislativo, donde ambos fiscalizan las acciones que cada uno desempeña, lo cual se complica cuando ambos responden a intereses y objetivos distintos.

Sabemos que la acción de gobierno es difícil por sí misma y las cosas se complican aún más si el partido en el Ejecutivo no cuenta con el apoyo de una mayoría dentro del Poder Legislativo, principalmente en la Cámara de Diputados la cual es objeto de este trabajo. Por ello, la presencia del gobierno dividido hace más compleja la construcción de acuerdos entre ambos poderes. De ahí, el valor de observar cómo se da la relación entre el Ejecutivo y la Cámara Baja ante la presencia de un gobierno dividido en un sistema presidencial.

Bajo la lógica del gobierno dividido, el presidente, al carecer de los escaños necesarios para conformar una mayoría absoluta afín a él, se encuentra en la necesidad de dialogar y cabildear con las demás fuerzas las acciones de gobierno que busca implementar, para evitar la generación de una parálisis gubernamental, que sólo pone en riesgo la estabilidad y viabilidad del país, a nivel local e internacional.

Este escenario muestra que ambos poderes, Ejecutivo y Legislativo, se encuentran en constante tensión y conflicto, debido a que están dirigidos por fuerzas políticas distintas, por ende los objetivos son disímbolos, lo cual nos hace pensar que las agendas de gobierno tendrán grandes obstáculos para su realización; producto de la nula o limitada voluntad de los partidos políticos para la construcción de alianzas gubernamentales. Es decir, se piensa que el gobierno

dividido es sinónimo de conflicto, parálisis, ingobernabilidad, inestabilidad e ineficiencia gubernamental, producto de intereses contradictorios.

Con respecto a nuestro país, el fenómeno del gobierno dividido no era de interés hasta entrada la segunda parte de la década de los 90. Cosa distinta ocurría en los países de corte presidencial con democracias consolidadas, donde su estudio ha sido un tema de importantes análisis y debates, desde el aspecto neo-institucionalista, el ámbito económico, la productividad y efectividad legislativa, el trabajo en comisiones, la implementación del veto, etc.<sup>163</sup>

En México el gobierno dividido no se presentaba, debido, en parte, a que el marco electoral y el sistema de partidos no lo permitían. Sin embargo, desde la implementación de diversas reformas electorales en nuestro país<sup>164</sup>, se establecieron reglas de juego equitativas, dando como resultado: elecciones transparentes, instituciones electorales confiables, mejor reparto de recursos, un sistema de representación mixto, etc., es decir, se abrió la posibilidad a la heterogeneidad política en todos los niveles gubernamentales.

Como ya habíamos mencionado, no se había experimentado la presencia de un gobierno dividido, debido a que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había dominado la integración del Congreso de la Unión, específicamente en la Cámara de Diputados, desde tiempos del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, hasta el año de 1988, año en el cual el PRI pierde la mayoría calificada en la Cámara Baja<sup>165</sup>, tal y como nos lo muestra el cuadro número 6.

---

<sup>163</sup> María Amparo Casar Pérez, "Perspectivas políticas de un Gobierno Dividido en México", *op. cit.*, pp. 349-350.

<sup>164</sup> Parte del andamiaje electoral que vivió nuestro país, se puede consultar en el capítulo III de este trabajo.

<sup>165</sup> De acuerdo a los datos que se manejan en el libro de Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, el Revolucionario Institucional nunca comprometió su aplastante mayoría en el interior de la Cámara Baja; de 1943 a 1961, el PRI manejó porcentajes del 92.13% hasta el 73.52% de los votos, significándole un máximo el 100 % de las diputaciones y un mínimo de 93.79% de las mismas. Con respecto al período que va de 1964 a 1976 el PRI logró mantener una ventaja importante en la Cámara de Diputados, obtuvo en promedio el 83% de los escaños, incluso llegó a ganar la totalidad de los distritos de mayoría en el año de 1970. Asimismo, observamos que la tendencia electoral priísta a lo largo de 1943 a 1985, período donde el partido hegemónico, a pesar de ir en decadencia el apoyo electoral, éste mantuvo una sobrerrepresentación al momento de integrar la Cámara de Diputados, es decir, pasó de obtener el 90% al 65% de los votos, significándole 291 diputaciones en la LIII Legislatura (1985-1988).

**Cuadro 6**  
**Integración**  
**LIV Legislatura (1988-1991)**

Partido Político	MR	RP	Total
	300	200	500
PAN	38	63	101 20.20%
<b>PRI</b>	<b>235</b>	<b>27</b>	<b>262</b> <b>52.40%</b>
PMS (PRD)*	3	19	22 4.40%
PPS	17	32	49 9.80%
PFCRN	2	34	36 7.20%
PARM	5	25	30 6.00%

\*Fueron electos bajo el Partido Mexicano Socialista, el cual cedió su registro para conformar al Partido de la Revolución Democrática en 1989.

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la Cámara de Diputados.

Hasta antes de la LIV Legislatura (1988-1991), el PRI vivió sus mejores épocas, en las cuales logró desplegar un sistema presidencialista de gobierno<sup>166</sup>, donde poseía la capacidad de legislar y reformar la Constitución por sí solo, porque dominaba el Ejecutivo y el Legislativo.

Con respecto a las expresiones políticas opositoras, éstas no representaban un contrapeso importante en el interior de la Cámara de Diputados. Por tal razón, el estudio de la correlación de fuerzas y el proceso de negociación entre éstas y el poder Ejecutivo no había sido objeto de investigación y análisis,

---

Finalmente, en las elecciones para integrar a la LIV Legislatura, el Revolucionario Institucional sólo ocupó el 52.40% de la Cámara de Diputados, lo cual significó perder la capacidad para reformar la Constitución por sí solo. Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Ed. Cal y Arena, 1993.

<sup>166</sup> Consultar el capítulo II y III de este trabajo para observar los aspectos más importantes del sistema presidencialista de gobierno.

hasta hace un poco más de dos décadas, cuando el Revolucionario Institucional perdió su fuerza legislativa mayoritaria en el interior del Poder Legislativo, tanto a nivel federal como estatal.

Así, tras un largo período de dominio unipartidista en el Legislativo, el sistema político sufrió cambios graduales, ante el inminente avance electoral de otras corrientes políticas distintas al Partido Revolucionario Institucional, modificando de manera importante el *modus operandi* del quehacer de la política y del gobierno.

Podemos decir que en México pasamos de un sistema no democrático a uno democrático, donde la presencia de más partidos políticos, en su sentido moderno, demostró una competencia real entre éstos; con reglas electorales claras y equitativas para todos, abriendo así la posibilidad de acceder al poder a cualquier instituto político a través de la disputa por el voto.

Estas características del régimen político permitieron que la alternancia política fuese posible en todos los niveles; desde cabildos, pasando por Congresos locales, gubernaturas y hasta llegar a la Presidencia de la República en el año 2000. Con ello, las diversas expresiones electorales se han ido consolidando, de manera gradual, en distintas regiones y zonas del país.

De ahí la importancia de estudiar al gobierno dividido, porque ante la obligación de construir los acuerdos políticos en el interior del Poder Legislativo, los distintos partidos políticos se ven en la necesidad de cabildear entre ellos sus distintas propuestas legislativas; haciendo que la acción de gobierno recaiga entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, en pro de mejores políticas públicas para la sociedad, además de elaborar un marco legal congruente con los problemas del país. Es decir, la presencia de un gobierno sin mayoría, implica la creación de un entramado legal acorde a las exigencias sociales, políticas y económicas.

Dentro del ámbito local, el gobierno dividido vertical se dio en 1989, cuando el Partido Acción Nacional ganó, por primera vez, la gubernatura de Baja California. Desde entonces en nuestro país se ha presentado, hasta la fecha, en

24 de los 31 estados, es decir, en el 77.4% del territorio; lo cual nos demuestra que se ha convertido en una constante dentro de los gobiernos federales y locales; incluso no nos debe sorprender si se llegará a instalar en los Congresos locales que aún restan por experimentarlo. El cuadro 7 nos muestra en qué entidades federativas se ha dado el fenómeno.

**Cuadro 7**  
**Estados con presencia de gobierno dividido**  
**(1989-2012)**

<b>Estado</b>	<b>Gobierno Dividido</b>	<b>Estado</b>	<b>Gobierno Dividido</b>
Aguascalientes	SI	Nayarit	SI
Baja California Norte	SI	Nuevo León	SI
Baja California Sur	NO	Oaxaca	NO
Campeche	NO	Puebla	NO
Chiapas	SI	Querétaro	SI
Chihuahua	SI	Quintana Roo	SI
Coahuila	NO	San Luis Potosí	SI
Colima	NO	Sinaloa	NO
Durango	NO	Sonora	SI
Guanajuato	SI	Tabasco	SI
Guerrero	SI	Tamaulipas	NO
Hidalgo	NO	Tlaxcala	SI
Jalisco	SI	Veracruz	SI
Estado de México	SI	Yucatán	SI
Michoacán	SI	Zacatecas	SI
Morelos	SI	Distrito Federal	NO

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos por los Congresos Locales e Institutos de Transparencia y Acceso a la Información Estatales.

Con ello, el gobierno dividido en nuestro país ha obligado a toda la clase política<sup>167</sup> a conducirse de una distinta y mejor manera ante la nueva dinámica que se está presentado en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, tanto a nivel federal como local, es decir, los cambios políticos que se han mostrado, desde 1989 hasta la fecha, suponen la reconfiguración de todas las instituciones políticas y de las

<sup>167</sup> Gaetano Mosca hace referencia a que en toda sociedad, sin importar su grado de desarrollo y organización, existen dos tipos fundamentales de personas: los gobernantes y los gobernados. La primera de éstas la define como la clase política, debido a que desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder, dirige y regula a la segunda. Gaetano Mosca, *La Clase Política*, México, FCE, 2004, cap. 2.

reglas de juego no escritas de nuestro sistema político, con la finalidad de darle mayor viabilidad, estabilidad y gobernabilidad a nuestro régimen.

Asimismo, desde finales de la década de los 80 México ha venido sufriendo cambios importantes en el quehacer político-electoral. Podemos decir, que el Legislativo había jugado un papel meramente presencial y legitimador de la clase política gobernante, el cual se encontraba a los designios y deseos del presidente de la República y del Revolucionario Institucional, características exactas, que reflejaban las relaciones Ejecutivo-Legislativo en todos los niveles de gobierno.

Así, el principio de división de poderes no era aplicable en nuestro país. Afortunadamente, hoy la realidad es totalmente distinta; las elecciones, como mencionábamos, son democráticas, es decir, las normas de juego están claramente establecidas y aceptadas por todos los actores. Lo anterior, provocó que “casi de la noche a la mañana un hiperpresidente fuera sustituido por un hipopresidente, por un presidente repentinamente débil que ahora debe enfrentar el problema que supone no tener mayoría en el Congreso y tener que someter la legislación a un parlamento que no controla”.<sup>168</sup>

Es momento de revisar cómo se ha desempeñado nuestro sistema político bajo la lógica del gobierno dividido, particularmente a nivel federal. Debemos de analizar los retos que se generan entre ambos poderes y cómo los han resuelto, ya que se están observando cambios en la manera de hacer política. Es decir, estudiaremos la dinámica existente en la relación entre el presidente de la República y la Cámara de Diputados, bajo la revisión de las principales iniciativas de ley que ha presentado el titular del Ejecutivo frente a los legisladores y el trató que éstos le han dado a sus proyectos.

De igual forma, prestaremos atención a cómo se da esa interacción entre poderes y cómo se ha visto afectada por la falta de una mayoría legislativa del

---

<sup>168</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2004, p.224.

mismo color del Ejecutivo; bajo la generación, la productividad legislativa y su relevancia e impacto ante las necesidades sociales.

En resumen, con la aparición del fenómeno del gobierno dividido la dinámica legislativa ha venido sufriendo diversas modificaciones, es decir, antes la Cámara Baja giraba en torno a un partido político, hoy en día el juego en el interior de ésta se ha visto modificado; actualmente la Cámara de Diputados debe conciliar diversos y distintos puntos de vista en un solo camino. Con ello, el desempeño del Legislativo se ha convertido en un proceso de cabildeo entre los distintos grupos parlamentarios y el Ejecutivo.

Lo anterior es producto natural del tránsito de un sistema no democrático a uno de corte democrático, por lo cual no debemos asustarnos por las causas y consecuencias que trae consigo el gobierno dividido.

Finalmente, nuestro estudio se abocará a revisar y analizar el desempeño de la Cámara de Diputados y la relación que ha tenido con el Ejecutivo, desde la aparición del gobierno dividido a nivel federal, en 1997. Asimismo, examinaremos algunas de las principales propuestas o modificaciones legislativas que hayan promovido ambos poderes de la federación.

#### **4.1. La experiencia federal. La Cámara de Diputados 1997-2009, lo complicado de construir acuerdos**

Es momento de observar lo que sucedía en el interior del Congreso de la Unión, específicamente en la Cámara de Diputados, dentro del período que abarca de 1997 a 2009, es decir, desde la LVII Legislatura (1997-2000) hasta la LX Legislatura (2006-2009), que operaron bajo el formato de un gobierno dividido y de cómo éste modificó el desempeño y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Como ya se había hecho mención, el PRI después de un largo período de hegemonía, de más de seis décadas, perdió, de manera gradual, su capacidad para modificar la Carta Magna por sí solo y posteriormente la posibilidad de

cambiar cualquier tipo de legislación. Hasta ese entonces, el Revolucionario Institucional había legislado al gusto del titular del Ejecutivo, gracias al poder de decisión que le daba el control de la mayoría de los curules en el interior de la Cámara de Diputados.

Así, el presidente de la República había ostentado el título del “gran legislador”, debido a que casi la totalidad de los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión eran de su autoría, incluso la gran mayoría de ellos no sufrían modificación alguna por parte de los legisladores.<sup>169</sup>

A pesar del gran poderío que mantenía el PRI en el Legislativo y el Ejecutivo, los partidos de oposición, con el paso del tiempo, lograron ganar espacios en el interior de la Cámara Baja. El caso más significativo del avance de la oposición es el del Partido Acción Nacional, el cual alcanzó curules dentro de ésta de manera constante y sistemática. Posteriormente, el Partido de la Revolución Democrática logró una presencia importante en San Lázaro, convirtiendo al sistema de partidos en una triada en Cámara de Diputados.

En nuestro país sólo habíamos experimentado la presencia de un gobierno unificado, es decir, el Revolucionario Institucional había logrado ganar la Presidencia de la República, además de obtener que el Legislativo estuviera en sus manos.<sup>170</sup> Sin embargo, a partir del año de 1997 la figura del gobierno unificado quedaba en el olvido y, tal vez para siempre, se vislumbraba la presencia de un gobierno dividido, el cual lo han definido los teóricos como “aquél donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el

---

<sup>169</sup> Fue a partir del gobierno del General Plutarco Elías Calles, que el titular del Ejecutivo tuvo niveles de aprobación favorables, ya que a éste la Cámara de Diputados le aprobó cerca del 51% de las proyectos legislativos. A partir de 1926, según datos de Weldon, fue el presidente de la República quien presentó la mayoría de proyectos de ley en todas las legislaturas hasta la LVIII Legislatura, donde fue la Cámara de Diputados, el lugar de origen del grueso de las iniciativas de ley. Véase Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, (compiladores), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Argentina, Editorial Paidós, 2002, pp. 178-185.

<sup>170</sup> Carlos Enrique Casillas Ortega, “Gobierno Divididos en México: Entre la pluralidad y la eficacia”, en *Gobierno Divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, IFE, 2001, p. 23.

control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral).”<sup>171</sup>

Con ello, el nuevo horizonte que se vislumbraba en México nos hacía pensar que la dinámica interpoderees se vería seriamente afectada. En primera instancia, porque se perturbaría la eficacia y efectividad del gobierno, es decir, se obstaculizaría la productividad del trabajo legislativo y se conduciría a una parálisis del gobierno, incluso se podría provocar un cambio en el sistema de gobierno, pasar de un sistema presidencial por uno de corte parlamentario o semiparlamentario de gobierno.

Este cambio político obligó la reconfiguración del sistema político mexicano y de sus instituciones. Modificaciones lentas o aceleradas, que trastocaron las esferas más profundas del poder político en México, es decir, se vislumbraba una arena llena de conflictos, donde la generación de acuerdos y compromisos parlamentarios se verían obstaculizados. Con ello, la construcción de una mayoría, ya no digamos estable, en Cámara de Diputados se vería sumamente complicada, porque el diálogo y el cabildeo no han sido rasgos de los partidos políticos nacionales.

El Poder Legislativo, a nivel federal, vivió cambios importantes durante los comicios intermedios de 1997, debido a que se observó una mayor correlación de fuerzas en el interior de la Cámara de Diputados. El Partido Revolucionario Institucional no logró obtener una mayoría, es decir, el 50% más 1 de los escaños, objetivo que ninguna otra fuerza política alcanzó. Lo cual provocó la construcción de innumerables escenarios políticos-coyunturales para la segunda parte de la administración del presidente Ernesto Zedillo (1997-2000).

Así, en San Lázaro la LVII Legislatura (1997-2000) quedó conformada por tres grandes fuerzas políticas: Revolucionario Institucional, Acción Nacional y el

---

<sup>171</sup> Alonso Lujambio, “Gobiernos Divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989-1997”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, México, Ed. Taurus-CIDE, 2002, p. 319.

Partido de la Revolución Democrática (PRD); con la participación de dos pequeños grupos parlamentarios, conformados por el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), dando apertura a la participación de distintos sectores de la sociedad en la toma de decisiones, rasgo distintivo de todo sistema democrático. Veamos el cuadro 8, el cual presenta cómo se conformó la legislatura correspondiente.

Ante los nuevos cambios que se presentaban en el quehacer político-electoral de nuestro país, la existencia del fenómeno del gobierno dividido se observaba a nivel federal y local, donde éste apareció en el año de 1989, cuando Acción Nacional ganó la gubernatura de Baja California, primer estado en presentarse la alternancia, pero no logra una mayoría simple en el Congreso Local, al sólo alcanzar 9 de los 19 escaños que integraron la XIII Legislatura.<sup>172</sup>

Lo anterior, producto de la consolidación de un real y afianzado sistema multipartidista dentro de nuestro sistema político. Los cambios en la dinámica partidista eran el residuo de nuevas reglas legales en materia electoral, las cuales se fueron modificando al tenor que marcaba el espectro nacional y las exigencias político-sociales, es decir, la implantación de un sistema netamente democrático de gobierno. En ese sentido, el Mtro. Carlos Casillas menciona que los cambios fueron “desde la conformación de un sistema electoral plural, competitivo y con certidumbre legal, pasando por el surgimiento de nuevos actores... hasta el desdibujamiento de añejas estructuras de control político.”<sup>173</sup>

Las características anteriores han obligado a cambiar el comportamiento de los partidos políticos en el interior de la Cámara de Diputados; ahora deben actuar de manera más responsable y propositiva, porque pesa más su opinión al momento de someter al pleno y votar las decisiones que se toman en el Congreso de la Unión. En relación a lo anterior, el Mtro. Alonso Lujambio expresa:

---

<sup>172</sup> Véase el anexo estadístico de este trabajo, el cual contiene la integración de las legislaturas locales de nuestro país.

<sup>173</sup> Carlos Enrique Casillas Ortega, *op. cit.*, p. 9.

“Hoy la opinión pública sabe cómo vota (si lo hace a favor, si lo hace en contra, si se abstiene) cada uno de los diputados en cada asunto que se somete a la consideración del pleno. Ello permite a los medios de información y a la ciudadanía dar un seguimiento puntual del trabajo parlamentario de los partidos, justo en la circunstancia en la que todos tienen poder de decisión.”<sup>174</sup>

Como hemos venido observando, el cambio democrático en México dio pauta a la presencia de una pluralidad política y ésta a su vez produjo la aparición del fenómeno del gobierno dividido. Por ello, la forma de legislar en nuestro país cambió de manera importante, ahora toda ésta tendrá que ser revisada y consensada por las expresiones políticas.

Para iniciar nuestro análisis, observaremos cuál fue el rendimiento legislativo en el interior de la Cámara de Diputados con la presencia de un gobierno dividido, es decir, veremos cuántas iniciativas de ley se presentaron; cuántas fueron promovidas por el presidente; de éstas, cuántas fueron modificadas por los legisladores federales; cuántas por los legisladores; y cuántas por los Congresos locales durante nuestro período de estudio y así conocer cómo se desarrolló la relación Ejecutivo-Legislativo..

Es momento de ver cuál fue la dinámica que imperó en el segundo trienio de la administración del Dr. Ernesto Zedillo (1997-2000), al frente del Ejecutivo federal, bajo la figura de un gobierno dividido.

#### **4.1.1. La LVII Legislatura (1997-2000). El fin del dominio unipartidista en la Cámara de Diputados**

Dentro de los comicios del 6 de julio de 1997, sucedió lo que muchos ya preveían; la reconfiguración de las fuerzas políticas en Cámara de Diputados. El resultado de la elección federal dio inicio al fenómeno del gobierno dividido, el cual con el paso del tiempo se habría de volver una constante en nuestro sistema político. La

---

<sup>174</sup> Alonso Lujambio, *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Editorial Océano, 2000, p. 40.

Cámara de Diputados contaría con cinco grupos parlamentarios: PRI, PAN, PRD, PVEM y PT, tal y como lo muestra el cuadro 8.

**Cuadro 8**  
**Integración**  
**LVII Legislatura (1997-2000)**

Partido Político	MR	RP	Total
	300	200	500
PAN	62	56	118 23.60%
<b>PRI</b>	<b>164</b>	<b>74</b>	<b>238</b> <b>47.60%</b>
PRD	71	54	125 25.00%
PT	3	9	12 2.40%
PVEM	0	7	7 1.40%

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados en la Cámara de Diputados.

Con ello, la presencia de los gobiernos divididos se dibujó en el horizonte político nacional en el año de 1997. Desde entonces, los especialistas advertían que la LVII Legislatura sería muy complicada, porque la generación de acuerdos y compromisos en San Lázaro se verían supeditados a la capacidad negociadora del presidente con los distintos grupos parlamentarios y a su vez entre éstos en la Cámara Baja, modificando las reglas del régimen político.

Por su lado, el Ejecutivo Federal se veía en la necesidad de desarrollar una estrategia para hacerle frente al nuevo fenómeno que se presentaba. En primera instancia, su zona de confort se reduciría de manera importante, es decir, tendría que entablar diálogo con los líderes de las principales fuerzas políticas y con cada uno de los líderes parlamentarios.

Asimismo, el presidente asumiría un papel más cauteloso en las iniciativas y reformas, constitucionales o secundarias, que presentase a la Cámara de

Diputados; buscaría que los costos políticos y rechazos parlamentarios fuesen los menos posibles, debido a que el Revolucionario Institucional sólo contaría con el 47.60%, es decir, 238 curules a su favor, colocándolo en una situación anormal para él y para todo el sistema político.

Muchos cambios se experimentarían en San Lázaro, producto de la pluralidad y fragmentación del poder político. En general, todos los recintos legislativos del país se convirtieron en reales centros deliberativos de los principales asuntos nacionales y locales. Las adecuaciones sufridas convirtieron al Poder Legislativo en un actor sumamente activo, olvidando la pasividad que lo caracterizó desde 1946<sup>175</sup> hasta 1997, período en que el Revolucionario Institucional dominó la Cámara de Diputados por completo.

Con ello, se identificó a la Cámara Baja como “una institución democrática y plural en la que se articulan y representan los intereses del electorado, y en donde se reconocen como sus funciones, la representación social, legislar y ejercer el control del gobierno”.<sup>176</sup>

Así, la segunda mitad de la administración del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León tuvo algunas dificultades para mantener el control en la Cámara de Diputados, debido a que la creación de una coalición opositora significaba un serio problema para él; donde al conjuntarse todas las expresiones distintas al PRI (PAN con 118, PRD con 125, PT con 12 y PVEM con 7 espacios cada quien) lograrían reunir a 262 diputados contra los 238 que integraban al grupo parlamentario del tricolor, logrando equilibrar las fuerzas en el interior de la Cámara Baja, incluso poniendo por delante las propuestas legislativas provenientes de los partidos de oposición.

---

<sup>175</sup> En 1946, con la aprobación de la Ley Electoral, donde se otorga a los partidos políticos nacionales, la facultad exclusiva de postular candidatos en los comicios federales, eliminando las candidaturas independientes y otorgando espacios, mínimos, a los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. Para mayor información sobre la Ley Electoral del 46, véase el cap. 3 de este trabajo.

<sup>176</sup> Margarita Jiménez Badillo, “Relaciones de gobierno y oposición en México: rendimiento parlamentario en comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados (1994-2002)”, en *Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, año II, no. 9, México, marzo, 2003, publicación trimestral, p. 143.

Los conflictos no se hicieron esperar; el primero de ellos se presentó con la instalación de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, debido a que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) en su artículo 38, vigente para ese entonces, establecía que la integración de este órgano estaría bajo la dirección del grupo parlamentario mayoritario, cosa que ningún partido logró alcanzar. Después de una serie de negociaciones, no menos complicadas, el conflicto se resolvió mediante un acuerdo parlamentario, donde se planteó que, ante la imposibilidad de constituir a la Gran Comisión, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se erigiera como máximo órgano de gobierno en la Cámara de Diputados.<sup>177</sup>

Por otro lado, durante el segundo trienio del presidente Ernesto Zedillo, es decir, en el período correspondiente a la LVII Legislatura (1997-2000), se presentaron un total de 641 iniciativas de ley; siendo los diputados los más activos con 572 proposiciones, seguidos del Ejecutivo con 32 proyectos y por último los Congresos locales con 33 proposiciones. El cuadro 9 nos muestra cómo fue la dinámica en general.

De los 641 proyectos inscritos, sólo se aprobaron 151. De las propuestas de ley dictaminadas en sentido negativo, encontramos que se rechazaron 42 de ellas, para el 6.55%. Quien sufrió más desaires fueron los mismos diputados, con 40 propuestas.

---

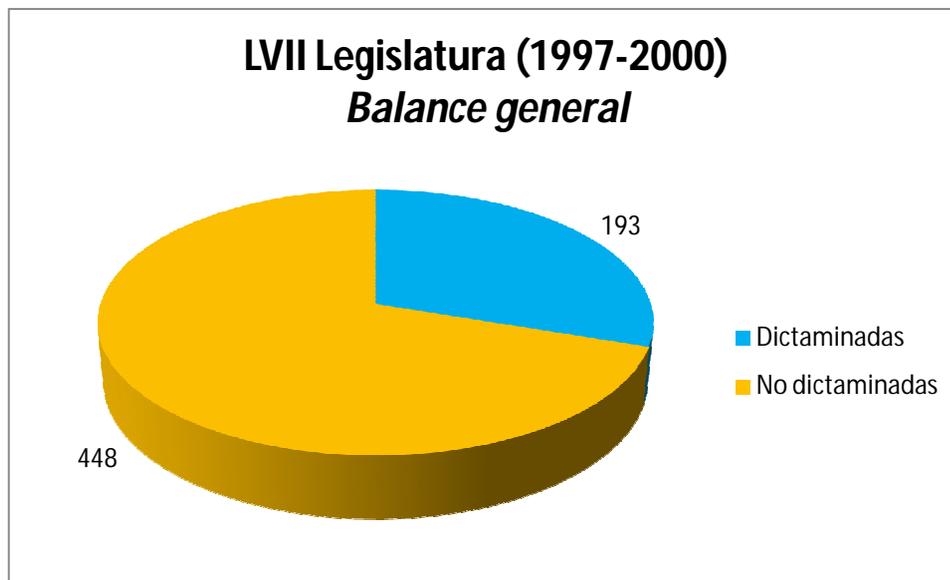
<sup>177</sup> Ante la imposibilidad de conformar a la Gran Comisión, los problemas que se tornaron en la LVII Legislatura y al no existir ninguna salida legal al conflicto, la Cámara de Diputados optó por resolver los problemas de operación mediante la creación de los Acuerdos Parlamentarios. Así, el trabajo de ésta se tornó lento y complicado durante el primer año de ejercicio; dando lugar a la presentación de varias iniciativas con el fin de resolver los problemas de organización. Tras casi dos años de funcionamiento, la Cámara de Diputados logró consensar a las diversas expresiones políticas y se llevaron a cabo las reformas a la Ley Orgánica, donde se presentó la creación de innovadores órganos de Gobierno como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativo; además, se suprimió la vieja estructura administrativa encabezada por el Oficial Mayor, sustituyéndola por la de Secretaría General, asimismo, se adicionó una nueva institución parlamentaria que fue la Mesa de Decanos, se modificó la estructura de las comisiones ordinarias y los comités, eliminado a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de las comisiones ordinarias y transformándola en la Junta de Coordinación Política.

**Cuadro 9**  
**Balance legislativo**  
**LVII Legislatura (1997-2000)**

LVII Legislatura	Iniciativas				
	Porcentaje de éxito	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Desechadas
Poder Ejecutivo	88.88	36	32	3	1
		5.62%	21.19%	0.67%	2.38%
Diputados	20.10	572	115	417	40
		89.24%	76.16%	93.08%	95.24%
Congresos Locales	12.12	33	4	28	1
		5.15%	2.65%	6.25%	2.38%
Total		641	151	448	42
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Con ello, encontramos que se dictaminaron un total de 193 proposiciones de ley, es decir, sólo se revisó el 30.1 por ciento del total de las iniciativas, quedando en el olvido el grueso de las propuestas remitidas. Veamos el siguiente gráfico para darnos una mejor idea de todo el trabajo que quedó pendiente.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Entre las más importantes en la LVII Legislatura, podemos resaltar a cuatro; las cuales jugaron un papel preponderante y marcaron el desarrollo y desempeño de la Cámara Baja. Los proyectos parlamentarios fueron:

1. **Ley sobre Derechos y Cultura Indígena:** la cual fue edificada con el objetivo de superar el conflicto en Chiapas, empero no logró la aprobación que requería por parte del Senado para cerrar el ciclo legislativo;
2. **Proyecto de decreto que adiciona la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y se reforman las Leyes para Regular las Agrupaciones Financieras, Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Mercado de Valores, Sociedades de Inversión:** la cual proponía dotar de autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, transformándola en un órgano desconcentrado del Banco Central, con mayores atribuciones en materia de regulación financiera; determinar la composición del órgano de gobierno de la Comisión y otorgarle facultades; redistribuir facultades sobre el sistema financiero; y estipular que el personal de la Comisión se regirá por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público;
3. **Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA):**<sup>178</sup> el cual fue aprobado con un gran costo político, donde el presidente y su partido fueron los más afectados y que finalmente abonó para su derrota electoral en los comicios presidenciales del 2000. Dentro de éste, los diputados exigieron al presidente Zedillo la destitución del entonces Secretario de Hacienda, José Ángel Gurría; del titular de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,

---

<sup>178</sup> El paquete de iniciativas que presenta el Ejecutivo fueron: a) Decreto que abroga la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo; b) Decreto que reforma la Ley del Banco de México; c) Decreto por el que se adiciona la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y se reforman las leyes para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, del Mercado de Valores, y de Sociedades de Inversión; y d) Decreto por el que se expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión de Recuperación de Bienes, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública. Consultar la Gaceta Parlamentaria para una mayor información sobre el tema.

Eduardo Fernández García; y la renuncia de Guillermo Ortiz, Gobernador del Banco de México; y

4. **Ley del Registro Nacional de Vehículos. Creación del Registro Nacional de Vehículos (RENAVE):** la cual no tuvo grandes problemas para ser aprobada por los diputados: sin embargo ésta sufrió diversas adecuaciones, producto del escándalo que protagonizó su director general Ricardo Miguel Cavallo, acusado de fraude, malversación de fondos y venta ilegal de automóviles, además de ser acusado de violación a los Derechos Humanos en Argentina. Asimismo, los legisladores solicitaron la renuncia del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Herminio Alonso Blanco Mendoza.<sup>179</sup>

Con ello, todas las propuestas emanadas del Ejecutivo tuvieron que ser revisadas y negociadas con los partidos de oposición, lo cual representó un cambio en la manera de legislar en México, donde todo proyecto, por sencillo que fuera, necesitaba del consenso de distintas corrientes políticas, abriendo paso a la consolidación del estado democrático en nuestro país. Veamos de manera esquemática las principales propuestas de esta legislatura en el cuadro 10.

Pasemos a revisar el desempeño parlamentario de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados es su aspecto cuantitativo. Como lo demuestra el cuadro 9, de manera general, los diputados elevaron considerablemente el número de iniciativas ingresadas con respecto a su antecesora, la LVI Legislatura (1994-1997), donde sólo se presentaron 250 proyectos, es decir, con la llegada del gobierno dividido se reactivó una de las facultades más importantes del legislativo, la creación de leyes.

---

<sup>179</sup> Para revisar a fondo el contenido de los proyectos legislativos, véase la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx> y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en el siguiente portal de internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

**Cuadro 10**  
**Principales Iniciativas presentadas en Cámara de Diputados**  
**LVII Legislatura (1997-2000)**

<b>Actor</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Objeto</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Status</b>
Ejecutivo Federal	Ley sobre Derechos y Cultura Indígena	Reconocimiento constitucional de los derechos indígenas	Desarrollo Social	No aprobada por el Senado de la República
Ejecutivo Federal	Proyecto de decreto que adiciona la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y se reforman las Leyes para Regular las Agrupaciones Financieras, Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Mercado de Valores, Sociedades de Inversión	Dotar de autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, transformándola en un órgano desconcentrado del Banco Central, con mayores atribuciones en materia de regulación financiera	Sistema Financiero	Aprobada y Publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)	Establecimiento de un esquema de protección al ahorro que provea a la integridad del sistema financiero	Sistema Financiero	Aprobada y Publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley del Registro Nacional de Vehículos (RENAVE)	Crear y regular el Registro Nacional de Vehículos, el cual tendría como propósitos identificar cada uno de los automotores que circulan en territorio nacional y prestar el servicio de información respecto de éstos	Comunicaciones y Transportes, Seguridad Pública y Justicia	Aprobada y Publicada en el Diario Oficial de la Federación

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación.

Los diputados presentaron un total de 572 iniciativas. Sin embargo, el aumento de los proyectos no significó que todas ellas fueran eficientes y funcionales en la legislación nacional o acordes a las necesidades sociales, debido a que sólo se aprobaron el 20.1%, es decir, 115 de las 572 presentadas por la Cámara de Diputados, lo cual es una clara muestra de que la gran mayoría de éstas eran innecesarias o irrelevantes.

Asimismo, de esos 572 proyectos, el 72.9% de las iniciativas no merecieron revisión alguna por las Comisiones a las que fueron turnadas. Este dato es interesante, debido a que 417 proyectos de ley no están cumpliendo con el ciclo legislativo.

Caso contrario ocurrió con el Poder Ejecutivo, el cual de los 36 proyectos de ley presentados en la LVII Legislatura, el 88.88% fue dictaminado de manera positiva. Es decir, sólo 3 iniciativas no lograron ser aprobadas por los diputados; si sumamos las 32 iniciativas aprobadas con la propuesta desechada, encontramos que la Cámara de Diputados atendió 33 de los 36 proyectos, lo que significó que se dictaminó el 91.66% de las propuestas enviadas por el presidente a la Cámara Baja, dando como resultado un saldo positivo para el presidente de la República.

Otro aspecto a resaltar es el papel que juegan las legislaturas locales en la proposición de iniciativas. Éstas remitieron a la Cámara Baja un total de 33 proyectos de ley, de los cuales sólo se aprobaron 4 de ellas, es decir, el 12.12%, un porcentaje realmente bajo; otro dato interesante es el caso omiso que los diputados federales hicieron a las 28 iniciativas restantes, lo que significa que el 84.84%, del total del trabajo legislativo que enviaron los Congresos locales a San Lázaro, no fue revisado, analizado y discutido por los diputados.

De manera general, el cuadro 9 nos presenta el balance legislativo de la LVII Legislatura. En total, se presentaron 641 proyectos de ley, siendo los diputados los más activos y relegando a los Congresos locales al último sitio. Sólo 151 propuestas lograron transitar todo el ciclo parlamentario, es decir, el 23.55%; donde el más exitoso fue el Poder Ejecutivo con un 88.88% de efectividad.

De igual forma, del universo total de iniciativas, para crear o modificar leyes, el 69.89%, es decir, 448 proyectos de ley, se quedaron sin ser revisadas en las comisiones. Lo anterior, nos hace pensar que producto de la pérdida de la mayoría simple por parte del Partido Revolucionario Institucional, los equipos técnicos de trabajo no han cumplido con su tarea, la cual es analizar y dictaminar las propuestas que les son remitidas.

Regresando a la dinámica Ejecutivo-Legislativo, observamos que la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados no mostró grandes conflictos entre éstos, es decir, la armonía entre ambos poderes no se vio en peligro, sí se presentaron algunas diferencias, pero nunca se puso en riesgo la viabilidad del gobierno. Un dato interesante fue que durante la Legislatura, el Ejecutivo Federal no recurrió a la implementación del veto para frenar algún proyecto legislativo emanado de algunas de las Cámaras, lo cual nos hace pensar que la interacción entre los poderes de la federación no llegó a los extremos de confrontación.

El bajo nivel del conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, en primera instancia responde a la gran disciplina que ha existido en el interior del Partido Revolucionario Institucional y las demás expresiones políticas; las cuales, en su gran mayoría, votaron de manera cohesionada en el pleno. En segundo lugar, encontramos la alianza congresional que instrumentaron el PRI y Acción Nacional durante toda la Legislatura, a la cual se sumó el apoyo de los demás partidos de oposición en muchas votaciones. Aquí, el PAN se mantuvo como partido colegislador a cambio de ciertas prebendas y apoyos políticos: reconocimiento de diversos triunfos locales; el aumento de recursos federales a municipios gobernados por éste; y modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a favor de gobierno panistas y de algunos cabildos administrados por los demás partidos de oposición.

Un tercer factor que contuvo una parálisis gubernamental, fue la escasa capacidad que tuvieron los partidos opositores para construir una coalición sólida y duradera en el Congreso, debido a la falta de puntos convergentes, comenzando desde las diferencias ideológicas hasta las económicas, principalmente entre

Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, quienes tenían serías posibilidades de poner en aprietos al PRI.

Con respecto al desempeño en el interior de los dos principales grupos parlamentarios en la Cámara, quisiera resaltar el gran trabajo que realizó el coordinador del Revolucionario Institucional, el Dip. Arturo Núñez Jiménez; quien logró mantener cohesionados y disciplinados a los 238 diputados del PRI y construir los acuerdos que necesitaba el Ejecutivo y su partido en ese entonces. De igual forma, el coordinador de la fracción panista, el Dip. Carlos Medina Plascencia, entendió, al igual que sus pares, que el único camino a seguir era mantenerse como una fuerza opositora leal al sistema, donde el 96% de los dictámenes aprobados en la LVII Legislatura fueron con la firma de Acción Nacional, refrendando sus compromisos en Cámara.

Por otro lado, las Comisiones en San Lázaro reactivaron su razón de ser, las cuales quedaron conformadas de manera proporcional al número de escaños obtenidos por las fuerzas políticas en el pleno. Su importancia radicó en los espacios de discusión, debate y decisión que éstas representan, adicionando a la gran distribución de recursos económicos, materiales y personales, que hasta entonces habían estado en manos del PRI.

De esta forma, el Revolucionario Institucional presidió 19 comisiones, Acción Nacional 10, el PRD de igual forma 10, el PT y Verde Ecologista de México 1 cada uno. Los partidos de oposición lograron mantener comisiones relevantes: el PRD dirigió los trabajos de la Comisión de Programación y Presupuesto y de Educación, mientras que Acción Nacional tuvo la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Con ello, se dio una apertura democrática en San Lázaro, ya que con la presidencia de partidos de oposición en comisiones se ampliarían los temas a debatir en los órganos congresionales, es decir, se ampliaría el horizonte de aspectos a revisar y analizar por parte de todas las fuerzas; teniendo como prioridad asuntos que llamasen la atención a los partidos de oposición para discutir en la máxima tribuna.

Finalmente, la introducción del sistema electrónico de votación, en esta Legislatura, nos ha permitido conocer de manera clara y oportuna el comportamiento y desempeño legislativo de los diputados; anteriormente a su instalación el *Diario de Debates* no registraba precedente alguno, es decir, inicialmente sólo existía un registro de quienes asistían a las sesiones de pleno, sin embargo no se registraba el sentido del voto de cada uno los legisladores en todos los temas que se discutían, ahora ocurre lo contrario, los ciudadanos podemos saber cómo vota cada uno de los legisladores en todos los temas que son abordados en sus sesiones.

En conclusión, el Ejecutivo, ante el nuevo panorama que presentaba el gobierno dividido, se vio en la necesidad de sentarse a negociar con las demás fracciones políticas cualquier propuesta legislativa, porque sin el apoyo de algún otro partido, las reformas o iniciativas propuestas no serían aprobadas, poniendo al régimen de gobierno en una seria crisis.

Así, el saldo de la LVII Legislatura fue positivo, el sistema político nunca estuvo en riesgo, gracias al accionar positivo de las expresiones políticas, la parálisis legislativa y de gobierno no se mostró. El presidente logró la sinergia necesaria con los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. Asimismo, los Proyectos de Egresos de la Federación correspondientes a la LVII Legislatura se aprobaron sin mayores cambios, algo normal en el proceso de negociación en la Cámara de Diputados; cosa similar ocurrió con la Ley de Ingresos.

#### **4.1.2. La LVIII Legislatura (2000-2003). La complejidad del primer gobierno no priísta en México**

Llegaba el proceso electoral del año 2000; se elegirían, a nivel federal, al titular del Ejecutivo y ambas Cámaras. El ambiente para el partido, hasta ese entonces hegemónico, no era el mejor; el Revolucionario Institucional venía de un período sumamente complicado, del cual no pudo recuperar la confianza en sí mismo<sup>180</sup> y

---

<sup>180</sup> Para analizar más a fondo los diversos factores internos que desgastaron al Partido Revolucionario Institucional durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, véase Rosa María Mirón Lince,

del electorado, producto, entre otras cosas, de la mala política económica manejada por la administración zedillista.

El 2 de julio del 2000 marcó una fecha inolvidable en la vida política del país. Por primera vez, el otrora partido hegemónico perdía la presidencia de la República. El candidato de la Alianza por el Cambio, conformada por Acción Nacional y el Verde Ecologista de México, Vicente Fox Quesada, ganaba la titularidad del Ejecutivo al PRI y a la Alianza por México, integrada por el PRD, PT y los tres partidos de reciente registro: el Partido Convergencia por la Democracia (PCD), el Partido Alianza Social (PAS) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).<sup>181</sup>

Finalizaban más de 70 años de dominio priísta al frente del Ejecutivo federal. Era complicado pensar que el PRI dejaría de ocupar la silla presidencial, sin embargo y contra todo pronóstico, “la alternancia a nivel del poder ejecutivo era ya, como se comprobó, una posibilidad efectiva garantizada por la legalidad y las instituciones encargadas de la organización, el cómputo y la calificación de los procesos electorales.”<sup>182</sup>

Con respecto al Poder Legislativo, específicamente en Cámara de Diputados, los resultados para la conformación de la LVIII Legislatura (2000-2003) significaron la continuidad del gobierno dividido, con la agravante de que el partido del presidente de la República carecía, por primera vez, de mayoría también en la Cámara de Senadores; característica que complicaba aún más las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El cuadro 11 nos muestra cómo quedó integrada la LVIII Legislatura en San Lázaro.

---

*Consolidación democrática y partidos políticos: el caso del PRI*, México, UNAM-FCPyS, (Tesis de doctorado), 2008, cap. IV.

<sup>181</sup> Para revisar los resultados oficiales del proceso electoral del año 2000, consúltese la página electrónica del Instituto Federal Electoral (IFE) <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>.

<sup>182</sup> Luis Salazar C. (coordinador), *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, México, Edit. Cal y Arena, 2001, p. 17.

**Cuadro 11**  
**Integración**  
**LVIII Legislatura (2000-2003)**

Partido Político	MR	RP	Total
	300	200	500
PAN	134	73	207 41.40%
<b>PRI</b>	<b>132</b>	<b>76</b>	<b>208</b> <b>41.60%</b>
PRD	24	29	53 10.60%
PVEM	7	10	17 3.40%
Convergencia	0	1	1 0.20%
PT	3	6	9 1.80%
PSN	0	3	3 0.60%
PAS	0	2	2 0.40%

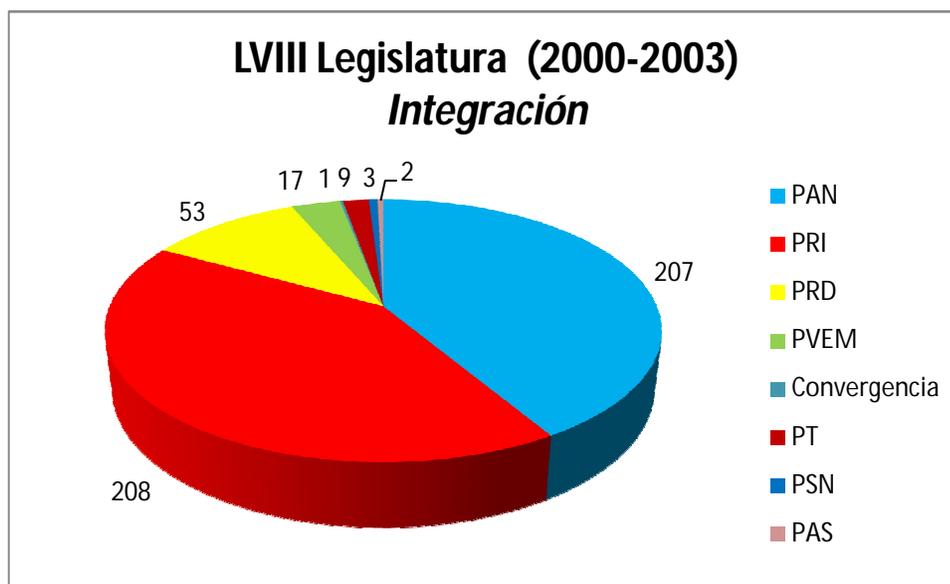
Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la Cámara de Diputados.

Así, el presidente Vicente Fox se veía en la necesidad de negociar cada una de sus iniciativas con las demás expresiones políticas, porque sumados los diputados de Acción Nacional con los del PVEM, que de acuerdo a la alianza establecida para la presidencia de la República trabajarían de manera conjunta, no eran suficientes para alcanzar el 50% más 1 de votos necesarios para sacar adelante cualquier tipo de proyecto legislativo de segundo orden; ni pensar en reformas constitucionales, donde se necesitaba, por fuerza, el apoyo del Revolucionario Institucional para lograr las dos terceras partes que señala el marco constitucional.

Como lo muestra el cuadro 11, el PRI perdía la titularidad del Ejecutivo federal, pero se mantenía como la primera minoría en San Lázaro, con 208

curules, colocándolo en una posición clave; donde, desde el legislativo, controlaría al Ejecutivo sin ser fiscalizado por la opinión pública. En segundo lugar se encontraba el partido en el gobierno, Acción Nacional, con 207 diputados; en tercer lugar, y muy rezagado de los dos primeros, se encontraba el Partido de la Revolución Democrática, quien alcanzó sólo 53 escaños contra los 125 que había obtenido en la LVII Legislatura, disminuyendo de manera importante su presencia en la Cámara Baja.

Con respecto a los partidos pequeños, o partidos bisagra como los llama Giovanni Sartori, el más importante fue el Verde Ecologista de México al alcanzar la suma de 17 espacios, seguido del Partido del Trabajo con 9 escaños y rezagados el Partido de la Sociedad Nacionalista, el Partido Alianza Social y Convergencia con 3, 2 y 1 curules, respectivamente, veamos el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Cámara de Diputados.

La pluralidad política que vivía el país se reflejaba en la Cámara de Diputados; estaría conformada por dos grandes expresiones políticas y una tercera de menor importancia; siete institutos políticos llevarían sus demandas y propuestas a la máxima tribuna; abonando así el joven camino democrático de México.

Un aspecto relevante, tiene que ver con la forma en cómo los ciudadanos decidieron manejar su voto, porque unos sufragaron a favor de Acción Nacional para presidente de la República, pero decidieron hacerlo por un partido distinto para la integración del Congreso de la Unión.

A lo anterior, en la ciencia política se le conoce como “voto diferenciado o cruzado”, porque el elector decide distribuir su sufragio entre distintas fuerzas políticas. Este es un aspecto importantísimo para la generación de gobiernos divididos, porque la gente decide no apoyar incondicionalmente a un partido. Característica que se implantó en nuestro sistema político y que probablemente estará presente por algún tiempo.

En relación con la interacción que se dio entre el Ejecutivo y el Legislativo, particularmente en Cámara de Diputados, hallamos que ésta sería muy complicada debido a que, como hicimos referencia anteriormente, el titular del Ejecutivo tendría que ser muy cauteloso en su desarrollo y forma de interactuar con las distintas expresiones políticas en San Lázaro; éste necesitaría del apoyo de todas ellas, principalmente del grupo parlamentario del PRI, para sacar adelante sus proyectos legislativos, dando pie a la negociación e intercambio entre todos los partidos políticos.

El presidente Fox inició su administración con una agenda parlamentaria ambiciosa; sus propuestas iban encaminadas a realizar diversos cambios constitucionales y llevar a cabo las reformas estructurales que, desde su perspectiva, requería el país, es decir, buscaba redefinir las líneas de acción de política interna e internacional del país.

Así, la relación entre el presidente y la LVIII Legislatura se percibía tensa; dos agendas se pondrían en la mesa de negociación. Por un lado, el Ejecutivo buscaría implantar su programa de gobierno y por el otro, los diputados tratarían de imponer su razón; donde las diferencias ideológicas entre los partidos complicaban la construcción de alianzas estables en el interior de la Cámara Baja.

Revisemos cuál fue la dinámica que se presentó en la Cámara de Diputados con respecto a las iniciativas presentadas durante la LVIII Legislatura. Como lo muestra el cuadro 12 de este trabajo, el presidente Vicente Fox reactivó el papel del Ejecutivo como un importante promotor de iniciativas, al presentar 63 proyectos, 27 más que el ex presidente Ernesto Zedillo; los diputados casi duplicaron las iniciativas remitidas en relación con la legislatura anterior, al pasar de 572 a 1,059 iniciativas. Finalmente, los Congresos locales incrementaron sus propuestas al presentar 83 iniciativas, 56 más con respecto a la LVII Legislatura, donde sólo fueron 33 de éstas.

**Cuadro 12**  
**Balance legislativo**  
**LVIII Legislatura (2000-2003)**

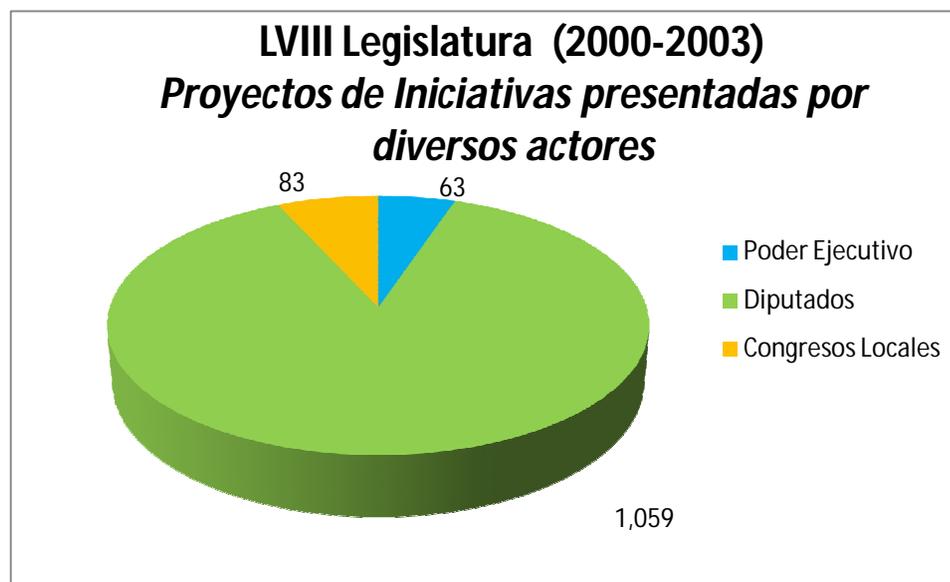
LVIII Legislatura	Iniciativas				
	Porcentaje de éxito	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Desechadas
Poder Ejecutivo	87.30	63	55	6	2
		5.23%	17.80%	0.81%	1.31%
Diputados	22.37	1,059	237	682	140
		87.88%	76.70%	91.79%	91.50%
Congresos Locales	20.48	83	17	55	11
		6.89%	5.50%	7.40%	7.19%
Total		1,205	309	743	153
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con información tomada del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

De manera general, todos los actores facultados para presentar proyectos de ley, comenzaron a darle vida a la Cámara de Diputados, al casi duplicar el número de proposiciones que los diputados federales tuvieron que revisar, analizar, debatir y, en su caso, aprobar las iniciativas remitidas, con la ayuda de los órganos técnicos, como lo son las comisiones de trabajo.

Con ello, el paradigma de que el Ejecutivo era el principal legislador, con respecto al número de iniciativas presentadas, en nuestro país queda totalmente desechado con el siguiente gráfico, porque nos muestra que con la figura del

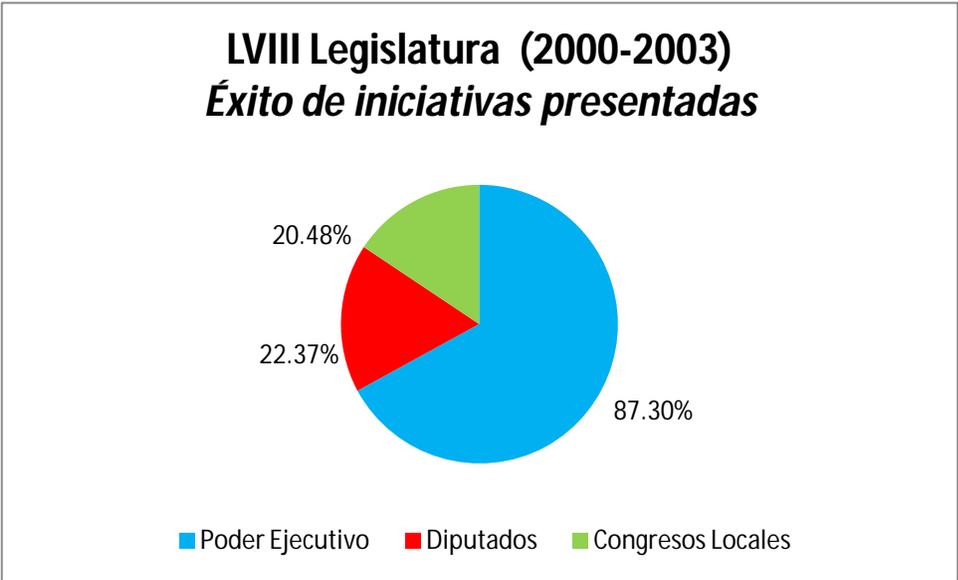
gobierno dividido, ahora los legisladores comenzaron a realizar una de sus principales tareas constitucionales, es decir, la elaboración de leyes.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

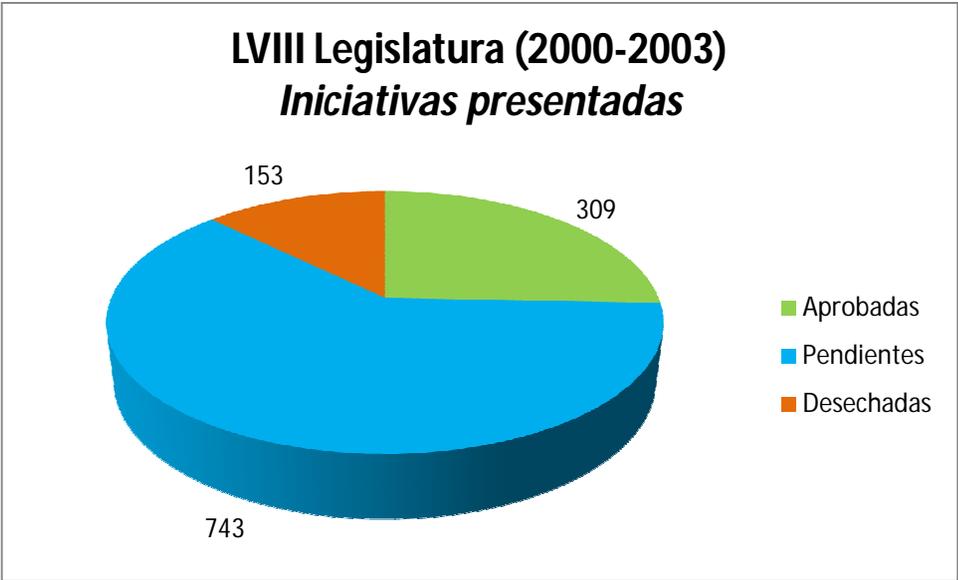
Analicemos ahora la tasa de éxito de cada uno de estos actores. Iniciemos con el Ejecutivo, quien presentó un total de 63 iniciativas, de las cuales 55 fueron aprobadas, es decir, tuvo un 87.30 por ciento de éxito. Con respecto a las iniciativas inscritas por los diputados, ingresaron un total de 1,059 proyectos, de los cuales se dictaminaron de manera positiva 237, lo que representó el 22.37%. En referencia a los Congresos locales, éstos remitieron un total de 83 iniciativas, de ellas sólo 17 fueron aprobadas, para una tasa de éxito del 20.48%.

Así, de las 1,205 iniciativas o proyectos de ley que recibió la LVIII Legislatura, los diputados fueron los más activos, seguidos de los Congresos locales y por último del Ejecutivo Federal, aclarando que los porcentajes de éxito fueron muy distintos, como lo muestra el gráfico.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

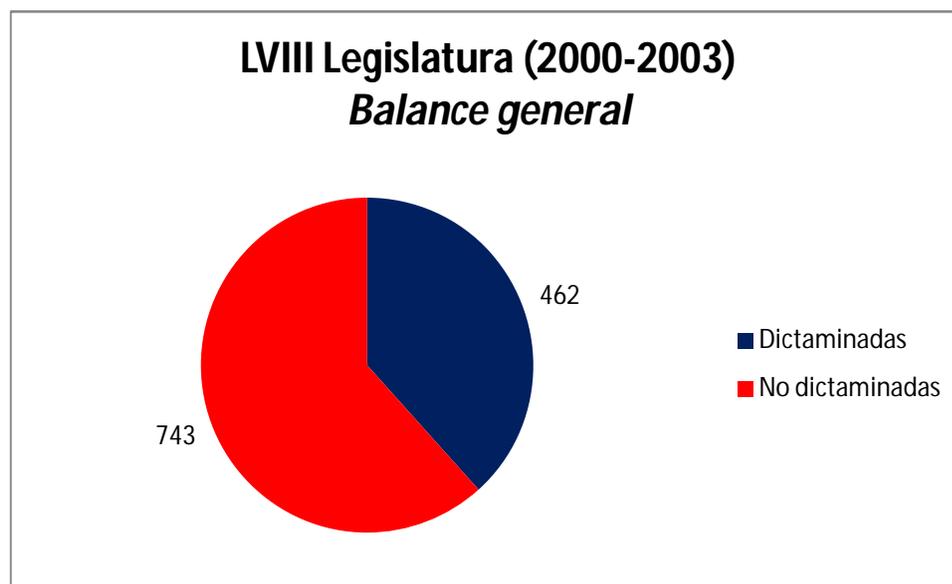
De todo el universo de propuestas, se dictaminaron de manera positiva 309 documentos, para un 25.64%; se desecharon 153 proyectos, es decir, 12.69 por ciento; con lo cual los diputados dictaminaron un total de 462 iniciativas, significando el 38.34% y quedando sin dictamen 743 propuestas, es decir, el 61.65 por ciento; veamos la gráfica.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Con respecto a las propuestas dictaminadas en sentido negativo, el presidente tuvo sólo 2 de las 63 que presentó a los legisladores; los diputados desecharon el 13.22% de éstas, es decir, 140 de 1,059 proyectos; y los Congresos locales sufrieron derrota en 11 de las 83 propuestas.

Finalmente, la LVIII Legislatura dejó pendientes por dictaminar un total de 743 de 1,205 propuestas de iniciativas, lo que representa el 61.65 %. Los mismos diputados se quedaron con 682 iniciativas sin ninguna resolución de las 1,059 turnadas a Comisión, es decir, el 64.4% del total. Las legislaturas locales fueron las menos consideradas, se quedaron con 55 proyectos sin respuesta de los 83 presentado, lo que significó el 66.26%. El presidente Fox no recibió ninguna respuesta en 6 de los 63 proyectos remitidos a San Lázaro, es decir, el 9.52%. Veamos el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Hemos observado cuál fue el desempeño cuantitativo de la LVIII Legislatura, es momento de revisar el desempeño de la misma en forma cualitativa en relación con las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, es decir, estudiaremos cuál fue la relación que existió entre los diputados respecto a los proyectos de ley

remitidos por el presidente Vicente Fox a la Cámara de Diputados y el trato que recibieron éstas por parte de los legisladores bajo la figura del gobierno dividido.

Analizaremos la importancia de las iniciativas aprobadas durante la LVIII Legislatura, lo anterior nos permitirá apreciar el grado de responsabilidad y cooperación de los diputados hacia las demandas que exige la ciudadanía, es decir, revisemos la calidad y los cambios que propiciaron las iniciativas aprobadas por los legisladores en el período de 2000-2003.

Esta investigación nos permitirá observar el desarrollo de la relación existente entre Ejecutivo y Legislativo, saber cómo se llevó a cabo ésta y las dificultades o bondades que existieron en el proceso de negociación y el tránsito del ciclo parlamentario.

Durante el primer trienio del presidente Vicente Fox, se aprobaron ordenamientos legales de relevancia como: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley del Servicio Profesional de Carrera; la Ley sobre el Seguro Popular; y la reforma al artículo 3º y 31 constitucional, para hacer obligatoria la educación preescolar. Como se mencionó, el Ejecutivo presentó 63 proyectos de iniciativas, de las cuales 57 fueron sobre legislación secundaria; 2 de reformas constitucionales; 4 en el ámbito administrativo, 2 en materia de decretos.<sup>183</sup>

De lo anterior, sólo se aprobó una reforma constitucional; 4 de carácter administrativo y 50 propuestas para leyes secundarias. Entre los proyectos del presidente aprobados en esta legislatura destacan los siguientes:

- 1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información:** La iniciativa estableció el derecho de los particulares de acceder a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal de cualquier otra entidad federal.

---

<sup>183</sup> Véase la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx> y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en el siguiente portal de internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/>.

Además se formuló la creación de la Comisión de Garantías de la Información, como un órgano autónomo, encargado de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver las negativas a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades;

2. **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación:** ésta propuso la defensa integral y promoción de los derechos humanos. Planteó que la normatividad permita prevenir cualquier forma de discriminación y alcanzar la igualdad de trato y oportunidades para todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional. Además, se creó el Consejo Nacional para Evitar la Discriminación;
3. **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR):** proponía la creación de un nuevo marco jurídico para la institución, el cual permitiera reestructurar y mejorar el funcionamiento de la dependencia y del Ministerio Público Federal (MPF), en la investigación y persecución de los delitos y en la reducción de los índices de impunidad;
4. **Decreto por el que se reforman la Ley de Instituciones de Crédito; y las Leyes Orgánicas de NAFIN, BARURAL, BANCOMEXT, BANOBRAS y BANJERCITO:** La iniciativa estableció que las instituciones nacionales de crédito, particularmente la banca de desarrollo, deberán aportar recursos a un Fideicomiso creado ex profeso, para hacer frente al cumplimiento de obligaciones con los usuarios;
5. **Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro:** La iniciativa propuso otorgar el derecho a tener una cuenta individual capitalizable en una AFORE, a los trabajadores independientes en general y a los trabajadores al servicio de las dependencias y entidades públicas de carácter federal, estatal o municipal;
6. **Ley Orgánica de la Financiera Rural:** La iniciativa crea una nueva institución, como organismo descentralizado del gobierno federal y expidió la normatividad para regular su funcionamiento. El nuevo organismo no

bancario sería el encargado de promover un modelo de financiamiento para el campo por parte del Estado mexicano; y

- 7. Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Sobre Tenencia o Uso de Vehículos:** esta propuesta modificó el sistema de cálculo empleado para el pago de tenencia vehicular de automóviles nuevos e importados de modelos menores a 10 años.<sup>184</sup>

Éstas fueron las principales propuestas que remitió el presidente de la República; las cuales fueron avaladas por la Cámara de Diputados. Los cambios presentados fueron de gran relevancia para el país, a pesar de que sólo modificaban ordenamientos secundarios.

Con ello, las reformas e iniciativas propuestas, siempre buscaron mejorar las herramientas institucionales, es decir, el titular del Ejecutivo propuso adecuar diversos ordenamientos legales a fin de optimizar distintos rubros del gobierno, desde la administración y procuración de justicia, pasando por renovar las condiciones en materia de seguridad social y apoyando en mejores insumos para el campo mexicano, entre otras.

Por el otro lado, un revés importante que sufrió el presidente Vicente Fox, fue su propuesta de Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA); en la cual buscaba la aplicación de una tasa de 15% de IVA a las personas físicas y morales que realizaren actividades como: enajenación de bienes, prestación de servicios, otorgamiento de uso o goce temporal de bienes y para las que importen bienes o servicios, salvo en el caso de la exportación de bienes en los que se aplique tasa cero. Asimismo, se incluyó la propuesta de gravar con 15% a medicinas, alimentos, libros, revistas y periódicos. En pocas palabras, esta iniciativa buscaba que el Estado mexicano se hiciera de mayores recursos financieros al ampliar la base tributaria, cosa que no logró el titular del Ejecutivo.

---

<sup>184</sup> *Ibidem*.

Otras iniciativas que quedaron pendientes fueron: 1) Proyecto de Decreto por el que se reforma el transitorio quinto del diverso por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social: buscaba salvaguardar la vigencia de la conducta típica del artículo 305 de la Ley del Seguro Social; 2) Proyecto de Decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la cual buscaba el fortalecimiento de las haciendas municipales, mediante el cobro de impuestos por la prestación del servicio de alumbrado público; 3) Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal: el documento pretendía fortalecer los ingresos de los estados y municipios. Para ello, establece que las entidades federativas podrán celebrar convenios con la federación, para participar en la distribución del 100% de: a) la recaudación correspondiente al Impuesto Sobre la Renta (ISR) aplicado en el régimen de pequeños contribuyentes; b) los pagos que realicen los contribuyentes del régimen intermedio de personas físicas con actividades empresariales; c) los pagos que realicen las personas físicas por la ganancia obtenida de la venta de terrenos o construcciones; y 4) Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.<sup>185</sup>

Con base en lo anterior, observamos que la gran mayoría de las iniciativas que no fueron aprobadas al presidente tuvieron que ver con temas vinculados a reformas fiscales, las cuales formaban parte de la Nueva Hacienda Pública Distributiva,<sup>186</sup> incluida en la agenda legislativa del Ejecutivo para el año 2001. El cuadro 13 nos muestra las principales características de los proyectos de ley abordado para esta legislatura.

---

<sup>185</sup> Consúltese el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en el siguiente portal de internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

<sup>186</sup> Para analizar a fondo los documentos en esta materia véase: <http://nuevahacienda.fox.presidencia.gob.mx>, consultada el 25 de enero de 2011.

**Cuadro 13**  
**Principales Iniciativas presentadas en Cámara de Diputados**  
**LVIII Legislatura**  
**(2000-2003)**

<b>Actor</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Objeto</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Status</b>
Ejecutivo Federal	Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	Modificar el sistema de cálculo empleado para el pago de tenencia vehicular de automóviles nuevos e importados de modelos menores a 10 años	Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información	Establece el derecho de los particulares de acceder a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal de cualquier otra entidad federal	Transparencia y Redición de Cuentas	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Prevenir cualquier forma de discriminación y alcanzar la igualdad de trato y oportunidades para todas las personas Asimismo, crea el Consejo Nacional para Evitar la Discriminación	Derechos Humanos y Desarrollo Social	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley Orgánica de la Financiera Rural	Creación de la nueva Financiera Rural como organismo descentralizado del gobierno federal. Establece a la SHCP como coordinadora sectorial de la Financiera	Desarrollo Rural y Hacienda	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR)	Nuevo marco jurídico para la PGR que permita reestructurar y mejorar el funcionamiento de la dependencia y del Ministerio Público Federal (MPF), en la investigación y persecución de los delitos y en la reducción de los índices de impunidad	Seguridad Pública y Justicia	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación

Ejecutivo Federal	Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito; y las Leyes Orgánicas de: NAFIN, BANRURAL, BANCOMEXT, BANOBRAS y BANJERCITO	Que las instituciones nacionales de crédito, particularmente la banca de desarrollo, deberían aportar recursos a un Fideicomiso creado ex profeso	Sistema Financiero	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro	Otorgaba el derecho a tener una cuenta individual capitalizable en una AFORE, a los trabajadores independientes en general y a los trabajadores al servicio de las dependencias y entidades públicas de carácter federal, estatal o municipal	Sistema Financiero y Laboral	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley del Impuesto al Valor Agregado	La aplicación de una tasa de 15% de IVA a las personas físicas y morales que realicen actividades como: enajenación de bienes, prestación de servicios, otorgamiento de uso o goce temporal de bienes y para las que importen bienes o servicios. Se incluyó la propuesta de gravar con 15% de IVA las medicinas, alimentos, libros, revistas y periódicos	Hacienda Pública	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Reforma el transitorio quinto del diverso por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social	Salvaguardar la vigencia de la conducta típica del artículo 305 de la Ley del Seguro Social	Labora, Seguridad Pública y Justicia	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Decreto que reforma el artículo 115 constitucional	Cambios orientados al fortalecimiento de las haciendas municipales, mediante el cobro de impuestos por la prestación del servicio de alumbrado público	Federalismo y Hacienda Pública	Pendiente en Cámara de Diputados

Ejecutivo Federal	Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal	Fortalecer los ingresos de los estados y municipios	Federalismo y Hacienda Pública	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	Mejorar la competitividad del sector e impulsar políticas de protección al ambiente	Economía y Hacienda Pública	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal del año 2002	Salvaguardar el gasto en educación, salud y seguridad pública, apoyar los programas de fomento a la creación de empleos, promover un desarrollo regional más equilibrado y elevar la inversión física del sector público	Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Diversos Grupos Parlamentarios en Cámara de Diputados	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Instalación del Sistema-Producto Caña de Azúcar	Desarrollo Rural y Hacienda	Veto presidencial

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, véase <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Podemos decir que el Ejecutivo tuvo gran éxito en la aprobación de sus iniciativas, con más del 80% de victorias; sin embargo, si analizamos a detalle los cambios sufridos, encontramos que éstas fueron a leyes secundarias y sólo una recayó en el texto constitucional, con lo que las reformas más importantes para el presidente no lograron transitar en San Lázaro.<sup>187</sup>

Asimismo, los avances legislativos respondieron al alto grado de disciplina existente en el interior del grupo parlamentario de Acción Nacional. Con ello, a pesar de la campaña sucia que emprendió el presidente Fox con respecto a la

<sup>187</sup> La única reforma constitucional que logró el presidente dentro de la LVIII Legislatura fue el proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria: procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; principios de responsabilidad fiscal. Véase la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Cámara de Diputados, encontramos que estas acciones no rompieron del todo con los panistas.

Pasemos a revisar cuál fue la relación del presidente Fox y la Cámara de Diputados con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Cuando el Partido Revolucionario Institucional dominaba ambos poderes de la Unión, el PEF se aprobaba sin grandes contratiempos; si se realizaban algunas modificaciones al mismo, pero nada que detuviese su tránsito en la Cámara Baja.

Sin embargo, esta dinámica *fast track* en la LVIII Legislatura sufrió cambios importantes, en primera instancia porque el partido del Ejecutivo era la segunda minoría en la Cámara de Diputados y, por fuerza, lo obligaba a negociar con el PRI; por otro lado, la campaña de desprestigio que inició el presidente contra la Cámara de Diputados, al ver que los legisladores no aprobaban sus propuestas.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el que mejor bosquejó de la mala relación entre poderes, principalmente el del año 2002. La discusión de la propuesta, enviada a la Cámara de Diputados, desató un debate importante entre los legisladores, porque éstos tenían ya la idea de realizar diversas modificaciones a la propuesta original del Ejecutivo.

El PEF presentado por el Ejecutivo fue modificado en diversos rubros por los diputados, quienes no encontraban el equilibrio necesario para su aprobación, obligándolos a la apertura de un período extraordinario de sesiones, debido a que no se llegaba a los consensos requeridos para su aprobación. Después de intensas negociaciones, entre los grupos parlamentarios en San Lázaro, el PEF 2002 fue aprobado, firmado en las primeras horas del 2002 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de enero de 2002.<sup>188</sup>

Las negociaciones para la anuencia del Presupuesto fueron demasiado complicadas en la Cámara de Diputados, llegando incluso a presentarse una ruptura en el interior del grupo parlamentario del PRI. Así, el PEF 2002 se aprobó

---

<sup>188</sup> *Diario Oficial de la Federación*, edición vespertina, del 1 de enero de 2002. Véase <http://dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=01&day=01>, consultado el 30 de enero de 2011.

sin el protagonismo del Revolucionario Institucional. El PAN y PRD, junto con los partidos pequeños, lograron sacar adelante el Presupuesto, tras las negociaciones llevadas a cabo por el entonces secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, el líder de Acción Nacional en San Lázaro, el hoy presidente de la República, Felipe Calderón, junto con la cúpula perredista, integrada por el coordinador del grupo parlamentario, Martí Batres; su presidenta nacional, Amalia García y el senador Jesús Ortega Martínez.

El cabildeo se destrabó cuando el coordinador de Acción Nacional en la Cámara de Diputados, Felipe Calderón, retiró la propuesta de gravar el consumo de alimentos y medicinas. Por otro lado, aceptó y aprobó el *techo* de endeudamiento solicitado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual sería de 5 mil millones de pesos, y que se incluyeran las demandas de reasignación de recursos del gasto del Ejecutivo federal en las áreas de inversión productiva, Educación y Salud.

Finalmente, se aprobó el PEF 2002 con un monto de un billón 463 mil 334.3 millones de pesos, 72 mil 679.9 millones de pesos más de lo solicitado por el Ejecutivo en la propuesta original, tras la reasignación en los rubros de Educación, Salud y Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), tal y como lo habían solicitado las demás fuerzas políticas, principalmente por el Partido de la Revolución Democrática.<sup>189</sup>

En entrevista, el líder del PRD en la Cámara de Diputados, el Dip. Martí Batres, aseguró: "El día de hoy, el PRI pasó a la oposición. Cambiaron las

---

<sup>189</sup> Tras las adecuaciones, el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas obtuvo un presupuesto de 14 mil 700 mdp; en el ramo educativo, donde el incremento dejó a éste en 12 mil 457 millones, 851 mil 453 pesos y para el ramo de salud, el presupuesto final ascendió a 9 mil 179 millones de pesos. Véase la propuesta en el siguiente portal electrónico: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_02/index.html](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_02/index.html), consultada el 5 de febrero de 2011. Véase también Alejandro Lelo de Larrea, "Dan al gobierno federal gasto mayor al previsto" [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 2 de enero de 2002, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=10527&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=10527&tabla=primera), [consulta: 6 de febrero de 2011].

interlocuciones, ya perdió la interlocución central", refiriéndose a la aprobación del PEF y las negociaciones que se dieron alrededor del mismo.<sup>190</sup>

Alonso Lujambio señala que el retardo en la aprobación del PEF de ese año se debía: 1) el limitado período que tiene la Cámara de Diputados para revisar la propuesta que envía el Ejecutivo<sup>191</sup>; y 2) la difícil y entrampada negociación que se dio entre los diversos grupos parlamentarios y de éstos con el Ejecutivo, y su brazo operador, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre algunos rubros que siempre necesitan de adecuaciones como lo son: el sector salud; educación; seguridad; impartición y procuración de justicia; comunicaciones; para el campo mexicano; y diversos programas sociales.<sup>192</sup>

La relación interinstitucional en la LVIII Legislatura no fue la mejor. Desde la falta de tacto político del presidente Vicente Fox al momento de jurar la Constitución, lo cual le valió recibir un extrañamiento por parte del Senado de la República,<sup>193</sup> hasta la manera de manejar sus principales propuestas legislativas y su táctica frente a los medios de comunicación y la opinión pública.

El Ejecutivo sabía que el trato cordial era cuestión básica, sin embargo se empeñó en tener un trato descortés e irrespetuoso con las instituciones, principalmente con Cámara de Diputados. Vicente Fox olvidó que "la forma es

---

<sup>190</sup> Consúltese Alejandro Lelo de Larrea, "Sorprende el 2002 a diputados en discusión de Ley de Ingresos" [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 2 de enero de 2002, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=75605&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=75605&tabla=nacion), [consulta: 6 de febrero de 2011].

<sup>191</sup> Antes de la reforma, el párrafo segundo, fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que el Ejecutivo enviaría a la Cámara de Diputados el proyecto de PEF a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando éste inicie su cargo; mientras que el artículo 66 señala que el período ordinario de sesiones no podrá prologarse hasta el 15 de diciembre, excepto en el año en el que el Ejecutivo inicie su cargo, el cual puede extenderse hasta el 31 de diciembre. Así, los diputados sólo contaban con 30 días para discutir y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual representa un período muy limitado para analizarlo.

<sup>192</sup> Alonso Lujambio, "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", en *Nexos*, año 26, Vol. XXVI, núm. 316, México, abril de 2004, pp. 21-22.

<sup>193</sup> Véase: Oscar Camacho, "Cuestionan relación de Fox con el Legislativo", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 28 de agosto de 2002, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=7893&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=7893&tabla=primera), [consulta el 10 de febrero de 2011].

fondo”, lo cual haría que él estuviese sumamente vigilado y controlado por el Congreso en sus acciones de gobierno.<sup>194</sup>

Un ejemplo de la tensión institucional entre ambos poderes fue el que se presentó con las correcciones que hizo el presidente a la miscelánea fiscal en marzo de 2002, la cual ya había sido aprobada por los diputados en diciembre de 2001 y el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Cámara Baja ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).<sup>195</sup>

Legisladores del PRI y PRD, en abril de 2002, ingresaron una controversia constitucional en contra del decreto emitido por el Ejecutivo federal, debido a que éste invadía atribuciones del Poder Legislativo al eximir del pago de impuestos sobre la producción y servicios a las bebidas que utilizan fructuosa en lugar de azúcar.<sup>196</sup>

Otra muestra del mal manejo político del presidente Vicente Fox fue el veto a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual se venía trabajando desde la LVII Legislatura, incluso el PAN lo había aprobado junto al PRD, PVEM y PT en la Cámara de Diputados. Esta propuesta, una vez aprobada en el Senado, fue turnada al Ejecutivo para los efectos constitucionales, empero éste la vetó el 15 de marzo de 2001.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Consúltese: s/a, “Los roces de Fox”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 19 de noviembre de 2004, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=118152&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=118152&tabla=nacion), [consulta el 10 de febrero de 2011].

<sup>195</sup> Para revisar el expediente referente a la controversia constitucional remítase al portal de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.gob.mx>, consultada el 12 de febrero de 2011.

<sup>196</sup> Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, véase en su portal de internet el siguiente documento de trabajo: Iniciativa de Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal) [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/11/asun\\_854146\\_20021107\\_1378175.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/11/asun_854146_20021107_1378175.pdf), consultado el 13 de febrero de 2011.

<sup>197</sup> Para analizar a fondo el contenido de la propuesta véase la página del internet del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y de la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados: [www.cedrssa.gob.mx](http://www.cedrssa.gob.mx). Véase: s/a, “Vetan la Ley de Desarrollo Rural”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 16 de marzo de 2001, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=5123&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=5123&tabla=primera), [consulta el 15 de febrero de 2011].

Haciendo un balance general de la LVIII Legislatura, encontramos que todas las expresiones políticas, en el interior de San Lázaro, junto con sus dirigencias nacionales, vislumbraban la necesidad de llevar a cabo otro tipo de cambios legales, las tan conocidas “reformas estructurales”.

Empero, no existían los puntos de convergencia requeridos entre las diversas fuerzas políticas. Todos los partidos tenían objetivos distintos; Acción Nacional pretendía llevar a cabo una reforma fiscal y hacendaria, sin embargo los demás partidos, principalmente el PRI, no querían apoyar al PAN porque se avecinaban los comicios federales; con ello veían la posibilidad de volver a dominar el Congreso de la Unión y desde ahí controlar toda acción de gobierno.

Por otro lado, existía una absoluta y total falta de cooperación entre los partidos de oposición y éstos con respecto al Ejecutivo, producto de la mala forma de hacer política por parte del presidente Vicente Fox y de los constantes roces que protagonizaba con los demás poderes de la federación.

Pese al mal manejo del presidente de la República, la parálisis legislativa y de gobierno, bajo la figura del gobierno dividido, no se presentó durante el primer trienio del presidente Vicente Fox, tal y como muchos de los especialistas pensaron que iba a ocurrir. No se puede negar que existieron diversas fricciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero nada que pusiera en riesgo al sistema político nacional durante la primera mitad del gobierno foxista.

En conclusión, no cabe duda que el Congreso de la Unión, y en especial la Cámara de Diputados se ha convertido, de manera gradual, en ese órgano de control y fiscalización de gobierno, tal y como fue pensado en el Constituyente de 1917. Así, este poder ha venido cumpliendo a cabalidad su función representativa, legislativa y de vigilancia de los demás órganos de gobierno.

Es momento de revisar cuál fue el desarrollo de la LIX Legislatura, porque con ella se cerraba el primer gobierno de alternancia en nuestro país. Así, del 2000 al 2003 no fueron buenos años para el gobierno federal, sin embargo, la opinión pública y los especialistas en la materia tenían los elementos necesarios

para pensar que las cosas mejorarían, es decir, que se podría crear el ambiente político para llevar a buen puerto las reformas “estructurales” que tanto se mencionaban: en materia hacendaria, en las telecomunicaciones, como en el ramo energético y educativo.

#### **4.1.3. La LIX Legislatura (2003-2006). Fin del primer gobierno de Acción Nacional, el cual fue sinónimo de conflicto**

Como se ha mencionado, el país vivía un proceso democratizador, donde la pluralidad y alternancia política se hacían presentes; con la pérdida de una mayoría calificada, en la LIV Legislatura (1988-1991), y de una mayoría simple por parte del PRI en la LVII Legislatura (1997-2000), se observó sin menoscabo que la apertura en Cámara de Diputados era ya una realidad. Así, con la alternancia en el Ejecutivo en el 2000, se fueron gestando nuevas condiciones dentro del sistema político, entre ellas la persistencia de un gobierno sin mayoría.

La constante del gobierno dividido se mantuvo desde la LVII y LVIII Legislaturas, por lo cual no era de sorprender que éste prevaleciera para la LIX Legislatura (2003-2006). Los resultados de los comicios federales intermedios mostraron que esta particularidad se prolongaría, por tercera vez consecutiva, es decir, desde 1997 hasta el 2006, se continuaría gobernando bajo este formato de gobierno.

Cabe resaltar, que el Partido Acción Nacional había obtenido un gran número de votos tres años antes, cuando ganó la Presidencia de la República; sin embargo éstos fueron producto de la simultaneidad de elecciones en el 2000, donde también se eligió al presidente de la República y Senadores, por lo cual la cifra de votantes se elevó de manera natural, a diferencia de los comicios intermedios, donde la participación ciudadana tiende a ser menor. Para estas elecciones, la participación ciudadana pasó del 63.23% a 41.19%, es decir, la asistencia a las urnas entre el 2000 y 2003 cayó en poco más de 20 puntos.<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> En las elecciones del año 2000, la Alianza por el Cambio, conformada por Acción Nacional y el Verde Ecologista de México para la integración de la Cámara de Diputados, tuvo una votación de 14, 212,032

Así, la nueva legislatura presentaba grandes retos; los cuales se avizoraban muy complicados, producto de la mala relación entre el presidente Fox y la Cámara de Diputados en la legislatura antecesora; entre los grupos parlamentarios y en el interior de los mismos; la cercanía, en 2006, de la sucesión presidencial; y aunado el descontento de la ciudadanía.

Todos estos aspectos complicaban la construcción de una mayoría parlamentaria a favor del partido en el gobierno. Es decir, la LIX Legislatura tenía varios obstáculos por librar, lo cual era aviso de que el trienio restante sería realmente complicado en la relación Ejecutivo-Legislativo, principalmente en San Lázaro.

Llegó el momento de conformar la LIX Legislatura; en un principio ésta se construyó con 496 diputados, los cuatro restantes se integraron hasta 2004, debido a que se realizaron elecciones extraordinarias en Coahuila y Michoacán, modificando la designación de dos diputaciones bajo el principio de representación proporcional. Finalmente se contó con los 500 diputados y, como era de esperarse, ninguna expresión política logró hacerse de una mayoría simple, es decir, el 50% más 1 de los escaños disponibles; algunas fuerzas políticas refrendaban su predominio, unas quedaban rezagadas y otras más desaparecían del mapa político. El cuadro 14 nos muestra la conformación de la LIX Legislatura.

---

votos; mientras que para los comicios del 2003, el PAN obtuvo 8, 189,699 votos, es decir, poco más de 6 millones de votos menos. Para consultar los datos oficiales de la elección del año 2000 véase el portal de internet del Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>.

**Cuadro 14**  
**Integración**  
**LIX Legislatura (2003-2006)**

Partido Político	MR	RP	Total
	300	200	500
PAN	81	71	152 30.40%
<b>PRI</b>	<b>160</b>	<b>63</b>	<b>223</b> <b>44.60%</b>
PRD	56	41	97 19.40%
PVEM	3	14	17 3.40%
Convergencia	0	5	5 1.00%
PT	0	6	6 1.20%

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la Cámara de Diputados.

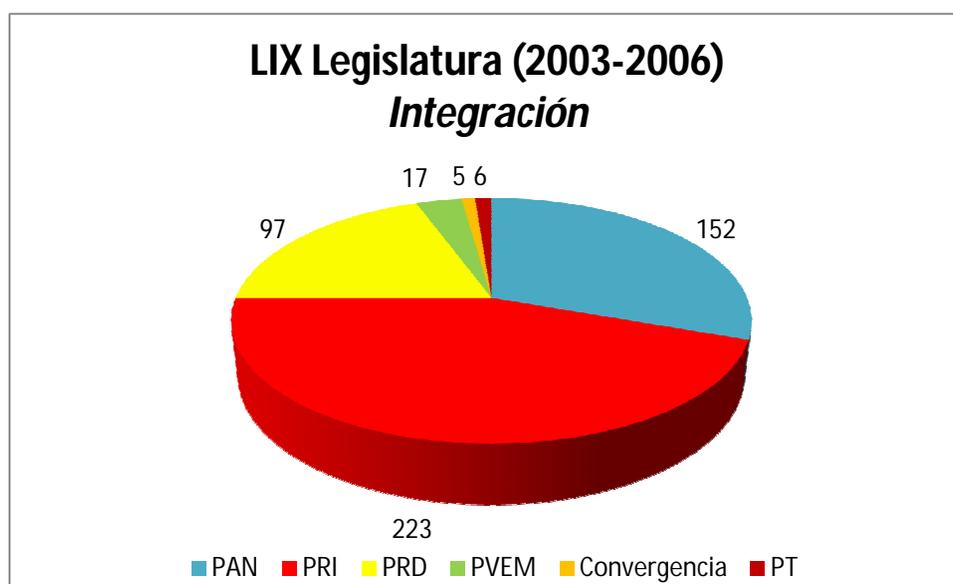
La primera fuerza congresional en la Cámara de Diputados continuaría siendo el Partido Revolucionario Institucional, con el 44.60% de los escaños, al recuperar 15 diputaciones con referencia a la LVIII Legislatura. Así, el grupo parlamentario del PRI estaría conformado por 223 legisladores, colocándolo como el fiel de la balanza para las reformas constitucionales.

El partido del presidente, Vicente Fox, obtuvo resultados realmente magros, al perder 55 diputaciones con respecto a la elección anterior, pasó de integrar el 41.40% al 30.40%; ahora el grupo parlamentario de Acción Nacional quedó conformado con 152 diputados, significándole ser la segunda fuerza legislativa en el país. Con ello, observamos que la ciudadanía le quitó el voto de confianza que había alcanzado el partido tres años antes, producto de la mala administración y el pésimo desempeño institucional del titular del Ejecutivo.

El Partido de la Revolución Democrática tuvo un repunte importante en la Cámara, al lograr 97 diputaciones, es decir 44 curules más que en la LVIII

Legislatura, pasando de 10.60% a un 19.40% de representatividad en la integración de la Cámara Baja, reafirmando su tercera posición a nivel nacional.

Mientras que los partidos pequeños, es decir, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y Convergencia serían los partidos bisagra, al representar, entre los tres, el 5.6% de la Cámara. El PVEM mantenía su fuerza política, es decir, 17 curules; mientras que el PT tendría 5 diputaciones y Convergencia 5 escaños en San Lázaro. Veamos el siguiente gráfico que nos presenta la conformación de la legislatura.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Cámara de Diputados.

Con ello, la LIX Legislatura estaría conformada por 6 fuerzas políticas, debido a que el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido Alianza Social (PAS), que alcanzaron representación en la LVIII Legislatura, esta vez no conseguirían la votación necesaria para acceder a la Cámara. De igual forma, los tres nuevos institutos que compitieron en las elecciones no obtuvieron representatividad alguna.<sup>199</sup>

<sup>199</sup> Para las elecciones de 2003, los partidos políticos que compitieron fueron: el Revolucionario Institucional, Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo, Convergencia, el Partido Alianza Social, el Partido de la Sociedad Nacionalista y los de recientes

El nuevo panorama legislativo no era nada alentador para el presidente de la República. El gobierno dividido continuaría presente, lo cual obligaba a que toda modificación constitucional fuera avalada y apoyada por el Revolucionario Institucional, debido a que el bloque conformado por el PAN, PRD, PVEM, PT y Convergencia sólo alcanzaba 277 votos, a penas suficientes para reformar leyes secundarias, pero no para modificar a la Carta Magna, además de que algunos de ellos no estarían dispuestos a apoyarlo.

Si a lo anterior sumamos que el titular del Ejecutivo había comenzado una propaganda de desprestigio hacia el Poder Legislativo, dirigida principalmente a los diputados, lo cual provocó que el PRD votara de manera sistemática en contra de toda propuesta proveniente de éste y que el PVEM rompiera cualquier tipo de alianza con el *blanquiazul* en materia legislativa. A pesar de que se requerían de cambios urgentes, el nuevo escenario no era el mejor gracias al mal manejo proveniente de Los Pinos.

Hemos observado la integración de la legislatura y los peligros que se corren al no contar con una mayoría afín al presidente, agregándole la tensa relación que existía entre el Ejecutivo y el Legislativo, específicamente en Cámara de Diputados, provocando un ambiente sumamente tenso y empantanando toda creación de acuerdos.

Es momento de analizar el desempeño cuantitativo de la LIX Legislatura y el trato que recibieron las propuestas legislativas presentadas por el presidente Vicente Fox.

Como nos lo muestra el cuadro 15, el Ejecutivo disminuyó el número de iniciativas presentadas, pasó de 63 a 49 proyectos en relación con la Legislatura anterior. Con respecto a los diputados, ingresaron 2,773 propuestas, poco más del 94%; incrementando de manera notable su aportación, es decir, se turnaron 1,714 proposiciones más con respecto a la LVIII Legislatura. Los Congresos locales,

---

registro, es decir, el Partido México Posible (PMP), el Partido Liberal Mexicano (PLM) y el Partido Fuerza Ciudadana (PFC). Estos tres últimos no alcanzaron a refrendar su registro y desaparecieron.

también elevaron su participación, al remitir a la Cámara de Diputados 117 proyectos de ley.

**Cuadro 15**  
**Balance legislativo**  
**LIX Legislatura (2003-2006)**

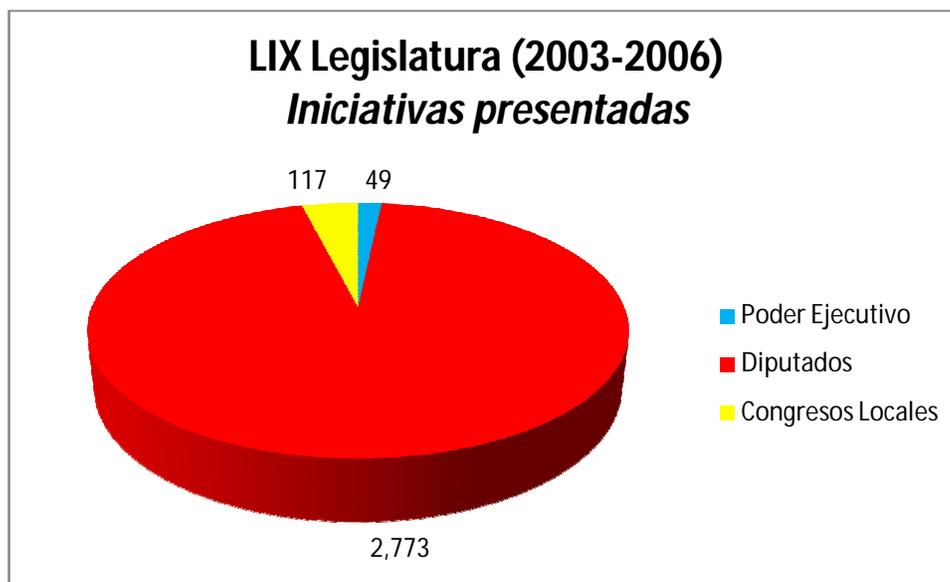
LIX Legislatura	Iniciativas				
	Porcentaje de éxito	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Desechadas
Poder Ejecutivo	63.26	49	31	10	8
		1.67%	7.56%	0.59%	0.95%
Diputados	13.09	2,773	363	1607	803
		94.35%	88.54%	95.15%	95.60%
Congresos Locales	13.67	117	16	72	29
		3.98%	3.90%	4.26%	3.45%
Total		2,939	410	1,689	840
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

En total, la legislatura contó con 2,939 iniciativas de ley, es decir, el trabajo legislativo se potencializó, signo indistinto de que la pluralidad y el proceso democrático en nuestro país vivía tiempos relevantes, lo cual era aprovechado por todas las fuerzas políticas al ingresar novedosas propuestas legislativas, donde se plantearon nuevos objetivos para el bien de la sociedad mexicana.

Así, los diputados monopolizaban la generación de propuestas, al plantear el 94.35%; mientras que los Congresos locales sólo ingresaban el 3.98% y el presidente registró el 1.67% del total de proyectos de ley. El siguiente gráfico nos permite observar la dinámica de los actores facultados para presentar proyectos de ley.

Sin embargo, el porcentaje de éxito con referencia al número de iniciativas presentadas es totalmente inverso. En el párrafo anterior mencionábamos que los diputados acaparaban los proyectos turnados en la Cámara de Diputados, ahora la situación sería distinta. Veamos por qué.



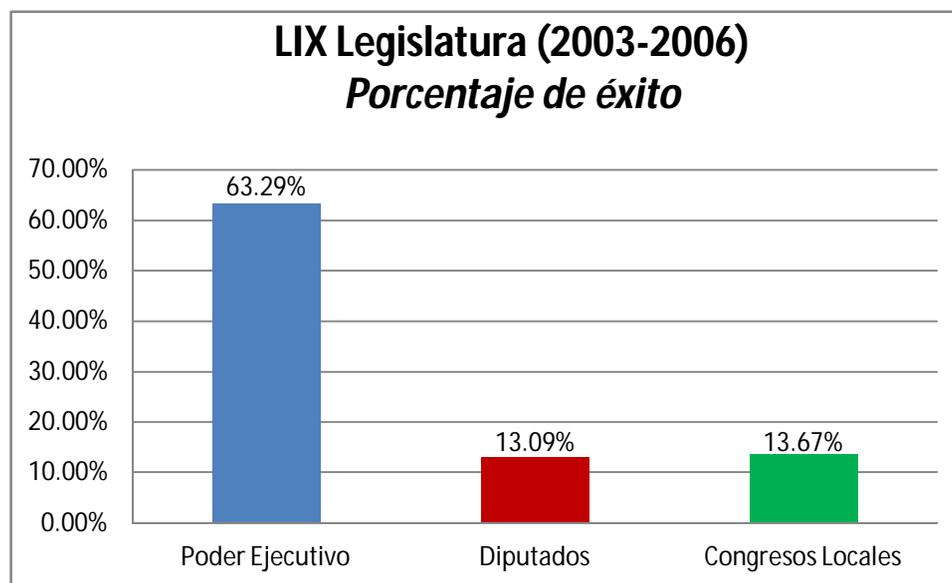
Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

El presidente Vicente Fox presentó un total de 49 iniciativas, de las cuales la Cámara de Diputados aprobó 31, es decir, el 63.26% de éxito tuvo el Ejecutivo, que en comparación con el primer trienio de su gobierno, su porcentaje de victorias disminuyó considerablemente, pasó de un 87.3% a un 63.26%, es decir, el índice de efectividad cayó 24 puntos, producto del mal manejo y la pésima relación con los diputados, incluso con los de su mismo partido.

Los diputados inscribieron 2,773 proposiciones, de las cuales 363 se votaron por el pleno de la Cámara en sentido positivo, lo que representó un éxito del 13.09%; en realidad un nivel sumamente bajo, ya que la Cámara había manejado un índice de triunfos del 20.10% en la LVII Legislatura y la para la LVIII obtuvo un porcentaje de 22.37%, es decir, disminuyó su efectividad en 9 puntos; lo cual nos indica que no importa el número de iniciativas que se propongan, sino que lo relevante es que propongan cambios o nuevas leyes que beneficien a algún sector de la sociedad.

Finalmente, los Congresos locales remitieron a la Cámara de Diputados un total de 117 propuestas, de las cuales sólo 16 fueron aprobadas por el pleno de los diputados, lo que representó el 13.67% de efectividad; disminuyendo así su

participación en la generación de leyes, ésta cayó del 20.48% al 13.67%. Veamos el siguiente gráfico, el cual nos presenta el porcentaje de éxito de cada uno de los actores mencionados.



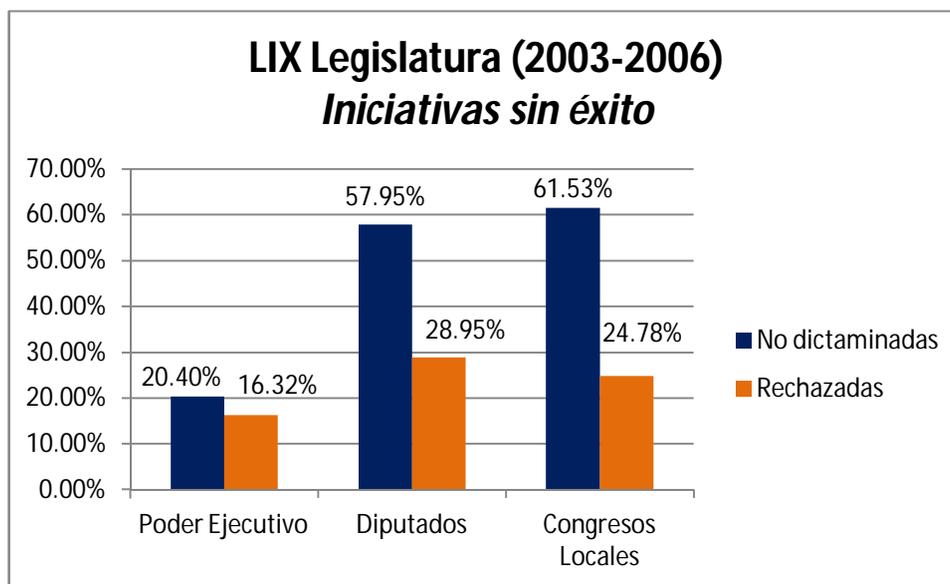
Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Ya observamos el grado de éxito de los proyectos de ley, es momento de revisar qué sucede con los proyectos no dictaminados, por las diversas comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados, es decir, las propuestas que “duermen el sueño de los justos”.

El Ejecutivo se quedó esperando alguna respuesta del pleno de la Cámara de Diputados en 6 iniciativas, lo que significó el 20.40% del total de presentadas. Los legisladores dejaron pendiente el 57.95%, es decir, más de la mitad del trabajo de éstos se atoró en las comisiones a las que fueron turnadas. Finalmente, los Congresos locales no recibieron ningún dictamen en el 61.53%, es decir, permanecieron en el archivo 72 de 117 proposiciones de ley.

En relación con las propuestas dictaminadas en sentido negativo, hallamos que el presidente recibió rechazo en 8, para un porcentaje del 16.32%; los diputados desecharon el 28.95% de su trabajo; y los Congresos locales tuvieron

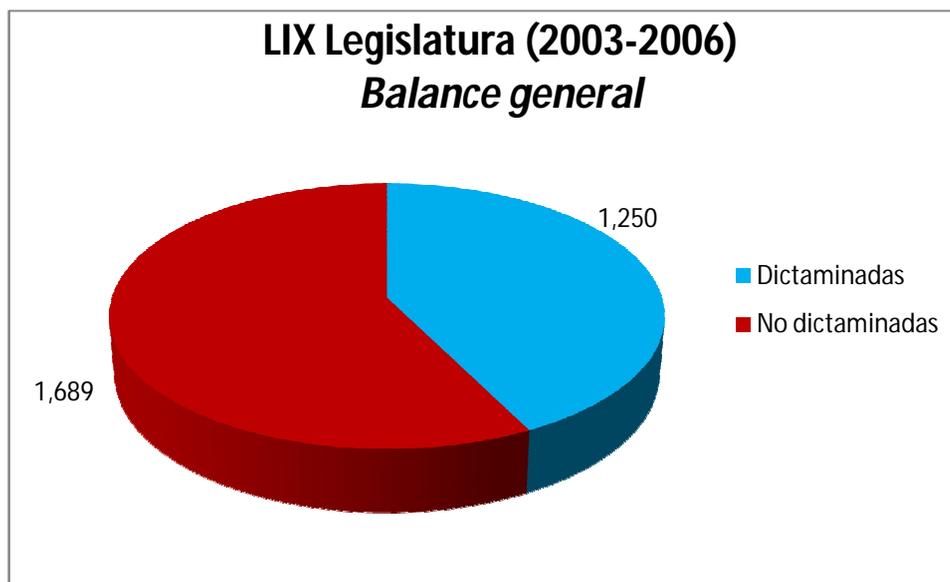
un revés en el 24.78% de sus proyectos. Para contar con una referencia de las iniciativas rechazadas y no dictaminadas, veamos el gráfico.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Haciendo un balance general de la LIX Legislatura (2003-2006), vemos que se presentaron, tal como lo muestra el cuadro 15, un total de 2,939 proposiciones de ley; de las cuales, se aprobaron 410, es decir, el sólo el 13.95%.

En sentido negativo, encontramos que 840 proyectos se dictaminaron, para un porcentaje del 26.58%. Si hacemos la sumatoria para referirnos al total de proyectos de ley presentados al pleno, sin importar el sentido de éstas, observamos que la LIX Legislatura dictaminó un total de 1,250 iniciativas, dándonos un porcentaje del 42.53% del monto general turnado por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Mientras que las iniciativas que permanecieron archivadas fueron 1,689, es decir, el 57.49% se quedaron esperando ser consideradas por las comisiones. Veamos el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Hemos concluido con la revisión cuantitativa de la LIX Legislatura, es momento de pasar a analizar cómo se dio la relación entre las iniciativas que presentó el presidente, el trato que los diputados le dieron a éstas y cuáles de ellas fueron aprobadas por el pleno de la Cámara de Diputados.

Este período observado es de vital importancia, debido a que el Partido Acción Nacional se jugaba una carta importante frente al electorado rumbo a los comicios federales del 2006. En la arena legislativa, la ciudadanía observaría si el partido tendría los argumentos sólidos para repetir al frente del Ejecutivo, saber si lo propuesto en la campaña del 2000 llegó a cumplirse e implementarse o sólo se había quedado como un ejercicio de retórica política plasmado en el programa de gobierno.

En general, sólo dos partidos más podrían acercársele a Acción Nacional. El más importante sería el Revolucionario Institucional, el cual mantenía en sus planes, después del proceso de reconfirmación del cual nos habla la Dra. Rosa María Mirón Lince.<sup>200</sup> La otra expresión política que venía ganando espacios de importancia y simpatía con el electorado era el Partido de la Revolución

<sup>200</sup> Rosa María Mirón Lince, *Consolidación democrática y partidos políticos... op. cit.*

Democrática, el cual veía al jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Lic. Andrés Manuel López Obrador, como su principal candidato a la Presidencia de la República en el 2006.

Sin embargo, no nos distraigamos de nuestra materia de estudio y veamos las principales propuestas que mostró el presidente Vicente Fox en el período que abarcó la LIX Legislatura (2003-2006). Esta revisión nos permitirá observar cómo se dio la relación existente entre Ejecutivo y Legislativo, bajo la presencia de un gobierno dividido.

En el segundo trienio del presidente Fox se aprobaron diversas reformas, empero ninguna que implicara un cambio constitucional, a pesar de que éste propuso 4 modificaciones a la Carta Magna, las cuales fueron:

- 1. Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución:** buscaba garantizar los derechos de los individuos en un proceso de orden criminal; propuso que sus derechos y prerrogativas no les sean suspendidos hasta en tanto no exista una sentencia condenatoria;
- 2. Decreto que reforma los artículos 27 y 28 de la Constitución:** La iniciativa pretendía impulsar la modernización del subsector del gas natural, abriendo la posibilidad de que los sectores social y privado participaran en la explotación de gas natural no asociado al petróleo. Asimismo, se destacaba que la producción de petróleo crudo y gas natural asociado a éste quedaba reservada en exclusiva a Petróleos Mexicanos (PEMEX); asimismo, no se planteaba la enajenación de ninguno de los bienes de la paraestatal;
- 3. Decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política:** proponía precisar la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre los límites y requisitos en materia de investigación sobre seguridad nacional, delimitando, a su vez, las facultades propias del Ejecutivo al respecto; y
- 4. Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 41, 116, 122 de la Constitución:** esta propuesta pretendía contribuir a transparentar los recursos utilizados por los partidos políticos en

los procesos electorales, reducir los costos de las campañas y crear los espacios para la construcción de acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas.<sup>201</sup>

Con ello, encontramos que durante el sexenio del presidente Fox sólo se aprobó una de las seis propuestas de reforma constitucional que envió a la Cámara de Diputados. Ésta fue el Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 74, 75 y 126; se adiciona el artículo 72 y 74 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria.<sup>202</sup>

En ese sentido, encontramos que el Partido Acción Nacional no logró conformar un bloque sólido alrededor de las propuestas constitucionales del presidente en el interior de la Cámara Baja; la única propuesta avalada por ésta otorgó certeza jurídica y política al análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, buscaba dar más claridad a la discusión del PEF en la Cámara de Diputados, a fin de dotar de estabilidad económica al país.<sup>203</sup>

Con respecto a ordenamientos secundarios, el presidente logró la aprobación de 31 proyectos; la mayoría de ellos en materia hacendaria. Así, Vicente Fox tuvo mejores resultados con estas proposiciones al marco jurídico; entre ellos podemos destacar:

- 1. Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios:** en ésta se modificaron tres aspectos fundamentales: 1) aumentar entre un 5.9% y un 6.8% las tasas, ya aplicables, a bebidas alcohólicas y alcohol desnaturalizado, así como aumentar a 119.5% la tasa aplicable a los cigarros, con el objetivo de

---

<sup>201</sup> Véase el portal de internet del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

<sup>202</sup> *Ídem*.

<sup>203</sup> Para revisar a fondo el contenido de la única reforma que logró sacar adelante el presidente Fox véase: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/04/asun\\_906\\_20010405\\_746434.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/04/asun_906_20010405_746434.pdf), consultado el 20 de febrero de 2011.

contrarrestar la disminución de la tasa general de IVA; 2) derogar el impuesto para los refrescos que no contienen azúcar de caña; y 3) derogar el impuesto a diversos servicios de telecomunicaciones;

**2. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR):** la iniciativa destaca:

a) reducir a 30% la tasa máxima del ISR aplicable a las personas morales, a través de un esquema gradual; b) implementar la desgravación general para los contribuyentes que obtengan ingresos de hasta \$76,000.00 anuales, con el fin de eliminar el subsidio y el crédito al salario y simplificar el cálculo del ISR; c) gravar con una tasa del 25% a las personas físicas cuyos ingresos rebasen los \$76,000.00 anuales y hasta 5 mdp; d) disminuir el monto de la exención a 5.2 veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente que se aplica a la obtención de ingresos por jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, pensiones vitalicias u otras formas de retiro; e) facultar a las Entidades Federativas para que establezcan cuotas fijas para el cobro del ISR de los Pequeños Contribuyentes; f) simplificar el cálculo del ISR de las personas físicas y mantener libres de carga fiscal a los contribuyentes de menor capacidad administrativa; y g) derogar el artículo tercero del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario del Decreto por el que se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta;

**3. Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal:** la cual planteó regular la

organización y el funcionamiento de Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, las cuales tendrán por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda;

4. **Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario:** con esta iniciativa se pretendía actualizar y fortalecer el marco jurídico aplicable a las instituciones de banca múltiple para que se protejan los intereses del público y la estabilidad del sistema financiero. Propuso que la actividad del sistema bancario sea transparente, particularmente en lo relativo a la responsabilidad que tiene cada una de las autoridades financieras;
5. **Decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito:** buscó incrementar la confianza de los ahorradores en el sistema financiero nacional, evitar las quiebras de instituciones bancarias y reducir los costos económicos derivados de la inestabilidad financiera;
6. **Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios:** se propuso una reforma al artículo 2o.-A de la ley, a fin de aplicar una tasa impositiva del 20% al gas licuado de petróleo para combustión automotriz, con el objetivo de que el precio de éste busque alinearse al de la gasolina PEMEX Magna de forma gradual y que, por ende, disuada la conversión de los vehículos a este combustible. Por otra parte, se reforma el artículo 13 para exentar del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las importaciones de refrescos que utilicen como edulcorante únicamente azúcar de caña;
7. **Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores:** ésta tenía por objeto la creación del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, el cual promoverá el ahorro de los trabajadores, otorgará financiamiento y garantizará su acceso a créditos para la adquisición de bienes y pago de servicios;
8. **Reformas al Código Fiscal de la Federación:** La iniciativa proponía la adopción del principio de la preeminencia del fondo sobre la forma en

materia fiscal para evitar que los contribuyentes realicen actos artificiales para eludir sus obligaciones tributarias; y

- 9. Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación; de la Ley de Vías Generales de Comunicación; de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; y de la Ley de la Policía Federal Preventiva:** las medidas concretas de la propuesta fueron: 1) facultar a la Policía Federal Preventiva para imponer sanciones a infracciones cometidas que violan las leyes y reglamentos relativos al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación, 2) destinar los recursos derivados de las multas a programas vinculados a la seguridad pública y cubrir los gastos de operación respectivos, y 3) simplificar los trámites relacionados con el levantamiento de infracciones.<sup>204</sup>

Todas las adecuaciones legislativas estuvieron, invariablemente, encaminadas a mejorar el accionar de gobierno, mediante una reorganización y coordinación institucional. Con ellas, el gobierno federal buscó hacerse de mayores recursos económicos, mediante diversos mecanismos fiscales. De igual forma, el Estado mexicano creó mecanismos para evitar la evasión fiscal, la cual afecta de manera importante las finanzas gubernamentales.

Asimismo, se establecieron reformas en materia de seguridad social, especialmente en el rubro de vivienda. En referencia a la política económica, se buscó mayor y mejor estabilidad del sistema financiero, a través de adecuaciones al sistema de banca comercial. En el ámbito de seguridad pública, el presidente Fox implementó el uso de la PFP en la red carretera, con el objetivo de hacerle frente a la delincuencia organizada, la cual venía incrementándose de manera importante en todo el país y utilizando la red carretera como principal vía de tránsito en territorio nacional.

Lo anterior con respecto a las adecuaciones que el Ejecutivo remitió a la Cámara de Diputados y que fueron avaladas por las diversas fuerzas políticas.

---

<sup>204</sup> Revisar las iniciativas en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en su portal de internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Ahora, revisemos los proyectos legislativos que quedaron pendientes en San Lázaro. Resaltan dos reformas constitucionales, las cuales pretendían: 1) garantizar los derechos de los individuos que estaban en proceso de orden criminal, en donde se buscaba que al inculcado no le fuesen suspendidos sus derechos y prerrogativas, hasta en tanto no existiera una sentencia condenatoria en su contra; y 2) el decreto que reforma los artículos 27 y 28 de la Constitución que pretendía impulsar la modernización del subsector del gas natural, permitiendo la explotación de gas natural no asociado al petróleo por parte del sector público y privado.<sup>205</sup>

Dentro del paquete de reformas que quedaron en los archivos de las comisiones encontramos:

- 1. Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios:** la medida buscaba la supresión en el cobro del IEPS a los refrescos elaborados con alta fructuosa, debido a que México estaba incumpliendo los acuerdos comerciales con Estados Unidos;
- 2. Ley de los Impuestos Ambientales:** ésta pretendía establecer contribuciones destinadas a garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; y 2) aplicar los impuestos ambientales sin perjuicio de las multas y sanciones previstas en otras leyes. Los recursos que se recabasen, serían administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 3. En materia electoral:** el presidente de la República envió dos ordenamientos legales: El primero de ellos, buscaba transparentar el uso de los recursos públicos en las campañas electorales, reducir su costo, fortalecer las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral (IFE) hacia los partidos políticos y unificar los calendarios electorales. El segundo, proponía modificaciones al Código Penal Federal, con el objetivo de sancionar a los partidos políticos que utilicen recursos de procedencia

---

<sup>205</sup> *Ibidem.*

ilícita para financiar campañas y precampañas electorales y a los que rebasen los topes de precampaña autorizados por el IFE: y

4. **Con respecto a Seguridad Pública:** encontramos la propuesta de reformar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, buscando dotar a la autoridad de mejores herramientas de investigación para el combate a la delincuencia organizada.<sup>206</sup>

Otras más fueron desechadas de manera definitiva en la Cámara de Diputados, dos de ellas eran arreglos a la Carta Magna en el rubro de seguridad nacional y en materia electoral. Con respecto a adecuaciones secundarias, encontramos que el Ejecutivo planteó modificaciones en el sector educativo, hacendario y fiscal. Revisemos cuáles fueron los ajustes que propuso el Ejecutivo:

- I. **En materia constitucional encontramos:** a) Reforma el artículo 73 de la Constitución: pretendía precisar la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre los límites y requisitos en materia de investigación sobre seguridad nacional, precisando, a su vez, las facultades propias del Ejecutivo al respecto; y b) Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 41, 116, 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: transparentar los recursos utilizados por los partidos políticos en los procesos electorales, reducir los costos de las campañas y crear los espacios para la construcción de acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas;
- II. **Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía:** proponía que actividades de transporte, almacenamiento y distribución dejen de ser consideradas como

---

<sup>206</sup> Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

formas de explotación de la industria petrolera con el objeto de permitir la participación de los sectores social y privado en este ámbito;

**III. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado:** La iniciativa buscaba: 1) reducir la tasa del IVA del 15% al 10% para gravar bienes y servicios actualmente exentos y eliminar el tratamiento de beneficio para algunos bienes y servicios gravados a la tasa del 0%; 2) eliminar en la Ley, el concepto de región fronteriza, toda vez que en esa región se conservará la misma tasa del 10% que se aplicará en el resto del país; y 3) conservar la tasa del 0% únicamente para las exportaciones. La propuesta que más destacaba era la eliminación de la tasa del 0% para el consumo nacional de IVA en alimentos y medicinas; y

**IV. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación:** señalaba que la educación básica obligatoria estará conformada por la educación preescolar, primaria y secundaria. Además, proponía que los particulares que impartan educación preescolar sólo puedan ejercerla previa autorización. También buscaba que se facultara a las autoridades educativas federales y locales para que diseñaran los programas de educación preescolar.

Varios debates se dieron en el interior de la Cámara de Diputados ante la necesidad de llevar a cabo los cambios estructurales que necesitaba el país para hacerle frente a los conflictos que existían y que eran de urgente resolución. Diversos aspectos requerían de reformas importantes, tanto en materia laboral, hacendaria, energética, de seguridad social, desarrollo social y en el rubro de las telecomunicaciones. Empero, no todos éstos se realizaron tal y como esperaba la ciudadanía. El cuadro 16 nos permite ver los proyectos de ley que hemos revisado para la LIX Legislatura.

**Cuadro 16**  
**Principales Iniciativas presentadas en Cámara de Diputados**  
**LIX Legislatura**  
**2003-2006**

<b>Actor</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Objeto</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Status</b>
Ejecutivo Federal	Reforma la fracción II del artículo 38 constitucional	Garantizar los derechos de los individuos en un proceso de orden criminal y que éstos no les sean suspendidos hasta en tanto no exista una sentencia condenatoria	Seguridad Pública y Justicia	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Reforma los artículos 27 y 28 constitucional	Impulsar la modernización del subsector del gas natural abriendo la posibilidad de que los sectores social y privado participen en la explotación de gas natural no asociado al petróleo	Energía	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Reforma el artículo 73 constitucional	Precisar la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre los límites y requisitos en materia de investigación sobre seguridad nacional, precisando, las facultades del Ejecutivo	Seguridad Nacional	Desechado por Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Transparentar los recursos utilizados por los partidos políticos en los procesos electorales, reducir los costos de las campañas	Electoral, Reforma del Estado, Transparencia y Rendición de Cuentas	Desechado por Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	Aumentar entre un 5.9% y un 6.8% a las tasas ya aplicables a bebidas alcohólicas y alcohol desnaturalizado, así como aumentar a 119.5% la tasa aplicable a los cigarros con el fin de contrarrestar la disminución de la tasa general de IVA; derogar el impuesto para los refrescos que no contienen azúcar de caña; y derogar el impuesto a los servicios de telecomunicaciones	Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación

Ejecutivo Federal	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR)	Reducir la tasa del ISR a personas morales; implementar la desgravación general para los contribuyentes; gravar con una tasa del 25% a las personas físicas cuyos ingresos rebasen los \$76,000.00 anuales y hasta 5mdp; disminuir el monto de la exención a 5.2 veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente; facultar a las Entidades Federativas para que establezcan cuotas fijas para el cobro del ISR de los Pequeños Contribuyentes	Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal	Regular la organización y el funcionamiento de Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, las cuales tendrán por objeto impulsar el desarrollo créditos a la vivienda	Sistema Financiero	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario	Actualizar y fortalecer el marco jurídico aplicable a las instituciones de banca múltiple para la estabilidad del sistema financiero	Hacienda Pública y Sistema Financiero	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito	Incrementar la confianza de los ahorradores en el sistema financiero nacional, evitar las quiebras de instituciones bancarias y reducir los costos de la inestabilidad financiera	Sistema Financiero	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	Aplicar una tasa impositiva del 20% al gas licuado de petróleo para combustión automotriz que permita que el precio de este combustible busque alinearse al de la gasolina PEMEX Magna	Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación

Ejecutivo Federal	Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	Creación del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	Desarrollo Social, Laboral y Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Reformas al Código fiscal de la federación	Adopción del principio de la preeminencia del fondo sobre la forma en materia fiscal para evitar que los contribuyentes realicen actos artificiales para eludir sus obligaciones	Economía y Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Reforma al Código Fiscal de la Federación; de la Ley de Vías Generales de Comunicación; de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; y de la Ley de la Policía Federal Preventiva	Fortalecer la coordinación entre las dependencias federales para dar observancia y cumplimiento a los ordenamientos que rigen el uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación	Comunicaciones y Transportes, Seguridad Pública y Justicia	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley de los Impuestos Ambientales	Establecer contribuciones destinadas a garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente	Hacienda Pública y Medio Ambiente	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Reforma disposiciones de la Ley del IEPS	Derogar el cobro del impuesto del IEPS a los refrescos elaborados con alta fructuosa	Hacienda Pública	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Transparentar el uso de los recursos públicos en las campañas electorales, reducir su costo, fortalecer las facultades de fiscalización del IFE hacia los partidos políticos y unificar los calendarios electorales	Electoral, Transparencia y Rendición de Cuentas	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Reforma y adiciona diversas disposiciones del título vigésimo cuarto del Código Penal Federal	Sancionar a los partidos políticos que utilicen recursos de procedencia ilícita para financiar campañas y precampañas electorales y a los que rebasen los topes de precampaña autorizados por el IFE	Electoral, Seguridad Pública y Justicia	Pendiente en Cámara de Diputados

Ejecutivo Federal	Reforma disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Orgánica del Poder Judicial	Dotar a la autoridad de mejores herramientas de investigación para el combate a la delincuencia organizada ajustándose a las nuevas tecnologías de comunicación, financieras, bursátiles y de redes internacionales	Poder Judicial, Seguridad Pública y Justicia	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de gas natural no asociado al petróleo	Impulsar la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo	Energía	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación	La educación básica obligatoria estará conformada por la educación preescolar, primaria y secundaria. Además, los particulares que impartan educación preescolar sólo puedan ejercerla previa autorización	Educación y Cultura	Desechado por Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Reformas a diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado	Eliminación de la tasa del 0% para el consumo nacional de IVA en alimentos y medicinas	Hacienda Pública	Desechado por Cámara de Diputados
Dip. Lorenzo Miguel Lucero Palma (PRI)	Reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión	Crear mecanismos legales que actualizan la normatividad de radio y televisión de acuerdo con los estándares internacionales	Comunicaciones y Transportes	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005	Proponía un gasto neto de un billón 744.4 mil mdp, equivalente al 22% del PIB. Dentro del PEF el gasto no programable se estima en 506.2 mil mdp, de los cuales 227.6 mmdp corresponderán a erogaciones que cubran el costo financiero de la deuda	Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, véase <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

En el análisis de la LIX Legislatura, encontramos dos particularidades; la primera en materia de telecomunicaciones y la segunda con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio de 2005. Analicemos cada uno de los temas para observar la naturaleza de los mismos.

Con respecto al rubro de telecomunicaciones, es necesario hacer referencia a la “Ley Televisa”. Ésta consistía en realizar modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión;<sup>207</sup> las cuales fueron trabajadas en Comisiones Unidas de Comunicaciones y en la de Radio, Televisión y Cinematografía, la primera presidida por el Dip. Alfredo Villegas Arreola del PRI y la segunda por el Dip. Javier Orozco Gómez del PVEM.

La iniciativa fue propuesta por el Dip. Miguel Lucero Palma del grupo parlamentario del PRI, el 22 de noviembre de 2005. Ambas comisiones trabajaron el dictamen, siendo la de Comunicaciones la que tenía el primer turno en la elaboración del mismo. Así, el documento expedido por éstas estableció que la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) adquiriría algunas de las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de regulación de servicios en radio y televisión abierta.

El dictamen establecía cambios en la asignación de concesiones, al instaurar mecanismos de subasta pública para el otorgamiento de éstas. Asimismo, la vigencia de las concesiones tendría duración de 20 años y para el refrendo del mismo, sería casi automático, debido a que se daría preferencia a los permisionarios ya existentes.

---

<sup>207</sup> En referencia a este tema, se recomienda revisar la tesis de licenciatura de Ramón Figueroa Peralta, *La Ley Federal de Radio y Televisión, ante la necesidad de una reforma integral, fomentando y fortaleciendo los medios públicos de comunicación*, (Tesis de licenciatura), México, UNAM-FCPyS, 2009, pp. 135 y el portal de internet del Dip. Javier Corral Jurado (2009-2012), el cual contiene diversos documentos referentes al tema: <http://www.javiercorral.org/>.

Finalmente, en materia electoral, se estableció que el IFE sería la instancia encargada de contratar la publicidad electoral, fomentando la cultura de la transparencia y aplicando los criterios de fiscalización para los concesionarios.<sup>208</sup>

Con la nueva normatividad, se generaron diversos puntos de vista, debido a que los concesionarios en la materia gozarían, libre de todo cargo, el espectro digital de frecuencias. Esta medida, permitiría que un bien público fuese concedido a intereses privados, siendo los más beneficiados el duopolio televisivo en México, es decir, Televisa y T.V. Azteca.

La resolución de ambas comisiones fue presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados el 1º de diciembre de 2005, dispensándose la segunda lectura y aprobado en lo general y lo particular por 327 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones, en menos de siete minutos.<sup>209</sup>

Así, se remitió la Minuta a la Cámara de Senadores, el 8 de diciembre de 2005, ésta la turnó a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos, Primera, para su análisis y dictaminación. El pleno del Senado, en sesión del 30 de marzo de 2006, aprobó el dictamen por 81 votos en pro, 40 en contra y 4 abstenciones; el cual se remitió al Ejecutivo Federal para su publicación, el 11 de abril de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.<sup>210</sup>

El senador Javier Corral Jurado (PAN) declaró "El que tenga dinero va a poder obtener concesiones y el que no tenga debe seguir haciendo periódicos murales para pegarlos en las paredes. O sea, el que paga manda. Entonces, colocan el factor dinero como un factor fundamental para el otorgamiento de concesiones".<sup>211</sup>

---

<sup>208</sup> Para revisar la totalidad del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía, consúltese la Gaceta Parlamentaria del 1º de diciembre de 2005: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

<sup>209</sup> Revítese la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 1 de diciembre del 2005, en el siguiente sitio de internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

<sup>210</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación correspondiente, en el siguiente portal de internet: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2006&month=04&day=11>, consultado el 25 de febrero de 2011.

<sup>211</sup> Véase: Alejandro Torres, "Diputados dan más poder a televisoras", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 4 de diciembre de 2005, Dirección URL:

Incluso, un grupo de senadores<sup>212</sup>, comandados por el Sen. Javier Corral, interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque la “Ley Televisa” inhibía la competencia leal y abonaba la existencia del duopolio televisivo al apoderarse de espectro radioeléctrico.

Finalmente, tras la revisión realizada por la SCJN, ésta la declaró inconstitucional en relación con los artículos impugnados de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión expedida por el Congreso de la Unión y publicada por el titular del Ejecutivo. Con ello, se modificó el articulado objetado por los senadores de la República, dando así luces claras que prevalecería el estado de derecho.<sup>213</sup>

Referente a los problemas suscitados con el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2005, la situación comenzó a complicarse porque los grupos parlamentarios del PRI y PRD buscaron restarle recursos a los programas sociales en materia de Educación (Enciclomedia), Salud (Seguro Popular) y Desarrollo Social (Oportunidades), los cuales eran promovidos de manera importante por la administración *foxista*, por ser la base social del mismo.

Ante la situación, el grupo parlamentario de Acción Nacional analizaba la posibilidad de solicitarle al presidente Fox la aplicación del veto al PEF del 2005, debido a que la política social que impulsaba el *blanquiazul* quedaría sin fondos aplicables en tiempos de gran trascendencia electoral para ellos, debido a la cercanía de los comicios federales del 2006.

Las negociaciones se veían complicadas, no existían los acuerdos necesarios entre las distintas bancadas, por lo que se optó por crear diversas

---

[http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=132800&tabla=nacion\\_h](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=132800&tabla=nacion_h), [consulta el 27 de febrero de 2011].

<sup>212</sup> El grupo de Senadores estuvo integrado por diversas fuerzas políticas, entre ellas: Dulce María Sauri Riacho (PRI), Manuel Bartlett Díaz (PRI) y Raymundo Cárdenas (PRD). La controversia constitucional fue presentada el 4 de mayo de 2006 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y quedó a cargo del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>213</sup> Para revisar a profundidad el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la controversia constitucional 73/2006, véase el siguiente portal de internet: [http://www.scjn.gob.mx/2010/transparencia/Documents/Transparencia/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2006/11\\_AI\\_26\\_2006\\_PL.pdf](http://www.scjn.gob.mx/2010/transparencia/Documents/Transparencia/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2006/11_AI_26_2006_PL.pdf), consultado el 2 de marzo de 2011.

mesas de trabajo para destrabar el asunto. Las pláticas se organizaron de la siguiente manera: 1) Recortes; 2) Reasignaciones; y 3) elaboración del Dictamen para el PEF 2005. Las cosas se entramparon, aún más, con los problemas que existían en el interior de la bancada priísta.<sup>214</sup>

Todos los grupos parlamentarios de oposición, integrada por el PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia, acordaron aprobar el Presupuesto de Egresos 2005 sin la participación de Acción Nacional. Así, el PEF estaría contemplando un monto de un billón 838 mil 48 millones 600 mil pesos, tras las reasignaciones de 93 mil 678 mdp, para beneficiar principalmente al campo mexicano, a la red de carreteras, a la Educación Superior y al Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas.<sup>215</sup> Por su parte, el *blanquiazul* presentó su propuesta, la cual planteaba recursos adicionales por 69 mil 886 millones de pesos.<sup>216</sup>

Con ello, la oposición logró retirar el apoyo a los programas Enciclomedia y a la construcción de la biblioteca “José Vasconcelos”, pero aceptaron la propuesta del presidente sobre Oportunidades y Seguro Popular.

Una vez más, el plazo se había vencido para aprobar el PEF, según lo marca el artículo 74 constitucional<sup>217</sup>, la fracción panista atacaba a la oposición,

---

<sup>214</sup> Existía mucho hermetismo en el interior de la bancada del PRI, el Coordinador del grupo, el Dip Emilio Chuayffet Chemor, solicitó al presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, su correligionario el Dip. Ángel Buendía Tirado, el estado en que se encontraba el PEF, debido a que el Coordinador tricolor no tenía los datos para sentarse a negociar con las demás fuerzas políticas, porque las cifras no contenían detalles para saber en qué rubros se podían hacer recortes. Diario *El Universal* del 7 al 17 de noviembre de 2004: <http://www.eluniversal.com.mx>.

<sup>215</sup> Para analizar los montos presupuestales, revítese el portal de internet, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_05/index.htm](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_05/index.htm), consultado el 6 de marzo de 2011.

<sup>216</sup> Los recortes planteados por la oposición contemplan 300 millones al Poder Legislativo, 150 millones para cada una de las cámaras; 5 mil 500 millones para el Poder Judicial, a la Presidencia de la República 100 millones, a la Secretaría de Gobernación 500 millones, a Relaciones Exteriores 700 mdp, En el caso de la SEP se afectan dos programas: Enciclomedia y Biblioteca José Vasconcelos, que quedarían cancelados. A las secretarías de Hacienda y Medio Ambiente se les recortan 100 y 300 millones de pesos, mientras que a la de la Función Pública se le reducen 20 millones. En total, al Ejecutivo se le restará la suman 33 mil 978 millones de pesos. Datos tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_05/index.html](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_05/index.html), consultado el 10 de marzo de 2011.

<sup>217</sup> En su fracción IV menciona: El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de

debido a que ésta no había presentado el dictamen para su conocimiento en tiempo y forma.

Ante tal situación, comenzó a circular la versión de que la Presidencia de la República vetaría el Presupuesto para 2005. La oposición no hizo caso a los rumores, debido a que el veto no procedería y que la controversia constitucional era sólo aplicable a leyes, el Presupuesto de Egresos no era una ley, además de que era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Tras un período de intensas negociaciones entre la oposición y el Ejecutivo, finalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2005 fue aprobado, por el bloque PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia, el cual contempló un gasto total de un billón 818 mil 441 millones 700 mil pesos. Así, el 17 de noviembre de 2004, por 323 votos a favor y 137 votos en contra del grupo legislativo del PAN.<sup>218</sup>

Con ello, la fracción panista comenzó a analizar la situación, con el objetivo de impugnar el decreto por distintas vías jurídicas, debido a que se presentaron diversas anomalías durante su deliberación. Según los diputados del PAN existían dos posibilidades reales de objeción: 1) que el Ejecutivo vetara el decreto y 2) presentar un recurso de inconstitucionalidad, ya que en la reunión anterior de la Comisión se había aprobado un dictamen y en sesión de Cámara se votó uno distinto, sin haber sido avalado por el pleno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

El presidente Fox, en mensaje televisivo,<sup>219</sup> declaró que impugnaría jurídicamente el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005, porque era

---

Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

<sup>218</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, en el siguiente portal: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

<sup>219</sup> El mensaje televisivo fue transmitido al filo de las 21:00 horas, donde el presidente declaró: "Soy ferviente defensor de la separación y equilibrio entre los poderes de la Unión. Mi gobierno se ha distinguido por respetar sus atribuciones. Uno de los cambios fundamentales de la democracia ha sido el fin de la etapa del presidencialismo autoritario. Sin embargo, eso no significa que deba ser sustituido por un parlamentarismo irreflexivo".

"incongruente e inviable" y porque no se tomaban en cuenta los acuerdos establecidos en la Convención Nacional Hacendaria.<sup>220</sup> Por su parte, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el Dip. Manlio Fabio Beltrones, consideró que el presidente Vicente Fox estaba en su derecho de acudir ante el Poder Judicial y tratar de resolver el litigio por las vías correspondientes y apegadas a derecho.<sup>221</sup>

La Cámara de Diputados envió al Ejecutivo el PEF para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y así conocer las observaciones que planteaba el presidente. Con ello, el titular del Ejecutivo llamó a entablar mesas de diálogo con los diputados, las cuales permitirán corregir las inconsistencias del Decreto del PEF por los diputados y en caso de no encontrar puntos convergentes con la Cámara Baja, el presidente manifestó que acudirá a la Suprema Corte de Justicia, con la finalidad de encontrar una solución al conflicto.

La Presidencia de la República envió a los coordinadores de los grupos parlamentarios, vía Santiago Creel, secretario de Gobernación, un documento donde se expresan las bases sobre los cambios que plantea el Ejecutivo al PEF 2005. Sin embargo, la mayoría opositora en la Cámara de Diputados determinó rechazar las observaciones de Vicente Fox, toda vez que el Presupuesto había sido aprobado por la mayoría de las fuerzas políticas en San Lázaro.

Ante los malos resultados en las negociaciones, el jefe del Ejecutivo determinó publicar el PEF 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*, el 15 de diciembre del 2004, y acto seguido presentó controversia constitucional sobre las más de 64 alteraciones a la propuesta presupuestal, las cuales afectaban la operación de algunas dependencias del Estado.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> Para conocer a fondo los planteamientos de la Convención Nacional Hacendaria de ese año consúltese el siguiente portal de internet: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/>, consultado el 16 de marzo 2011.

<sup>221</sup> Consúltese: José Luis Ruiz, Jorge Teherán y Sergio Jiménez, "Fox impugnará Presupuesto", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 19 de noviembre de 2004, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=18540&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=18540&tabla=primera), [consulta el 16 de marzo de 2011].

<sup>222</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación dio entrada al recurso de inconstitucionalidad promovido por el titular del Poder Ejecutivo de la Federación; para conocer el documentado remítase a la siguiente página

Así, el Ejecutivo declaró que llegaría hasta las últimas consecuencias en el conflicto, las cuales serían emitidas por la Suprema Corte de Justicia, a más tardar en febrero del 2005. En ese sentido, el secretario de Gobernación, consideró que el máximo tribunal debería pronunciarse sobre el alcance de las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de gasto de la Federación.<sup>223</sup>

Tras analizar el documento enviado a la SCJN, ésta decidió dar entrada a la controversia constitucional promovida por el presidente Vicente Fox en contra de la Cámara de Diputados para impugnar el Presupuesto de Egresos para 2005. Con lo cual, la Suprema Corte de Justicia determinó suspender de manera temporal las obras, servicios y transferencias específicas de recursos a estados y municipios que la Cámara incluyó en el Presupuesto y que se encontraban en litigio, por un monto de 4 mil 195 millones de pesos, durante la duración del proceso.<sup>224</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, con seis votos a favor y cinco en contra, que la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo de la Federación en contra de la Cámara de Diputados era: a) procedente y se encontraba fundada; b) declaraba la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de 2004 reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005; c) quedando sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto.

---

electrónica: [www.scjn.gob.mx/.../86\\_Contraversia%20Constitucional%20109-2004%20del%20Pleno.doc](http://www.scjn.gob.mx/.../86_Contraversia%20Constitucional%20109-2004%20del%20Pleno.doc), consultado el 17 de marzo de 2011. Asimismo, el Instituto de Investigaciones Jurídicas público, en su portal de internet documento sobre la impugnación del PEF 2005: Óscar Nava Escudero, "Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos" en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/17/ard/ard6.htm>, consultado el 17 de marzo de 2011.

<sup>223</sup> Consúltese: Sergio Jiménez, *et al.*, "Regresan Egresos a Fox; irá a Corte", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 15 de diciembre de 2004, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=18945&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=18945&tabla=primera), [consulta el 18 de marzo de 2011].

<sup>224</sup> Para analizar la controversia constitucional 109/2004 interpuesta por el Poder Ejecutivo en contra de la Cámara de Diputados véase el portal electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: [http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/Transparencia/OrganosEncargadosAccesoInformacion/ComiteAccesoInformacion/InforOtorgPartClasInfo/Jurisdiccionales/CC\\_109\\_04\\_EJECUTORIA.pdf](http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/Transparencia/OrganosEncargadosAccesoInformacion/ComiteAccesoInformacion/InforOtorgPartClasInfo/Jurisdiccionales/CC_109_04_EJECUTORIA.pdf), consultada el 19 de marzo de 2011.

Finalmente, fue en octubre de 2005, es decir, 11 meses después, cuando la Cámara de Diputados comenzó con la reasignación de una parte de los 110 mil millones de pesos que se habían congelado.<sup>225</sup>

Así, de acuerdo con la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República estaba facultado para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Con ello, concluimos el estudio del primer gobierno panista en nuestro país. Las relaciones entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados no fueron las mejores; sin embargo, esto no quiere decir que existió una parálisis legislativa y mucho menos de gobierno. Sí existieron los conflictos entre el Ejecutivo y la Cámara Baja, pero nada que no pudiera negociarse y solucionarse; lo que sí se modificó fueron las reglas de juego, es decir, cambió la forma de operar del régimen político nacional.

El sexenio del presidente Vicente Fox Quesada estuvo lleno de obstáculos, desde su irreverencia para gobernar, hasta la falta de tacto político cuando necesitó de las demás fuerzas políticas para realizar su trabajo y promover los cambios legislativos que requería. Ante esa torpe actitud, el titular de Ejecutivo tuvo que conformarse con la aprobación de mínimas modificaciones; asimismo, la cercanía de las elecciones federales hacía que los partidos de oposición se mantuviesen renuentes al apoyo parlamentario, debido a que el PRI y el PRD tenían serias posibilidades de ocupar “Los Pinos” y la mayor parte de los asientos disponibles en el interior del Congreso de la Unión.

La Cámara de Diputados siempre se mantuvo en la línea del diálogo, donde las mejores propuestas fueran las que transitaran todo el ciclo parlamentario y fue tal el grado de negociación que existió, que muchas de las propuestas se

---

<sup>225</sup> Véase: Jorge Herrera, “Destaban 80 mil mdp del gasto de este año”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 12 de octubre de 2005, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=24762&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=24762&tabla=primera), [consulta el 21 de marzo de 2011].

transformaron en políticas públicas acordes a las necesidades que planteaba la sociedad mexicana, sin importar el origen político de las mismas.

Es momento de observar lo sucedido en la última legislatura propuesta para nuestro análisis. La situación en la LX Legislatura se preveía sumamente complicada; el Partido Acción Nacional deseaba repetir al frente del Ejecutivo Federal, empero el Revolucionario Institucional quería lo mismo y haría todo lo posible para lograrlo.

Por otro lado, se renovarían el Congreso de la Unión, es decir, había en disputa 128 senadurías y los 500 escaños en San Lázaro; ambos darían vida a la LX Legislatura (2006-2009). Así, las tres principales fuerzas políticas del país anhelaban obtener el mayor número posible de legisladores, sin embargo la viabilidad de continuar con la presencia de un gobierno dividido se hacía fortalecer, porque los ciudadanos no querían que un solo partido político dominara todos los espacios de gobierno. Veamos qué sucedió en torno a la última legislatura propuesta.

#### **4.1.4. La LX Legislatura (2006-2009). Tiempo de reformas importantes: La Ley ISSSTE**

Las elecciones del 2 de julio de 2006 serían las más competitivas de toda la historia de nuestro país. Los especialistas aseguraban que el marco normativo era totalmente confiable, empero, dadas las condiciones en las que se habían desarrollado las campañas electorales, la incertidumbre se presentaría en los resultados, debido a que los candidatos de los tres principales partidos tenían la posibilidad real de obtener el triunfo en la contienda presidencial. Situación similar se preveía que sucediera en la renovación del Congreso de la Unión.

Las fuerzas políticas más importantes postulaban a sus candidatos: el Partido Acción Nacional abanderó al ex secretario de Energía, Felipe Calderón Hinojosa; el Revolucionario Institucional estaba comandado por Roberto Madrazo Pintado; y el Partido de la Revolución Democrática estaba representado por el ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador.

Los comicios de 2006 pusieron en entredicho al Instituto Federal Electoral, producto de la falta de capacidad de la institución, de las limitantes normativas y de la mínima diferencia que existió entre los dos principales contendientes, Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador.

Así, se confirmaba la hipótesis de que en 2006 vivimos las elecciones federales más competitivas y democráticas de nuestra historia, porque fueron realizadas de manera equitativa, transparente y con reglas claras, es decir, poco a poco hemos venido observando el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno más competitivo. Asimismo, se potencializaron el uso de las campañas negativas, las cuales terminaron afectando a todos los partidos frente al electorado.

Con ello, la forma de hacer una campaña política se ha modificado; los grandes discursos y propuestas quedaron olvidados y rezagados; ahora han adquirido mayor importancia el manejo de los *slogans*, *spots* y el papel desempeñado por los medios de comunicación frente al ciudadano.

Sin embargo, como lo señala Michelangelo Bovero, en todos los países, sin importar si tienen un régimen presidencial o parlamentario, han proliferado las contiendas electorales sumamente cerradas y reñidas, lo cual ha permitido la existencia de cuestionamientos sobre la legitimidad de los candidatos triunfadores, rasgo indistinto de todo sistema democrático.<sup>226</sup>

En este escenario se llevaron a cabo los comicios del 2006, donde la incapacidad que manifestó la autoridad electoral desató el descontento de uno de los candidatos perdedores y de gran parte de las personas que lo apoyaron con su voto. El aspirante presidencial de la izquierda mexicana desconoció los resultados, argumentando y sosteniendo la hipótesis de que había existido un fraude electoral, el cual nunca pudo comprobar; y paradójicamente reconoció el resultado de los demás comicios a favor de su partido; donde éste incrementó su presencia

---

<sup>226</sup> Michelangelo Bovero, "Elecciones cuestionadas", publicado en el Diario *Excélsior*, del 1º de septiembre de 2006.

legislativa en 150 por ciento, con respecto a la última elección, colocando al Partido de la Revolución Democrática como la segunda fuerza en San Lázaro.

La última parte del proceso electoral se resolvió cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), el 5 de septiembre de 2006, declaró válidos los comicios para la Presidencia de la República y señaló como triunfador al candidato de Acción Nacional, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.<sup>227</sup>

Los resultados electorales no dejaban mentir, nuestro país había vivido un proceso electoral especialmente competitivo, equilibrado y transparente, señales de la presencia de un régimen democrático. El 2 de julio de 2006 pasará a la historia porque el candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa, ganó la Presidencia de la República con un estrecho margen: 15, 000,824 votos contra los 14, 756,350 sufragios que obtuvo el candidato de la coalición “Por el Bien de Todos”, integrada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Convergencia, la cual abanderó al ex jefe de Gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador.<sup>228</sup>

La victoria del nuevo presidente fue por un margen de 0.56%, es decir, un total de 244,474 votos. El candidato de la coalición de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, no reconoció el cómputo final hecho por el Instituto Federal Electoral, lo cual desató una serie de acciones en contra de las instituciones del Estado mexicano.

La ciudadanía había decidido darle nuevamente la confianza al candidato del *blanquiazul*. De igual forma, había refrendado que ningún partido político tuviese una mayoría en el interior del Congreso de la Unión, particularmente en Cámara de Diputados. Al igual que en las últimas tres elecciones, el electorado había decidido no otorgarle todo el apoyo a un solo partido político, es decir, se continuaría gobernando con un gobierno dividido.

---

<sup>227</sup> José Antonio Crespo, “El proceso de escrutinio y cómputo. Omisiones de las autoridades electorales”, en *Revista Política y Gobierno*, volumen temático Elecciones en México, núm. 2, México, 2009, pp. 201-224.

<sup>228</sup> Para revisar los datos oficiales, véase la página electrónica del Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>.

Así, la figura del gobierno dividido continuaría en nuestro sistema político en la LX Legislatura (2006-2009), es decir, 12 años sin que el jefe del Ejecutivo tenga una mayoría afín en la Cámara de Diputados. Desde el segundo trienio del sexenio del presidente Zedillo (1997), todo el sexenio de Vicente Fox (LVIII y LIX Legislaturas) y la primera mitad de la administración *calderonista* estaría presente el gobierno dividido, como lo señala el cuadro 17.

Tras el conteo final de votos, la LX Legislatura (2006-2009) estaría conformada por una primera minoría acorde al presidente Calderón, es decir, el Partido Acción Nacional sería la fuerza parlamentaria más grande en Cámara de Diputados con 207 escaños. Con ello, el PAN recuperaría las 55 diputaciones que había perdido en la legislatura pasada, sin que esto significase que podría controlar a la Cámara Baja.

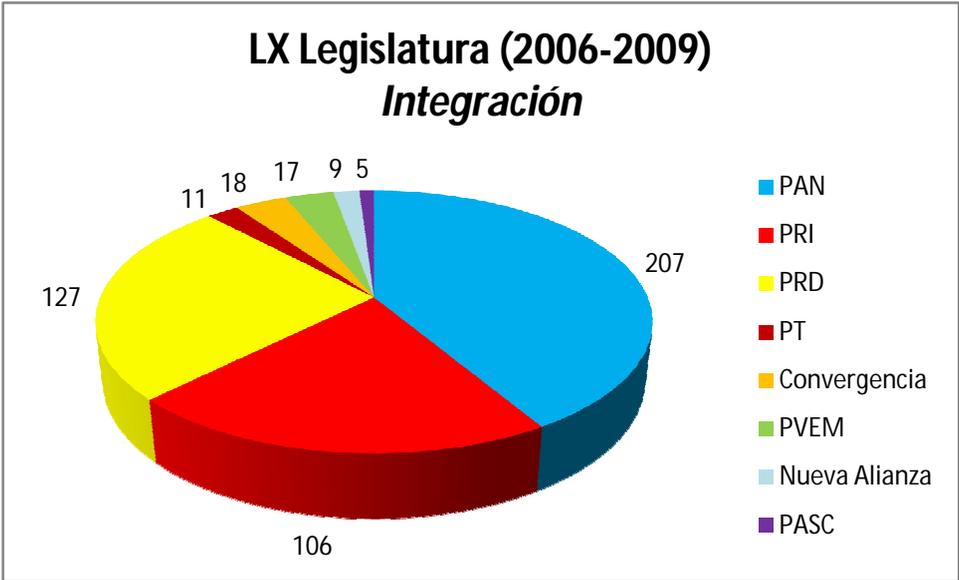
**Cuadro 17**  
**Integración**  
**LX Legislatura (2006-2009)**

Partido Político	MR	RP	Total
	300	200	500
PAN	137	70	207 41.40%
PRI	65	41	106 21.20%
PRD	91	36	127 25.40%
PT	2	9	11 2.20%
Convergencia	5	13	18 3.60%
PVEM	0	17	17 3.40%
Nueva Alianza	0	9	9 1.80%
PASC	0	5	5 1.00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la Cámara de Diputados.

Sorpresivamente, la segunda fuerza sería el Partido de la Revolución Democrática, al obtener 127 diputaciones en la LX Legislatura, pasando a ocupar el 25.40% de San Lázaro, al ganar 35 distritos de mayoría relativa. En tercer lugar, encontramos al Partido Revolucionario Institucional con sólo 106 diputaciones; por primera vez, desde su fundación, el PRI dejaría de ser la primera fuerza en Cámara de Diputados.

El Partido Convergencia obtuvo 18 escaños, mientras que el Partido Verde, coincidentemente, continuaría con 17 diputaciones. El grupo parlamentario del Partido del Trabajo alcanzó 11 curules y las dos nuevas fuerzas políticas, es decir, el Partido Nueva Alianza y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, tendrían 9 y 5 espacios en San Lázaro, respectivamente, confirmando su registro como fuerzas nacionales. Veamos el gráfico para darnos una idea de cómo quedó finalmente conformada la LX Legislatura.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Con la integración de la LX Legislatura, encontramos que el presidente Calderón quedó mejor posicionado que su antecesor, Vicente Fox, porque Acción Nacional en Cámara de Diputados sería la primera minoría con sus 207 escaños, faltándole sólo 44 votos para aprobar reformas a ordenamientos legales

secundarios, lo cual hacía más viable la acción de gobierno; sin embargo, necesitaría de una coalición parlamentaria sólida y cohesionada para sacar adelante cualquier modificación a la constitución; obligándolo a entrar en el cabildeo con las demás fracciones políticas y paradójicamente necesitando el apoyo del PRD.

Empero, el panorama en el interior de la Cámara Baja no era muy alentador, a pesar de haber mejorado las condiciones; en el papel la construcción de una coalición parlamentaria de gobierno era casi imposible, debido a que los partidos de izquierda (PRD, PT y Convergencia) no estaban dispuestos a establecer acuerdos con el jefe del Ejecutivo, producto del conflicto que protagonizaron sus candidatos presidenciales y el IFE; por lo cual el PAN sólo contaba con la opción de apoyarse en el PRI y en las demás fuerzas minoritarias.

Por su parte, el Revolucionario Institucional no se encontraba en sus mejores momentos, incluso se llegó a pensar que esta fracción política podría dividirse y dar vida a nuevos partidos políticos. En ese sentido, el PRI estaba en un proceso de recomposición, el cual no permitía establecer ningún tipo de coalición parlamentaria sólida; aunado a que el grupo parlamentario priísta no deseaba apoyar al presidente Calderón, ya que lo único que lograrían sería coadyuvar en la generación de la legitimidad de facto que tanto necesitaba en ese entonces.

Hemos visto cómo se integró la LX Legislatura y los obstáculos que se le presentarían al presidente Felipe Calderón, los cuales tendría que sortear a como diera lugar y así poder sacar adelante el programa de gobierno plasmado durante su campaña electoral.

Es momento de analizar el desempeño cuantitativo de la LX Legislatura y el trato que recibieron los principales proyectos de ley promovidos por el titular del Ejecutivo en el primer trienio de su administración bajo la presencia del gobierno dividido.

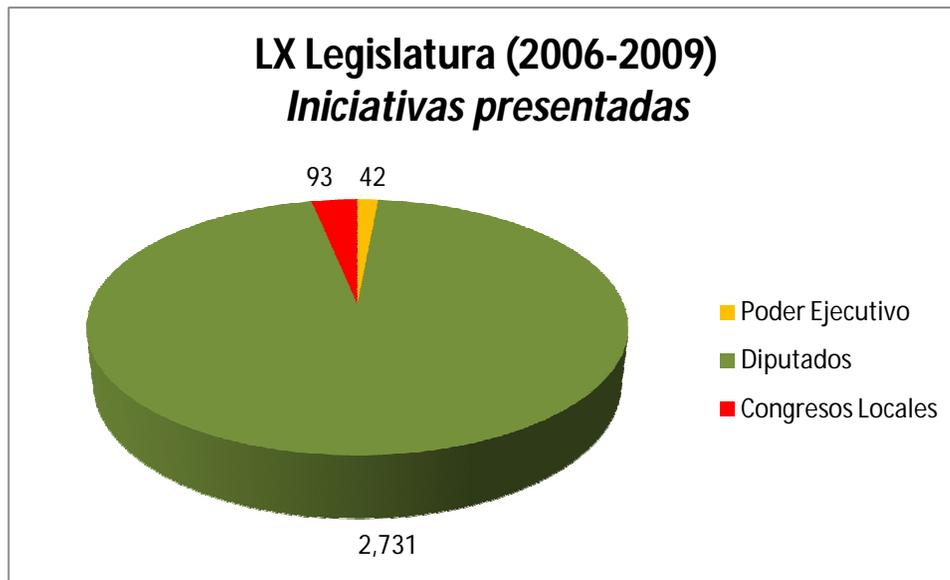
**Cuadro 18**  
**Balance Legislativo**  
**LX Legislatura (2006-2009)**

LX Legislatura	Iniciativas				
	Porcentaje de éxito	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Desechadas
Poder Ejecutivo	88.09	42	37	5	0
		1.47%	12.85%	0.24%	0.00%
Diputados	8.89	2,731	243	2,037	451
		95.29%	84.38%	96.27%	97.62%
Congresos Locales	8.60	93	8	74	11
		3.24%	2.78%	3.50%	2.38%
Total		2,866	288	2,116	462
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en información tomada del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Como nos lo muestra el cuadro 18, el jefe del Ejecutivo presentó 42 iniciativas de ley, siete menos que el ex presidente Fox en la última legislatura, representando el 1.47% de toda ésta. En lo que toca a los diputados ingresaron un total de 2,731 proyectos de ley, lo que significó el 95.29% del trabajo legislativo. Finalmente, los Congresos locales remitieron a la Cámara de Diputados un total de 93 propuestas; indicativo que las legislaturas estatales estaban caminando de una mejor manera al ir generando mayores y mejores ideas parlamentarias. Así el panorama cuantitativo.

De manera general, la LX Legislatura reportó un total de 2,866 iniciativas, 73 menos que los presentados en la legislatura anterior. Con respecto a los porcentajes manejados por los actores con posibilidad de presentar proposiciones de ley, encontramos que los diputados monopolizaron este rubro, al ingresar un poco más del 95% del total; los Congreso locales remitieron el 3.24%; y en último lugar, el Ejecutivo al proponer el 1.47% del total de la LX Legislatura. El siguiente gráfico nos permite observar esta dinámica.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

El gráfico anterior nos permite observar que los diputados son quienes presentan la mayor parte de iniciativas, empero esto no significa que el porcentaje de triunfos sean proporcionales a los proyectos ingresados. En definitiva, el grado de éxito es muy distinto, veamos el por qué de esta afirmación.

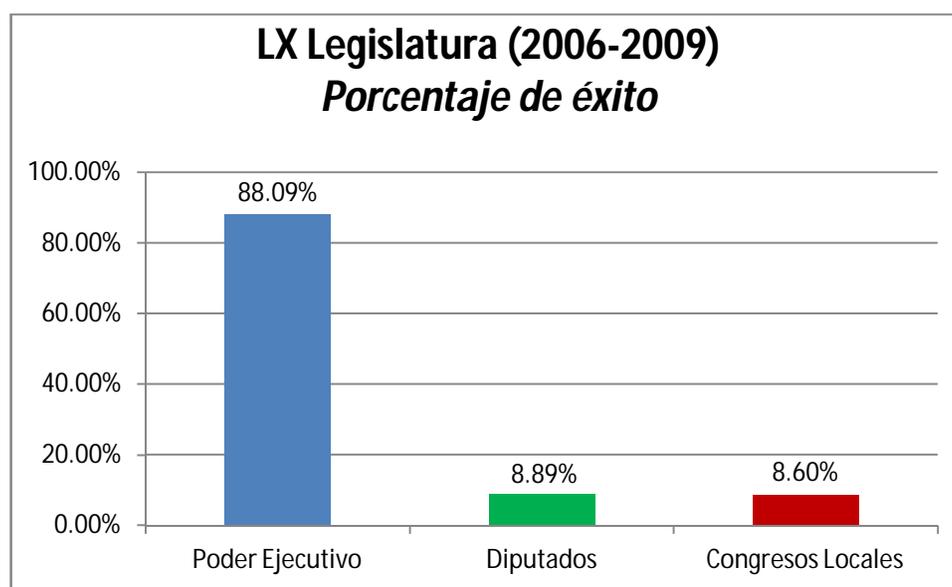
La LX Legislatura recibió un total de 42 iniciativas por parte del presidente, de las cuales 37 fueron aprobadas por la Cámara de Diputados, es decir, el jefe del Ejecutivo tuvo un porcentaje del 88.09% de éxito, elevando su índice de efectividad en 25 puntos; ya que Vicente Fox, en su segundo trienio, obtuvo un 63.2% de aprobación. Con lo cual Felipe Calderón elevó su grado de propuestas avaladas por los legisladores; excelentes números para él, lo cual nos demuestra que el accionar de los partidos políticos es distinto en el interior del Poder Legislativo en comparación a la forma en cómo se manejan frente a la opinión pública y en los medios de comunicación.

Con respecto a los diputados, éstos presentaron 2,731 proposiciones, de las cuales se dictaminaron en sentido positivo un total de 243, es decir, sólo el 8.89% concluyeron el ciclo legislativo. Así, durante el período estudiado los legisladores no habían mostrado índices tan bajos de productividad; en la LVII

Legislatura manejaron un nivel de triunfos del 20.10%, la para la LVIII obtuvieron un porcentaje de 22.37% y para la LIX Legislatura tuvieron el 13.09% de éxitos. Con lo cual, reafirmamos la idea de que no importa el número de proyectos por turnar, lo relevante son los temas que toquen y el grado de beneficio que otorgan a la sociedad y al gobierno, es decir, no sirve de nada inscribir un gran número de proyectos de ley, si éstos no responden a las demandas ciudadanas y a las necesidades gubernamentales.

En referencia a los Congresos locales, presentaron 93 proposiciones, de las cuales sólo se aprobaron 8, es decir, el 8.60% del total. El anterior porcentaje es el más bajo de todo el período en cuestión, ya que en la LVII Legislatura lograron una tasa de éxito del 12.12%, en la LVIII el 20.48% y en la LIX el 13.67%; debemos observar que los diputados federales difícilmente hacen caso a las propuestas que envían las legislaturas estatales.

Veamos el siguiente gráfico, el cual nos presenta el grado de efectividad de cada actor en esta legislatura.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Hemos observado que el Ejecutivo sobrepasa por mucho a los diputados federales y Legislaturas locales, lo cual nos indica que el presidente continúa, de alguna forma, siendo el legislador por excelencia en el país, esto con base en el porcentaje de victorias obtenidas, además debemos de tomar en cuenta que las propuestas que presenta ya deben de contar con el apoyo mayoritario de las otras expresiones políticas, porque de lo contrario significaría un golpe importante frente a la opinión pública.

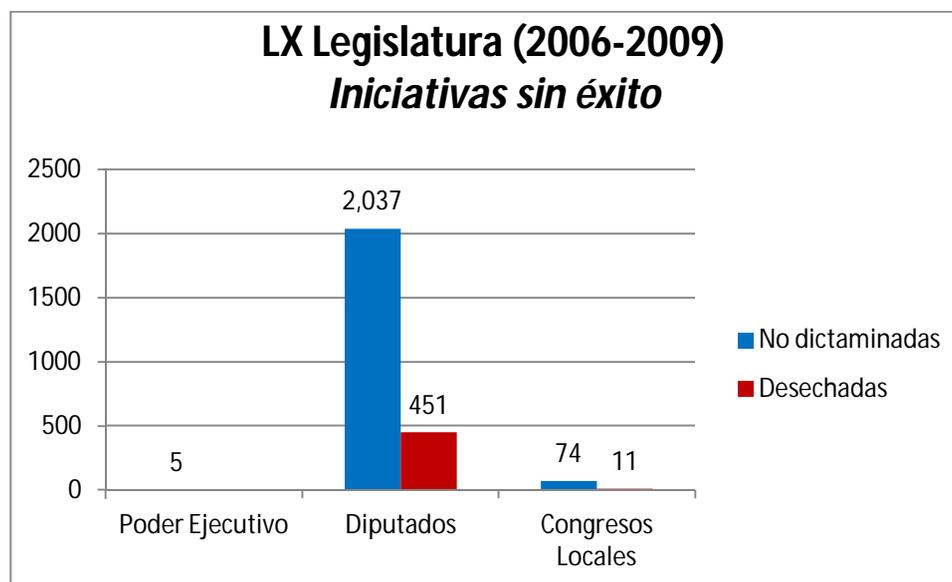
Es momento de revisar lo correspondiente a los proyectos no dictaminados por las comisiones. En ese sentido, el jefe del Ejecutivo no recibió ninguna respuesta en 5, lo que significó el 11.90% del total de sus propuestas. Entre éstas podemos destacar la reforma constitucional: Reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política, la cual pretendía facultar a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección a la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión, con objeto de evitar la impunidad en este tipo de ilícitos y dar pleno cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en el reconocimiento y protección de tales derechos.

Con respecto al trabajo que hicieron los diputados, dejaron sin dictamen un total de 2,037 proposiciones, es decir, el 74.58% del trabajo legislativo quedó relegado en los archiveros los secretarios técnicos de las comisiones; incluso, muchos de ellos ni siquiera fueron considerados por el equipo de apoyo y menos por los presidentes de las comisiones, debido a que no contaban con la importancia necesaria para dictaminar o porque las condiciones políticas no eran las más adecuadas para tocar el tema.

Finalmente, los Congresos locales no recibieron dictamen en el 79.56% de los proyectos remitidos a la Cámara de Diputados. De manera general, la LX Legislatura no dictaminó 2,116 proposiciones, es decir, al 73.83% del total de iniciativas turnadas por la Mesa Directiva.

En relación a las propuestas resueltas en sentido negativo, encontramos que al presidente Calderón le fueron dictaminadas todas sus proposiciones en algún sentido, por lo que el Ejecutivo no puede decir que el Legislativo lo bloqueó o no trabajó de manera conjunta con él, ya que todas ellas fueron trabajadas, analizadas y discutidas por la Cámara de Diputados, lo cual reafirma nuestra idea de un manejo distinto de los partidos en San Lázaro.

Mientras que los diputados rechazaron 451 de sus propias iniciativas, lo que representó el 16.51% de su trabajo; y los Congresos locales no lograron que se discutieran 11 propuestas, es decir, las legislaturas estatales presentaron derrotas en el 11.82%. Veamos gráficamente todos estos datos recabados.

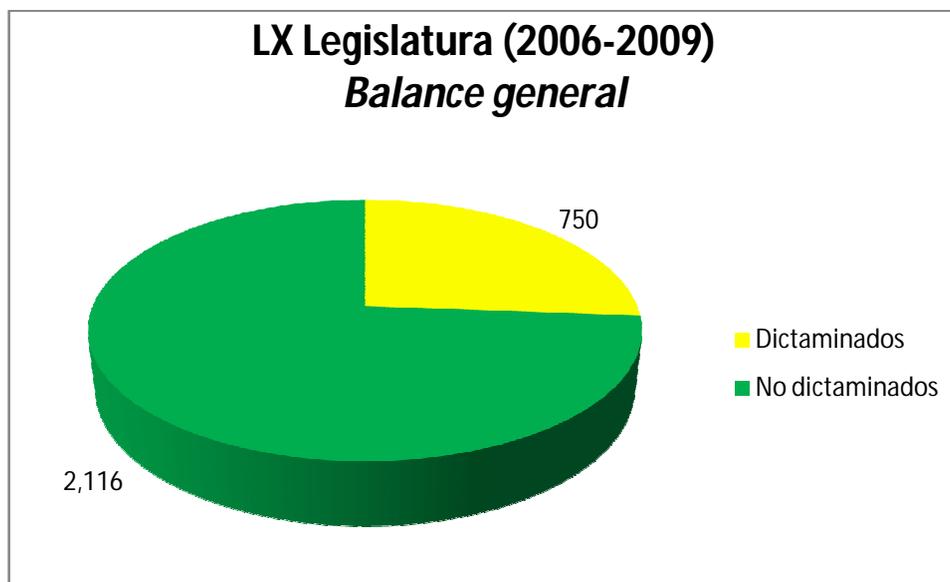


Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Si realizamos un balance general de todos los asuntos que fueron turnados por la Mesa Directiva de la Cámara en la LX Legislatura, encontramos que se presentaron un total de 2,866 proyectos de ley, tal como lo muestra el cuadro 18, de las cuales sólo se aprobaron por el pleno de los Diputados 288 proposiciones, es decir, el 10.04%, un porcentaje realmente bajo para una institución que ya sabía lo que significaba un gobierno dividido y había respondido de buena manera ante las circunstancias.

Los dictámenes negativos fueron 462, para un porcentaje del 16.12%. Con ello, encontramos que, sin importar el sentido del resolutivo, la LX Legislatura resolvió un total de 750 proyectos de ley, es decir, 26.16% del todas las proposiciones turnadas a comisiones.

Finalmente, las propuestas que se quedaron *durmiendo el sueño de los justos* fueron un total de 2,116, para un porcentaje del 73.83%, un índice realmente elevado, lo cual podría justificar, de algún modo, la percepción que mantiene la opinión pública sobre los legisladores al decir que éstos no trabajan. Veamos la gráfica, la cual nos permite observar lo que hemos venido mencionando.



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Con el gráfico anterior, hemos finalizado con el estudio cuantitativo de la LX Legislatura; es momento de revisar y analizar las principales propuestas que manejó el Ejecutivo frente al Legislativo y ver cómo se dio la relación entre éstos; además de observar el trato que la Cámara de Diputados le proporcionó a los proyectos parlamentarios y cuáles de ellas fueron merecedoras de ser aprobadas y cuáles no, por el pleno de los diputados, con la presencia de un gobierno dividido.

En ese sentido, vislumbramos que la construcción de una alianza afín al presidente se veía realmente complicada, donde el único interés que prevalecía era el partidista y no el bien común. Ante tal escenario, el Ejecutivo necesitó de mucho cabildeo con las demás fuerzas políticas para sacar adelante los “Temas Legislativos para la Agenda Nacional”, que propuso al inicio de su administración y que más tarde se convirtieron en el eje del Programa Nacional de Desarrollo (2007-2012); donde señaló la necesidad de establecer, con la participación de todos los actores, aspectos homogéneos en aras de mejorar la calidad de vida de los mexicanos a través de la reestructuración de sus instituciones.

Veamos cuáles fueron los ejes rectores que planteó el Ejecutivo en el documento antes mencionado, el cual se establecían las prioridades, en materia legislativa, para el presidente Felipe Calderón.

1. Generación de Empleos productivos y Crecimiento Económico;
2. Justicia Social y Superación de la Pobreza;
3. Estado de Derecho y Seguridad Pública;
4. Desarrollo Sustentable; y
5. Democracia Efectiva y una Política Exterior responsable.<sup>229</sup>

Revisemos si las propuestas señaladas por el Ejecutivo en los Temas Legislativos para la Agenda Nacional, respondieron a estos cinco ejes que se manejaron al inicio de la administración *calderonista*. Asimismo, observaremos si las directrices planteadas por éste fueron las que marcaron el rumbo de la legislatura en la Cámara de Diputados.

El jefe del Ejecutivo, como ya habíamos hecho mención en el cuadro 18, presentó un total de 42 proposiciones de ley; de éstas 4 fueron modificaciones al marco constitucional vigente, una de carácter administrativo (respecto a adecuaciones para homologar la legislación al convenio constitutivo de la

---

<sup>229</sup> Para analizar a profundidad estos puntos que se tocan en el trabajo véase: Temas Legislativos para la Agenda Nacional, presentado por el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Para consultar el documento remítase al siguiente portal electrónico: <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Calderon%20leg.agenda.pdf>, consultado el 27 de marzo de 2011.

Corporación Interamericana de Inversiones) y las 37 restantes a ordenamientos secundarios.

Las reformas constitucionales pretendían modificar aspectos concernientes: a la administración y procuración de justicia; combate a la delincuencia organizada, en materia de secuestro; transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto ejercido por la federación; y con relación a lineamientos hacendarios, en el rubro de pago de impuestos de diversos bienes y servicios. Veamos los aspectos generales de cada una de las iniciativas presentadas:

- 1. Reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución:** tuvo por objeto generar un mecanismo de excepción, por el cual se faculte a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección a la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión, con la finalidad de evitar la impunidad en este tipo de ilícitos y dar pleno cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en el reconocimiento y protección de tales derechos;
- 2. Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos:** buscaba facultar al Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada y secuestro, ante la próxima emisión de la Ley General del Secuestro;
- 3. Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 79 y 134 de la Constitución, en materia de gasto:** proponía mecanismos para incrementar la calidad con que se ejerce el gasto público, así como para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre dichos recursos; y
- 4. Proyecto de Decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** buscó que las entidades federativas puedan imponer contribuciones locales a la venta final de gasolina y diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas que se consuman dentro de su territorio, siempre y cuando éstas

se ajusten a las tasas, requisitos y características que establezca el Congreso de la Unión, a fin de lograr un mínimo de homologación tributaria.<sup>230</sup>

Estas fueron las cartas fuertes que manejó el presidente Felipe Calderón en su primer trienio de gobierno, de las cuales sólo se aprobaron dos de ellas: 1) la referente a mejorar y hacer más eficiente el gasto; y 2) la que proponía fortalecer las penas a la delincuencia organizada, en materia de secuestro, debido a que el Ejecutivo ya había declarado que combatiría de frente a la delincuencia organizada, por ser un aspecto que venía incrementándose, de manera peligrosa, en todo el territorio nacional.

Pasemos a ver cuáles fueron las principales iniciativas que el titular del Ejecutivo presentó con respecto a leyes secundarias. Éstas abordaron los siguientes temas: recaudación fiscal; profesionalización del personal en la procuración y administración de justicia; en seguridad social, en vivienda y de empleo; transparencia y acceso a la información; seguridad pública; seguridad nacional; en materia económica y hacendaria; en fuerzas armadas; en el sistema financiero, sociedad cooperativas y de comercio. Dentro de estos rubros, las propuestas más sobresalientes fueron:

1. **Reformas al Código Fiscal de la Federación:** buscó el adecuado cumplimiento de las disposiciones en materia tributaria, mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, fortalecer las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, así como establecer medidas tendientes a combatir la evasión fiscal;
2. **Ley que establece la aportación de seguridad social para atender las enfermedades originadas por el tabaquismo que provocan gastos catastróficos:** proponía que los consumidores de tabaco paguen una

---

<sup>230</sup> Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

aportación correspondiente al sistema de seguridad social para atender las enfermedades que desencadena el consumo de dicho producto;

3. **Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal:** ésta pretendió que las entidades federales puedan establecer un impuesto local a la venta final de bienes gravados conforme a la Ley del IEPS que se realicen dentro de cada entidad (gasolina y diesel, tabacos labrados y cervezas), bajo ciertas circunstancias: a) no se establezcan tratamientos especiales de ningún tipo; b) la base no incluya IVA ni IEPS; y c) no se trasladen en forma separada los impuestos a los consumidores finales. De igual forma, propuso modificaciones a tres de los fondos de aportaciones: I) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); II) Fondo de Aportaciones para la Educación básica y Normal (FAEB); y III) al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del DF (FASP);
4. **Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos:** la iniciativa planteaba la actualización del marco jurídico que regula al sector financiero del país, a través de diversos mecanismos;
5. **Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos:** ésta proponía modificar el régimen fiscal de PEMEX, para establecer el pago de un derecho diferenciado en la explotación de petróleo crudo y gas natural en campos ubicados en zonas de características geológicas. Planteaba incentivos fiscales para la inversión en estos proyectos y determina los casos en que no procederán las deducciones fiscales. Asimismo, buscaba que la recaudación del derecho especial sobre hidrocarburos y en aguas profundas, se incluyera en el cálculo de la recaudación federal participable (RFP);
6. **Proyecto de Decreto que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal:** intentaba sancionar con cadena perpetua a quien cometa el

delito de secuestro bajo las siguientes circunstancias: a) cuando el ilícito sea cometido por ex integrantes de instituciones de seguridad pública; b) se traslade al extranjero a la víctima con fines de lucro; y c) se lesione gravemente o se prive de la vida o que la víctima sea menor de edad y/o padezca alguna discapacidad. Asimismo se incrementaba la pena a 40 años cuando se practique el secuestro exprés;

- 7. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se adicionan diversos artículos del Código Penal Federal:** ésta promovió la creación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y reformar el Código Penal Federal a fin de atacar el problema de la inseguridad a través de un sistema integral que contemple la prevención, investigación y persecución de las conductas antisociales, para tales efectos se planteaba, entre otras cosas: a) crear un modelo de seguridad pública cuyo ámbito de aplicación sea general, válido para los elementos de policía de los tres órdenes de gobierno que desarrollen funciones de seguridad pública incluidas las de investigación para la prevención y combate de los delitos; b) establecer las materias que son objeto de coordinación intergubernamental en materia del desarrollo de las policías, su servicio de carrera, así como las atribuciones que tienen la federación, el D.F., los estados y los municipios; c) profesionalizar y capacitar a los cuerpos policiales integralmente; d) establecer que el Servicio Civil de Carrera Policial sea obligatorio y permanente en los tres órdenes de gobierno, para lo cual define un marco normativo general para prevenir que no ingresen a las corporaciones de seguridad pública personas cuyo perfil no sea el adecuado; e) precisar los subsistemas que forman parte de la estructura de la carrera policial; f) establecer un régimen disciplinario para asegurar que la actuación de las instituciones policiales esté regida por principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución; y g) proponía la constitución de órganos policiales que deberán erigirse en las diferentes corporaciones de seguridad pública para efectos de conducir los procesos

de la carrera policial en sus diferentes etapas, tales como el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública y academias de formación, capacitación y profesionalización policial organizadas por la federación, el D.F., los estados y los municipios. Por otra parte, buscaba incrementar las penas por la comisión de los delitos de peculado, acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, y de falsificación de uniformes y divisas de cualquier corporación policial;

8. **Proyecto de Decreto que expide la Ley de la Policía Federal:** exponía la desaparición de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la creación de la denominada Policía Federal, a quien corresponderá la seguridad pública federal y garantizar un combate eficaz al crimen organizado; dicho cuerpo policial tendrá capacidades de investigación y estaría regulada por un marco legal que establece una delimitación clara de su competencia, será encabezada por un Comisionado General y tendrá el auxilio de las policías del D.F. y de los estados;
9. **Proyecto de Decreto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:** tenía por objeto el establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera obligatorio para los agentes del Ministerio Público federal, quienes en caso de no hacerlo serían considerados empleados de confianza, con la posibilidad de ser removidos; asimismo, podrían recibir información anónima y estarían sujetos a coadyuvar a la integración de un registro de información de personas detenidas, entre otros aspectos;
10. **Reforma a la Ley del Seguro Social:** la iniciativa pretende que los trabajadores que se encuentren en situación de desempleo en forma temporal tengan acceso a los recursos de su cuenta individual de AFORE, buscando el equilibrio entre este nuevo beneficio y la pensión que por ley les corresponde; y
11. **Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; de la**

**Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y del Código Penal Federal:** tenía por objeto agilizar el ejercicio del presupuesto y de las inversiones en obras de infraestructura, así como transparentar su ejercicio.<sup>231</sup>

Estas fueron las principales propuestas legislativas del presidente. De ellas, destacamos que el Ejecutivo comenzó a atacar de frente a la delincuencia organizada, la cual venía ganando terreno al Estado mexicano, al modificar la figura jurídica de la Policía Federal Preventiva, para extinguirla y crear la Policía Federal con nuevos derechos y obligaciones en la erradicación de la inseguridad, la cual comenzaba a apoderarse de ciertos espacios que antes no manejaba.

Por otro lado, se buscó mejorar la procuración y administración de justicia, al modificar algunos mecanismos en el interior de la PGR, con el objetivo de modernizar el sistema de justicia nacional. De igual forma, el Estado planteó diversas propuestas en materia hacendaria, al presentar iniciativas de ley que proponían modificaciones que hicieran más eficaces la dinámica para la recaudación de impuestos.

Con respecto a la seguridad social, el Ejecutivo buscó innovar el sistema, el cual venía arrastrando serios problemas económicos, haciendo ya inviable el esquema que venía implementado el Estado mexicano, al grado que ponían en riesgo la viabilidad económica de México.

Casi la mayoría de las propuestas que hemos enlistado anteriormente fueron aprobadas, a excepción de dos iniciativas, que desde mi punto de vista son importantes, que ver con la erradicación o mitigación del tabaquismo, la cual obligaba a que una parte del costo de los cigarros se fuese al sistema de seguridad y curar a los enfermos que padeciesen enfermedades con este producto.

La segunda iniciativa, que se quedó en espera de ser dictaminada por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, fue la tendiente al combate a la

---

<sup>231</sup> *Idem.*

delincuencia organizada, específicamente en el rubro de secuestro. La propuesta buscaba que este delito, el cual permea de inestabilidad e inseguridad a toda la sociedad, se tipificara como grave y que la pena al cometer tal ilícito fuese la cadena perpetua, bajo ciertas circunstancias que ya mencionamos en el listado que hemos presentado más arriba.

Lo anterior, tuvo que ver con las *cartas fuertes* que manejó el jefe del Ejecutivo en San Lázaro, sin embargo, existió una serie de ordenamientos legales, promovidos por otros actores que ocuparon la atención de la clase política mexicana, de medios de comunicación, la opinión pública y en general por la población mexicana, debido a que fueron adecuaciones que afectaban diversos aspectos sociales, incluso se consideraron como reformas “estructurales”. El cuadro 19 nos enumera de manera condensada las propuestas legislativas que revisamos para la LX Legislatura.

**Cuadro 19**  
**Principales Iniciativas presentadas en Cámara de Diputados**  
**LX Legislatura**  
**2006-2009**

<b>Actor</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Objeto</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Status</b>
Ejecutivo Federal	Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Imponer contribuciones locales a la venta final de gasolina y diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas que se consuman en su territorio	Hacienda Pública	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 constitucional para facultar al Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada y secuestro	Que el Congreso de la Unión tenga facultad para legislar sobre el delito de secuestro ante la próxima emisión de la Ley General del Secuestro	Seguridad Pública, Administración y Procuración de Justicia	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación

Ejecutivo Federal	Reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política	Generar un mecanismo de excepción, por el cual se faculte a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección a la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión, con objeto de evitar la impunidad	Seguridad Pública, Administración y Procuración de Justicia	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto	Incrementar la calidad con que se ejerce el gasto público, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas	Hacienda Pública y Transparencia y Rendición de Cuentas	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Reformas al Código Fiscal de la Federación	Mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, fortalecer las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, como establecer medidas tendientes a combatir la evasión fiscal	Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley que establece la aportación de seguridad social para atender las enfermedades originadas por el tabaquismo que provocan gastos catastróficos	Que los consumidores de tabaco paguen una aportación correspondiente al sistema de seguridad social para atender las enfermedades que desencadena el consumo de dicho producto	Hacienda Pública y Salud	Pendiente en Cámara de Diputados
Ejecutivo Federal	Decreto que reforma diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal	Que las entidades federales puedan establecer un impuesto local a la venta final de bienes gravados conforme a la Ley del IEPS que se realicen dentro de cada entidad (gasolina y diesel, tabacos labrados y cervezas)	Federalismo y Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Reforma la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley Orgánica de BANOBRAS	Actualizar el marco jurídico que regula al sector financiero del país	Economía y Sistema Financiero	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación

Ejecutivo Federal	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos	Modificar el régimen fiscal de PEMEX, para establecer el pago de un derecho diferenciado en la explotación de petróleo crudo y gas natural en campos ubicados en zonas de características geológicas complejas	Energía y Hacienda Pública	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Decreto que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal	Sancionar con cadena perpetua a quien cometa el delito de secuestro	Seguridad Pública y Justicia	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se adicionan diversos artículos del Código Penal Federal	Creación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y reformar el Código Penal Federal a fin de atacar el problema de la inseguridad a través de un sistema integral	Seguridad Pública y Justicia	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Decreto que expide la Ley de la Policía Federal	Desaparición de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la creación de la denominada Policía Federal, a quien corresponderá la seguridad pública federal y garantizar un combate eficaz al crimen organizado	Seguridad Pública y Justicia	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Decreto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera obligatorio para los agentes del Ministerio Público federal	Seguridad Pública y Justicia	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Reforma la Ley del Seguro Social	Que los trabajadores que se encuentren en situación de desempleo en forma temporal tengan acceso a los recursos de su cuenta individual de AFORE, buscando el equilibrio entre este nuevo beneficio y la pensión que por ley les corresponde	Economía y Laboral	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación

Ejecutivo Federal	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y del Código Penal Federal	Agilizar el ejercicio del presupuesto y de las inversiones en obras de infraestructura, así como transparentar su ejercicio	Economía, Poder Ejecutivo, Transparencia y Rendición de Cuentas	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación
Ejecutivo Federal	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y abroga la Ley del ISSSTE	Reformar integralmente al ISSSTE para construir una nueva institución de seguridad social	Seguridad Social	Aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, véase <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Entando de lleno a las dos principales adecuaciones promovidas por la Cámara de Diputados y por el Senado de la República fueron: a) Reformas en materia de seguridad social, específicamente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), promovida en San Lázaro por el Dip. Samuel Aguilar Solís del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; y b) Reforma del Estado, promovida por el actual senador de lista nacional, Manlio Fabio Beltrones Rivera, coordinador del Grupo Parlamentario del PRI.

Revisemos cómo se dieron los cambios en materia de seguridad social promovidos por el Dip. Aguilar Solís, que posteriormente fue suscrita por el PAN, PVEM, PANAL y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC), quien presentó una iniciativa a fin de crear la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y abrogar la Ley del ISSSTE; tenía como premisa fundamental salvar a la institución de salud de la grave situación

económica en la que se encontraba, producto de los malos manejos financieros y sociales que acarreaba desde administraciones anteriores.<sup>232</sup>

La propuesta legislativa fue presentada al pleno de la Cámara de Diputados, el 15 de marzo de 2007, y turnada por la Mesa Directiva en Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social. La primera presidida por el priísta Jorge Estefan Chidiac Charbel y la segunda por el perredista Miguel Ángel Navarro Quintero.

La iniciativa proponía un nuevo esquema de seguridad social, el cual daría solución a la gran diversidad de dificultades con las que operaba el ISSSTE, desde la gravísima deficiencia en sus servicios de salud, la falta de recursos para financiar programas de beneficio colectivo, con el riesgo de que la institución, en breve lapso, se colapsaría y haría imposible financiar el pago de las pensiones, creando un problema económico y de salud para el Estado mexicano, incluso de seguridad nacional.<sup>233</sup>

Las modificaciones propuestas derivarían en los rubros de seguros, salud y pensiones. Para ello, el presidente Felipe Calderón realizó una serie de mesas de negociación, con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) quienes representaban a la mayoría de los derechohabientes, con el objetivo de conocer las diversas posturas que requería la importancia del tema, además de que juntos construyeran una propuesta afín a todos los actores involucrados y que las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión la apoyasen.

---

<sup>232</sup> Datos dados a conocer por el entonces director general del ISSSTE, Miguel Ángel Yunes Linares, el pasivo actuarial de la institución por mes alcanzó los 10 mil millones de pesos, al año superaron los 100 mil millones. Al momento de presentar la iniciativa, los pasivos del ISSSTE llegaron a un índice de 3 billones de pesos. Véase: Mauricio Juárez, "Urge Yunes a aprobar la reforma del ISSSTE", [en línea], México, *Milenio*, 17 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://impreso.milenio.com/node/7034311>, [consulta el 01 de octubre de 2011].

<sup>233</sup> Véase el siguiente documento de trabajo de la Cámara de Diputados: "Reforma a la Ley del ISSSTE. Resumen de elementos para discutir" en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad\\_Social/docts/REFORMA%20ISSSTE%20A%20DISCUTIR.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad_Social/docts/REFORMA%20ISSSTE%20A%20DISCUTIR.pdf), consultada el 30 de marzo de 2011.

Con ello, se buscaba crear una nueva institución de seguridad social acorde a las demandas de todas las partes, capaz de satisfacer las necesidades de los derechohabientes, la cual brindase un mejor servicio de salud, de financiamiento, de vivienda y de prestaciones socioeconómicas de la población.

Así, el ISSSTE no se privatizaría, como se tenía pensado hacer hasta antes de la reforma; los recursos para el retiro de los trabajadores serían administrados por un organismo público denominado PENSIONISSSTE; se elevó el rango de edad para la jubilación, en las mujeres sería de 58 años y para los hombres de 60, con una antigüedad de 28 y 30 años, respectivamente; los trabajadores tendrían la opción de emigrar entre el sector público y privado llevando consigo los recursos de su pensión sin perder las aportaciones acumuladas.

Con respecto al sistema de seguros, la iniciativa agrupaba, sin eliminar ninguno, los 21 seguros, servicios y prestaciones que tenía la ley vigente, en cuatro seguros análogos a los que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en un rubro de servicios sociales y culturales; éstos son: 1) salud y riesgo de trabajo; 2) retiro; 3) cesantía en edad avanzada y vejez; 4) invalidez y vida.

En referencia al sistema de pensiones, la nueva ley propuso un sistema de cuenta individual, al cual estaría integrado por las aportaciones hechas por el trabajador, más los intereses generados de toda su vida laboral. De igual forma, se proponía la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado y los criterios de portabilidad con el IMSS.

En lo correspondiente con el sistema de salud, existiría una separación en los servicios médicos, el financiamiento del sistema entre las personas pensionadas y jubiladas en relación con todos los trabajadores en activo; además de la existencia de recursos extraordinarios, provenientes de apoyos gubernamentales, con destino a más servicios de salud, prestaciones personales e hipotecarios. Asimismo, el nuevo modelo de sistema de pensiones de retiro, los trabajadores en activo podrían seleccionar el sistema que mejor se adecuara a sus

necesidades, mientras que los nuevos serían sujetos al reciente esquema de manera automática.<sup>234</sup>

Las modificaciones planteadas fueron avaladas por diversas agrupaciones gremiales, que más adelante exponemos en el cuadro 20. Entre las cuales destacan, el apoyo de la líder del SNTE, la profesora Elba Esther Gordillo, quien venía trabajando de manera conjunta con el Partido Acción Nacional, específicamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde tres o cuatro años atrás en la construcción de una reforma adecuada a las necesidades de la institución y de los trabajadores. Al apoyo de la propuesta se sumó el secretario general de la FSTSE, el ex Dip. Joel Ayala del GPPRI. En las negociaciones, también se vio involucrado el ex director del ISSSTE, Miguel Ángel Yunes, persona muy cercana a la profesora Gordillo, quien cabildeo intensamente con todas las fuerzas políticas en la Cámara Baja en pro de la iniciativa.

Dentro de la LX Legislatura, la iniciativa contaba con el apoyo de la mayoría de los Grupos Parlamentarios, es decir, PRI, PAN, PVEM, Nueva Alianza y PASC, a excepción del PRD, PT y Convergencia, porque para ellos la propuesta no beneficiaba en nada a los trabajadores y lo único que ofrecía era la privatización gradual de la institución.

Con respecto al proceso de negociación, encontramos que en un inicio no existían los acuerdos necesarios, sin embargo el PRI y PAN comenzaron a trabajar en los puntos convergentes a fin de que la reforma fuese apoyada por lo demás partidos. Así, en el cabildeo con los demás grupos parlamentarios, el Revolucionario Institucional y Acción Nacional aceptaron incluir dentro de la reforma algunas adiciones de Nueva Alianza, del Verde Ecologista y del extinto Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Con ello, se logró la conformación de una gran mayoría que contrarrestó a los partidos de izquierda,

---

<sup>234</sup> Véase el artículo de la Mtra. María Ascensión Morales Ramírez "Nueva Ley del ISSSTE y pensiones de retiro" en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5, México, julio-diciembre de 2007, pp. 263-268, en el portal de internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/5/pr/pr16.pdf>. Consultado el 31 de marzo de 2011.

quienes al final decidieron votar a favor de éstas al integrarse al dictamen final algunas de sus proposiciones.<sup>235</sup>

La propuesta legislativa estaba consensada y avalada, además de que contaba con el visto bueno de los principales sindicatos del país, es decir el SNTE y la FSTSE. Con ello, la profesora Elba Esther Gordillo ya había negociado y llegado a un acuerdo con el presidente Calderón, lo cual hizo más fácil y rápido su andar en San Lázaro y en Xicoténcatl. A pesar de los costos políticos que representaba para Acción Nacional, los compromisos ya estaban contruidos y no podía darse marcha atrás.

Uno de los puntos, que se sabe sobre el cabildeo entre ambos actores, fue el apoyo que brindó el SNTE a Calderón Hinojosa para obtener el triunfo rumbo a la Presidencia de la República; a cambio éste, una vez ganados los comicios, se comprometió en primera instancia, a colocar en puestos claves de su administración a gente cercana de Elba Esther Gordillo, lo cual le permitiría acrecentar su poder a nivel nacional.

Uno de los espacios negociados fue que el ex candidato a la titularidad del Ejecutivo por parte del Partido Nueva Alianza, Roberto Campa Cifrián, se desempeñaría como Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), espacio que ocupó hasta el 1 de septiembre de 2008.

Dentro de los mismos acuerdos, se incluyó la dirección general del ISSSTE; para el cargo el Ejecutivo Federal designó a Miguel Ángel Yunes Linares, quien dentro de la administración del ex presidente Fox se desempeñó como subsecretario de Seguridad Pública. Asimismo, se estableció que al frente de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública estaría alguien afín a la lideresa sindical.

---

<sup>235</sup> Véase Lorenzo Arrieta Cenicerros, "La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso mexicano, LX Legislatura", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *El Congreso de la Democracia*, México, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República. LXI Legislatura-AMEP, 2010, pp. 275-301.

De igual forma, se designó a Fernando González Sánchez, yerno de Elba Esther Gordillo, como subsecretario de Educación Básica en la Secretaría de Educación Pública (SEP). Asimismo, Yunes Linares cedió 15 delegaciones estatales del ISSSTE (entre éstas la de Tamaulipas, Tabasco y Chiapas). Los anteriores cargos sólo fueron algunos de los más importantes que la dirigente sindical logró obtener a cambio del apoyo proporcionado al ahora presidente, Felipe Calderón.

Así, se continuó trabajando en la reforma legislativa, la cual ya se venía gestando desde la administración *foxista*, Poco a poco se lograron los consensos necesarios para la aprobación de la nueva Ley del ISSSTE.

Es vital mencionar el papel que jugó la designación de Yunes Linares para la aprobación de la reforma, debido a que contaba con la experiencia requerida para instrumentar los cambios; además de que contaba con el apoyo incondicional de los dos actores fundamentales, es decir, Gordillo Morales y el presidente Felipe Calderón, quien en las últimas elecciones para gobernador de Veracruz decidió apoyar a Miguel Ángel Yunes al ser designado candidato de Acción Nacional en 2010.

Con ello, las comisiones encargadas de elaborar el dictamen se reunieron, inusualmente dentro de la dinámica legislativa, en viernes y se declararon en sesión permanente, con el objetivo de dictaminar vía *fast track* el dictamen que avalaba los cambios al sistema de seguridad social para los trabajadores del ISSSTE; ser presentada y votada lo antes posible en sesión de la Cámara de Diputados, a fin de ser enviada al Senado de la República para su aprobación.

Instaladas en sesión permanente, tenían la posibilidad de reunirse en cualquier momento para trabajar, analizar y dictaminar la propuesta. Así, iniciaron las negociaciones y las adecuaciones, que había propuesto el Sen. Manlio Fabio Beltrones; que de no darse los cambios promovidos por él, la iniciativa no sería apoyada por la colegisladora y el destino de la Minuta estaría en los archivos de temas pendientes en el Senado de la República, cosa que no quería que

sucediera la mayoría que había apoyado la propuesta en la Cámara de Diputados y mucho menos el presidente Calderón, por ser un tema de gran importancia para todos.

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática prefirió no asistir a la sesión de Comisiones Unidas y así expresar su descontento con la iniciativa. Incluso, el Coordinador del PRD, el Dip. Javier González Garza, lamentó las “formas” como transitó la propuesta y afirmó que la decisión ya estaba tomada en San Lázaro y no había nada que hacer, porque la cúpula de Acción Nacional y el Revolucionario Institucional ya habían cabildeado la iniciativa.<sup>236</sup>

A la reunión de Comisiones Unidas, asistió el director general del ISSSTE, Miguel Ángel Yunes, con el objetivo de exhibir argumentos a favor de la propuesta, incluso señaló que en caso de que todos los trabajadores activos aceptasen el bono para cambiar su jubilación por una Afore, le costaría al erario 1 billón 200 mil millones de pesos, lo cual estaría dentro del presupuesto de la institución.<sup>237</sup>

Todo parecía transitar de la mejor manera, empero el Grupo Parlamentario del PRI y del PVEM decidieron frenar el dictamen y dejarlo sólo de primera lectura en la sesión del 20 de marzo, con el objetivo de realizar algunos cambios a la iniciativa, para allanar y facilitar el camino de la Minuta en el Senado. El principal promotor de las adecuaciones fue el senador Manlio Fabio Beltrones, coordinador de la fracción priísta en Xicoténcatl; incluso el coordinador priísta en San Lázaro, el Dip. Emilio Gambia Patrón, comentó que la reforma tiene “cosas muy buenas”

---

<sup>236</sup> Declaraciones realizadas por el coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Consúltese: Jorge Ramos, “PRD asegura que la decisión ya está tomada”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 19 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149421.html>, [consulta el 2 de abril de 2011].

<sup>237</sup> Véase: Andrea Merlos y Ricardo Gómez, “Avanza ley del ISSSTE en medio de jaloneos”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 20 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149451.html>, [consulta el 2 de abril de 2011].

pero hay que perfeccionarlas, "como en cualquier ley", pero que ésta iba a pasar en la Cámara Baja.<sup>238</sup>

El PAN, PRI, PVEM, Nueva Alianza y Alternativa lograron aprobar la iniciativa con 313 votos a favor y 146 en contra, el 22 de marzo de 2007.<sup>239</sup> Así, la Cámara de Diputados aprobó reformas al sistema de jubilaciones y pensiones para los trabajadores al servicio del Estado y envió la Minuta al Senado para su análisis.

Entre los principales cambios, que se dieron al marco jurídico al Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, encontramos que las pensiones se administrarían mediante cuentas individuales en un organismo que se llamará PENSIONISSSTE; la edad mínima de jubilación pasará de 48 a 58 años para mujeres y 50 a 60 para los hombres; además de que el PENSIONISSSTE y del Fondo de Vivienda se integrarán a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.<sup>240</sup>

Con ello, una de las llamadas reformas "estructurales" fue aprobada en la Cámara de Diputados, en sólo siete días, por la gran mayoría de las fuerzas políticas, además de que contó con el apoyo del presidente Calderón, del titular del ISSSTE, Miguel Ángel Yunes y de las principales organizaciones sindicales del país, es decir, del SNTE y de la FSTSE. Tras una serie de negociaciones, algunas propuestas del PRD fueron incluidas en el dictamen final.<sup>241</sup>

---

<sup>238</sup> Revítese: Ricardo Gómez y Andrea Merlos, "PRI frena dictamen sobre Ley del ISSSTE en Cámara", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 21 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149477.html>, [consulta el 2 de abril de 2011].

<sup>239</sup> Véase la Gaceta Parlamentario de la Cámara de Diputados, del 22 de marzo de 2007: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

<sup>240</sup> María Ascensión Morales Ramírez, *op. cit.*

<sup>241</sup> Fueron ocho las adiciones que se aceptaron al dictamen final, las cuales fueron impulsadas por el PRD. Entre éstas sobresale una disposición para que el ISSSTE evitase la subrogación de servicios médicos a empresas privadas y preferentemente sean realizadas a través de instituciones del sector salud. De igual modo, se estableció que el PENSIONISSSTE reinvierta sus remanentes en beneficio de las cuentas de los trabajadores de menos ingresos, además de asegurar que los afiliados simultáneamente al ISSSTE y al IMSS mantengan el derecho de recibir atención médica en ambas instituciones. Asimismo, el documento elaborado, por las comisiones de Hacienda y de Seguridad Social, establecía que el gobierno federal aportará una cuota social equivalente a unos 6 mil millones de pesos para mejorar los servicios, instalaciones y equipos médicos del ISSSTE. También aportará un ahorro solidario de 3.25 pesos por cada peso que ingrese a la cuenta de cada trabajador. Las modificaciones tuvieron el aval de las bancadas del PRD, Convergencia y

Quedó aprobada la Minuta, la cual fue enviada al Senado de la República y fue avalada sin ninguna modificación; ya que las fuerzas políticas habían negociado cambios en el marco jurídico secundario, principalmente al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y pasó al Ejecutivo para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo de 2007.<sup>242</sup>

Finalmente, es de considerar y puntualizar el accionar del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática durante el proceso parlamentario para la aprobación de las reformas. Los diputados del PRD se resistieron en todo momento a participar en los debates y negociaciones en torno al tema, olvidaron que dentro del legislativo se tiene que debatir con base en ideas y propuestas, no al revés, es decir, con acciones que lo único que lograron fue dejar el camino libre a los actores que sí entendieron la labor que debían realizar.

Así, los legisladores del “sol azteca” dejaron correr los trámites en Cámara de Diputados, donde pudieron expresar sus desacuerdos y presentar las modificaciones que creían pertinentes. Sin embargo, éstos optaron por la organización y promoción de diversos movimientos sociales en distintos puntos del país en coordinación con secciones disidentes del SNTE, de sindicatos universitarios, de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y los integrantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).<sup>243</sup>

---

del PT, lo que significó que el dictamen fuera aprobado por 385 a favor, dos en contra y 27 abstenciones. Véase: Fernando Damián y Mauricio Juárez, “Aprueban diputados nueva Ley del ISSSTE”, [en línea], México, *Milenio*, 20 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://impreso.milenio.com/node/7036960>, [consulta el 30 de octubre de 2011].

<sup>242</sup> Para revisar la reforma al ISSSTE véase la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados en su portal de internet: [http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/60/gp60\\_b\\_quien.php3](http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/60/gp60_b_quien.php3).

<sup>243</sup> Durante la sesión en la que se aprobarían las modificaciones, el Partido de la Revolución Democrática y otros legisladores afines al Frente Amplio Progresista (FAP), decidieron abandonar el Pleno de la Cámara de Diputados, bajo el argumento de que no convalidarían modificaciones a la seguridad social de los trabajadores mexicanos. Por su parte, los distintos grupos disidentes, provenientes de diversos sindicatos y de movimientos sociales, realizaron actos más radicales e incluso trataron de ingresar al recinto legislativo de San Lázaro, esto con el objetivo de amedrentar a los legisladores y evitar la aprobación de las reformas al ISSSTE. Para conocer a fondo el proceso deliberativo y los actos que se realizaron para evitar el avance de las modificaciones legislativas en torno al tema. Véase Lorenzo Arrieta, “La acción de los grupos de interés en la

En relación a las modificaciones realizadas de la propuesta original, encontramos que se reformaron 18 artículos, de los cuales 16 fueron directo a los artículos y 2 a los transitorios. Dentro de cuadro 20 enunciamos las adecuaciones hechas a la iniciativa de ley presentada.

**Cuadro 20**  
**Modificaciones a la propuesta original de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y abrogar la Ley del ISSSTE**

<b>Artículo</b>	<b>Sentido de la modificación</b>
5	No se contemplaba a las delegaciones en la administración de los seguros, prestaciones y servicios, por lo que fueron adicionadas
17	Modificaciones en el reporte del sueldo, cuotas y aportaciones que se toman en cuenta para la cotización del derechohabiente, el cual tiene que ser reportado al mes siguiente de su modificación
31	En relación a la celebración de convenios de salud, éstos tendrán que ser prestados preferentemente con instituciones de salud pública y no con empresas privadas como se proponía en un inicio
37	Precisión del contenido del artículo al hacer referencia al párrafo tercero del mismo
63	Una vez concluida la vigencia del contrato de Seguro de Pensión, el derechohabiente pensionado incapacitado, aún sin reunir los requisitos correspondientes, tendrá derecho a acceder a una pensión garantizada
66	Precisión del contenido del artículo al hacer referencia al párrafo segundo del mismo
105, fracción VI	La Junta Directiva del PENSIONISSSTE podrá reinvertir los remanentes de las Cuentas Individuales de los Trabajadores, con el objetivo de generar mayores ganancias y así favorecer a los trabajadores con menores ingresos
110	Modificaciones en el número de integrantes de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, pasa de 15 a 18. Con ello, se adiciona 1 vocal nombrado por el Banco de México, para que éste tenga 2 y se añaden 2 vocales designados por las organizaciones de los trabajadores para contar con 9 espacios
111	Para las sesiones de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE se requieren 10 miembros y no 9 como se planteaba en un inicio. La mitad de éstos, es decir, 5 tienen que pertenecer a las organizaciones de Trabajadores al servicio del Estado
122	En relación a la Pensión por Invalidez, el trabajador tendrá derecho a recibir una pensión garantizada, aún sin reunir los requisitos que se requieren
143	Los Trabajadores que, por tener relación laboral con dos o más patrones, coticen simultáneamente al Instituto y al IMSS, tendrán derecho a recibir atención médica y demás servicios del seguro de salud por parte de ambos y no sólo por una de ellas como lo proponían originalmente

---

nueva institucionalidad del congreso mexicano" en *Estudios Políticos*, núm. 20, México, UNAM-FCPyS, mayo-agosto, 2010, pp. 57-84.

151	Los Trabajadores que, por tener relación laboral con dos o más patrones, coticen simultáneamente al Instituto y a otro instituto de seguridad social o entidad que opere un régimen de seguridad social, tendrán derecho a recibir atención médica y demás servicios del seguro de salud por parte de ambos
170	La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda estará integrada por 18 miembros y no por 15 como se proponía. Así, se adiciona 1 vocal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y 2 más a las organizaciones de Trabajadores al servicio del Estado
173	El quórum para la validez de las sesiones de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda será, de por lo menos, 10 miembros y no de 9 como estipulaba la propuestas original
210	La Junta Directiva del ISSSTE se integrará por 19 miembros, integrándose a ésta el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, eliminando a un subsecretario de la Secretaría de Salud
214	Adición de una fracción a las facultades y obligaciones de la Junta Directiva del ISSSTE. En ella se estipula que ésta, a través de un auditor externo, expondría la situación general que guardase el ISSSTE. El documento se entregaría vía la SHCP al Congreso de la Unión, quien deberá analizarla para verificar la viabilidad de la situación del Instituto
7 transitorio	Los Trabajadores, que estuvieren cotizando al inicio del 2008, tendrían seis meses para optar por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio o por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE.
15 transitorio	Los Trabajadores que habiéndoseles acreditado Bonos de Pensión del ISSSTE, estuviesen laborando a la fecha de amortización de dichos Bonos, la cantidad liquidada por la amortización, se podrá invertir en nuevos Bonos de Pensión del ISSSTE

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión y análisis hecho a la propuesta de ley realizada por el Dip. Samuel Solís Aguilar del Partido Revolucionario Institucional y el Decreto del expedido por el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.

Dentro de la LX Legislatura, hemos podido observar que a pesar de que el titular del Ejecutivo no ha contado con una mayoría afín, esto no ha sido impedimento para que las fuerzas políticas se pongan de acuerdo en temas realmente importantes, como lo fueron la aprobación de la Ley del ISSSTE, en materia de seguridad social; y las adecuaciones realizadas en la lucha contra la delincuencia organizada al modificar la estructura y funciones de la Policía Federal, entre las otras ya comentadas.

Sabemos que siempre han existido y existirán diferencias entre los partidos políticos, las cuales en su mayoría son insuperables, por diversas razones, sin embargo es ahí en donde debe de entrar el diálogo y la negociación para la

construcción de los acuerdos parlamentarios que todo sistema democrático necesita para la acción de gobierno.

Hasta aquí, hemos observado que a pesar de la presencia del gobierno dividido entre el Ejecutivo y el Legislativo, principalmente en Cámara de Diputados, esto no ha obstaculizado el tránsito de las principales propuestas, incluso la mayoría de las fuerzas parlamentarias en San Lázaro han trabajado de manera conjunta con el titular del Ejecutivo, con la firme convicción de sacar adelante las reformas, que creen necesarias y viables para el país.

Con ello, encontramos que a pesar de las diferencias existentes, tanto ideológicas como de principios entre las fuerzas políticas, éstas no se interponen u obstaculizan la construcción de los consensos, incluso los partidos logran encontrar ciertos puntos convergentes, que sirven como elementos base para la negociación y discusión de las agendas legislativas de cada período ordinario de sesiones; a partir de ahí es donde comienza el diálogo y cabildeo en pro de la generación de acuerdos y del marco jurídico que la sociedad demanda.

Así, descubrimos que los partidos políticos difícilmente estarán en una posición intransigente al momento de llevar a cabo las negociaciones. Presentar una postura negativa al diálogo lo único que ocasionarían sería una parálisis gubernamental, lo cual podría desembocar en una crisis de gobierno; situación que ningún integrante de la clase política permitiría, porque la llevaría a su derrocamiento y a una reconstrucción del sistema político.

En ese sentido, la preponderancia de conciliar los intereses entre las mayorías y las minorías es de vital importancia, porque ambas se necesitan para llevar a buenos términos al gobierno en turno, además de que coadyuvan a la consolidación de todo régimen democrático. Asimismo, sabemos que la fórmula mayoría *versus* minoría es complicada, pero ellas dan el equilibrio necesario en el interior del Poder Legislativo, es decir, se requiere de la creación de una mayoría, en una sociedad diversa, pero que ésta respete e incluya en el gobierno a las minorías presentes, lo cual se refleje en la elaboración de un mejor marco jurídico.

De igual forma, observamos que con la presencia de una mayor pluralidad política en las diversas instituciones constitucionales, principalmente en la Cámara de Diputados, ha sido gracias a la evolución que ha tenido el sistema electoral y los ciudadanos. Ahora encontramos a ciudadanos que razonan su voto, estudian las propuestas de los candidatos e incluso participan activamente en la elaboración de éstas y soluciones a las mismas, lo cual enriquece el accionar de todo gobierno.

Así, el votante sabe distribuir el sufragio a la hora de asistir a las urnas entre las distintas candidaturas. El elector comprende que otorgarle todo el poder a un solo instituto político no ha sido buen ejercicio, lo mejor es apoyar a aquellos aspirantes y propuestas que cumplan con sus necesidades.

Con ello, el elector ha comenzado a reconocer la importancia que tiene el Poder Legislativo, debido a que éste realiza una de las tareas fundamentales de todo Estado, ser protagonista de la política nacional e internacional; a través de la generación de leyes que vayan acorde a las exigencias sociales, las cuales, bajo un gobierno dividido, deben por fuerza estar consensuadas por todos los partidos políticos. Todo esto gracias al voto diferenciado o cruzado que los ciudadanos utilizamos, la pluralidad y alternancia política se han consolidado en nuestro sistema político.

Asimismo, con base en la revisión de las distintas legislaturas que hemos estudiado, podemos constatar que con la aparición del gobierno dividido, las estructuras y formas del sistema y régimen político, de nuestro país mexicano, se están modificando de manera positiva, se ha dado una apertura a nuevas fuerzas políticas, quienes tienen posibilidades reales de acceder a las distintas esferas de poder. Un claro ejemplo lo encontramos en la conformación de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, donde sin las adecuaciones al marco jurídico, sus instituciones y la capacidad de la clase política, no se hubiese llegado a los acuerdos requeridos en ese entonces, es decir, el sistema necesita de una mayor flexibilidad y cooperación entre los actores, donde se respete la

heterogeneidad de pensamientos e ideas para llegar a establecer los pactos políticos.

Por otro lado, el principio de separación y de poderes, con la llegada del gobierno dividido, se cumplirá con toda cabalidad, sumando así a la estabilidad de la política nacional y abonando a la consolidación de un Estado democrático, el cual siempre tendrá la presencia de conflictos, pero difícilmente éstos se tornaran irresolubles, porque así se ha demostrado en nuestro país, la tendencia siempre es el diálogo y la negociación.

El ejercicio de comparación llevado a cabo entre las legislaturas analizadas, nos permite observar que la presencia del gobierno dividido no ha generado la crisis de gobernabilidad que los estudiosos del tema tanto mencionan; sí se han presentado ciertos momentos de rispidez, empero todos se han resuelto a través del diálogo y el cabildeo, lo cual nos muestra las adecuaciones que implementa la clase política en su *modus operandi*.

De la misma forma, la Cámara de Diputados ha experimentado una pluralidad política importante; observamos como el Revolucionario Institucional perdió, por completo, el dominio en San Lázaro, es decir, el PRI pasó de controlar por completo a sólo alcanzar el tercer puesto en la Cámara Baja, sin que ello haya sido un signo de debilidad política, al contrario el Poder Legislativo se vio beneficiado con la llegada de más actores a su recinto.

Con respecto al rendimiento legislativo, el gobierno dividido potencializó la generación de más leyes; en la LVII Legislatura se produjeron sólo 641 iniciativas de ley y para la LIX Legislatura la Mesa Directiva turnó más de 2,900 proyectos. Lo cual nos muestra, que con el incremento de la pluralidad política, la promoción y adecuación del marco jurídico ha continuado en aras de las necesidades del Estado.

En relación al trabajo interno en Cámara de Diputados, con la figura del gobierno dividido, el trabajo en comisiones, comités y centros de estudio de San Lázaro ha sufrido cambios importantes; ahora las distintas fuerzas políticas

buscan hacerse de las presidencias de éstos, porque es ahí donde comienza el debate y la deliberación de temas relevantes para el país y qué mejor si los partidos minoritarios manejan esos órganos de dirección.

Sin embargo, el avance legislativo no siempre es el adecuado, sí existe un volumen importante de dictámenes, pero no por ello debemos de confundirnos con relación a la efectividad de las proposiciones parlamentarias, es decir, no tiene ningún sentido estar produciendo leyes todo el tiempo, lo que todo gobierno requiere son mejores propuestas, las cuales realmente merezcan ser aprobadas por el pleno de la Cámara de Diputados.

Con respecto a lo anterior, la disciplina partidaria continua siendo un factor muy importante dentro de nuestro sistema político, incluso me atrevería a decir que ésta es sumamente controlada, porque los coordinadores de los grupos parlamentarios son quienes deciden qué temas son inscritos en el orden del día de la sesión y cuáles de éstos deben ser apoyados. Así, son los coordinadores quienes dictan en el sentido del voto de cada dictamen a discusión; dejando el voto libre en aquellos asuntos que carecen de importancia para los partidos políticos o en aquellos que son muy claros.

En el interior del Poder Legislativo, específicamente en Cámara de Diputados, no estamos excluidos de la presencia de conflictos, empero la clase política ha sorteado, con buenos dividendos, todos éstos a pesar de que se pensaba que viviríamos una adecuación total del sistema político, incluso muchos actores propusieron la instalación de un sistema parlamentario o semiparlamentario para nuestro país.

Sabemos que no existen fórmulas mágicas para afrontar los problemas que produce una mayoría distinta al presidente, empero la clase política mexicana ha tenido la capacidad para salir adelante en los conflictos que se han presentado.

En ese sentido, el gobierno dividido exige de mayor civilidad entre la clase política, es decir, requiere de mejores arreglos institucionales, donde los actores

deben saber y tener la habilidad para negociar, ceder y apretar en distintos puntos para obtener el más alto beneficio posible para todas las partes.

Podemos decir, que los gobiernos divididos exigen más responsabilidad por parte de la clase política, porque al compartir todas las decisiones, se requiere de éstos una mayor cultura negociadora, donde exista un debate y propuestas serias y sobre todo que entiendan que ahora la acción de gobierno, y por ende de poder, se comparte.

En resumen, el gobierno dividido es producto de la reconfiguración de todo el sistema político mexicano y ha traído consigo modificaciones importantes, es decir, la forma de hacer política y todas las instituciones del Estado han sufrido cambios, en diversos grados de intensidad, lo cual está generando que nuevos actores formen parte activa en la toma de decisiones, creando innovadoras estructuras de gobierno en las cuales los ciudadanos cada vez participamos de manera más activa.

Finalmente, corresponde a todos los actores optimizar su participación dentro del sistema político mexicano, donde los lazos de entendimiento continúen forjándose de la mejor manera, que exista esa disposición al diálogo y la negociación, cosa nada sencilla hoy en día, empero es una exigencia y necesidad de todos los mexicanos en la consolidación de un Estado democrático.

## CONSIDERACIONES FINALES

Cualquier sistema de gobierno requiere, por necesidad, que todas sus instituciones funcionen de manera correcta y apegada a las facultades que a cada una le fueron asignadas dentro del marco constitucional que las rige. El equilibrio de poderes, bajo estas condiciones, se mantiene intacto, empero éste se resquebraja cuando uno de los actores comienza a interferir en el accionar de los otros poderes y comienza a despuntar con respecto de sus pares.

Esto fue lo que sucedió a lo largo del dominio que ejerció el Partido Revolucionario Institucional, junto con sus antecesores el Partido Nacional Revolucionario y el Partido de la Revolución Mexicana, al tener en sus manos la titularidad del Poder Ejecutivo y que éste fuese a la vez el líder absoluto del instituto político.

El presidente de la República, junto con el partido oficial, manejó a su antojo la política nacional; dando origen a la transformación del sistema de gobierno de corte presidencial, como lo concibió y plasmó el Poder Constituyente de Querétaro, a un sistema *presidencialista*; que combinaba las facultades legales con las *metaconstitucionales* que fueron delegadas al Ejecutivo, dotaban a éste de un poder importantísimo.

Con el paso del tiempo, este modelo de gobierno, adecuado a las necesidades de nuestro sistema, se fue perfeccionando, al grado que el Partido Revolucionario Institucional logró porcentajes del 100% de votación, tanto para la Presidencia de la República, la integración del Poder Legislativo, en ambas cámaras, y en los demás cargos públicos de elección popular; posicionándolo como un partido hegemónico. Con ello, el titular del Ejecutivo se convirtió en el líder absoluto en la política nacional junto con su partido.

Así, nuestro país contaba con un sistema no democrático, es decir, las elecciones carecían de toda competitividad y equidad. Esta característica desincentivó la participación de las demás fuerzas electorales. Con lo cual, el PRI

logró ganar, de manera apabullante, la mayoría de los cargos de elección popular, dejando sólo algunos para las demás fuerzas políticas.

Teóricamente el sistema político mexicano funcionaba de la mejor manera posible; sin embargo, el descontento social venía incrementándose con el paso del tiempo, debido a que el partido hegemónico no respondía satisfactoriamente a las necesidades y exigencias que expresaba la población. Así, el PRI se las ingeniaba para mantener al máximo el porcentaje de victorias en las urnas, empero iba perdiendo, de manera constante, legitimidad frente a la sociedad.

La clase política necesitaba, a como diera lugar, revitalizar el sistema político que tan bien había funcionando. El único camino viable que observaban en ese momento era en el terreno electoral, es decir, el PRI requería de mantener y fortalecer su falta de legitimidad mediante la participación activa de nuevas expresiones políticas, principalmente en el Poder Legislativo, concretamente en la Cámara de Diputados.

Así, el presidente de la República comenzó a realizar las adecuaciones necesarias al sistema político, fundamentalmente al marco electoral, con el objetivo de dotar de pluralidad a los órganos de representación política, específicamente en la Cámara baja; el primer paso que se dio, fue la creación de la figura de “Diputados de Partido”, con la reforma electoral de 1963, la cual permitió que distintos partidos ocupasen escaños en el Legislativo.

Esta reforma constitucional introdujo por primera vez, además de constitucionalizar a los partidos políticos, una especie de representación proporcional acotada al sistema electoral, flexibilizando, en cierto sentido, la participación de diversas expresiones políticas en vías institucionales a petición del presidente de la República y de su partido, además de que evitaba actos de clandestinidad por parte de éstos e impulsaba la generación de legitimidad frente a los ciudadanos.

A pesar de la modificación impulsada por el Ejecutivo federal, el país continuaba viviendo momentos críticos, al grado de que sólo existió un candidato oficial en las elecciones presidenciales de 1976. Lo anterior, acrecentó la crisis de legitimidad que tanto venía dañando al sistema político. Con ello, los partidos opositores demandaban más espacios en el interior de la Cámara de Diputados.

La reforma electoral de 1977 dio paso a la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), con ella se pretendía subsanar los problemas de legitimación del régimen político mexicano, objetivo que se cumplió, ya que las distintas fuerzas y grupos políticos, que hasta ese entonces participaban fuera de la lucha electoral, se vieron complacidos con ésta, debido a que les dio acceso al sistema de partidos, aún sin cumplir con todos los requisitos que enmarcaba la ley.

Las modificaciones ampliaron la oferta electoral para los ciudadanos, dándose un ajuste en el sistema de partidos, lo cual amplió las posibilidades de obtener mayores espacios en la Cámara Baja, medida que a la postre sería el detonador de la debacle priísta en el Poder Legislativo e incluso en otros niveles de gobierno, porque las fuerzas opositoras comenzaron a ganar presidencias municipales, gubernaturas y de más cargo de elección popular.

Gracias a las reformas electorales que sufrió el sistema político nacional, se modificaron diversos aspectos institucionales. Una de las adecuaciones más importantes fue la celebración de comicios con reglas claras, transparentes y equitativas, es decir, se pasó de un sistema de no competitivo a uno de corte democrático, donde la pluralidad política sería el rasgo distintivo.

Con las reformas electorales, se terminó por confeccionar todo un marco legal con mejores condiciones electorales, lo cual culminó con la implantación de un verdadero sistema de partidos; donde la alternancia, en todos los niveles de gobierno, se iba consolidando hasta convertirse en una realidad.

Bajo estas nuevas circunstancias, el Revolucionario Institucional perdió el control que tenía en el Poder Legislativo, principalmente en la Cámara de Diputados. La fecha fatídica para el PRI fue en 1988, momento en el cual perdió la capacidad de modificar por sí solo la Constitución, al no alcanzar la mayoría calificada que había mantenido desde la década de los 20 cuando comenzó su dominio en la Cámara baja.

El segundo momento crítico se presentó en 1997, cuando el Revolucionario Institucional no logró una mayoría absoluta en la Cámara Baja, dando la bienvenida a la presencia del gobierno dividido. Así, la dinámica del sistema político tendría que estar permeado del diálogo, la deliberación y a la negociación como bases para la construcción de los acuerdos políticos en el interior de San Lázaro, para evitar la presencia de una parálisis legislativa e incluso una crisis en el sistema de gobierno.

Este nuevo horizonte ha estado lleno de grandes cambios y uno, de los más importantes, ha sido el reposicionamiento del Legislativo y el equilibrio entre los poderes emanados de la Federación, principalmente entre éste y el Ejecutivo. Ahora, observamos que el Congreso de la Unión, poco a poco, va retomando y cumpliendo lo que establece el texto constitucional, en su Título Tercero, capítulo I, expresa, en su artículo 49, que el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.<sup>244</sup>

Con la pérdida de los poderes *metaconstitucionales* por parte del titular del Ejecutivo, que menciona Jorge Carpizo,<sup>245</sup> el principio de separación de poderes comenzó a aplicarse, es decir, cada poder ahora se desempeña de manera autónoma y entre éstos vigilan la realización de un buen gobierno.

Con la instalación del gobierno dividido, estamos frente a un nuevo horizonte político; donde el desempeño del Poder Legislativo, principalmente en el interior de la Cámara de Diputados, se ha modificado; la forma de trabajar es

---

<sup>244</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>245</sup> Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano*, op. cit.

distinta, sus estructuras, su dinámica han mejorado y se han moldeado a la nueva realidad social; donde las exigencias de un electorado, más consciente de sus derechos y obligaciones, genera que la clase política construya sus programas de gobierno acorde a las necesidades de los ciudadanos.

Podemos decir, que con la llegada del gobierno dividido a nuestro país, el sistema político ha sufrido una serie de cambios de diversa intensidad; pero que han impactado en todas y cada una de las esferas que conforman el poder en México, es decir, hemos vivido la erosión de la forma tradicional de hacer política, donde la toma de decisiones quedaba en manos del presidente de la República; ahora vivimos en una realidad completamente distinta, donde la multiplicidad de actores involucrados en la toma de decisiones ahora es la constante, además de que son incluidas las demandas de las minorías: signo distintivo de todo régimen democrático de gobierno.

En ese sentido, dentro de este trabajo nos hemos dado a la tarea de estudiar las relaciones interinstitucionales que han celebrado el Poder Ejecutivo y el Legislativo con la presencia de un gobierno dividido. Dentro del análisis realizado, observamos que la dinámica legislativa se ha modificado en gran medida, porque la interacción de una heterogeneidad de sujetos así lo demanda.

Con relación a lo anterior, encontramos que los diputados integrantes de las LVII, LVIII, LIX y LX Legislaturas han potencializado, manera importante, una de sus principales facultades; la cual tiene que ver con la iniciativa y formación de leyes, ya que desde el dominio del priísmo en la Cámara de Diputados, los legisladores no presentaban gran número de proyectos de ley, lo cual nos muestra que con la llegada de la heterogeneidad política, se enriqueció el marco jurídico que regula la vida institucional del Estado mexicano.

Sin embargo, el incremento de propuestas legislativas no significa que éstas sean de vital importancia y de urgente resolución. Es decir, nos encontramos frente al dilema de “calidad *versus* cantidad”, donde la primera debe de prevalecer

en todos los sentidos, no tiene ningún caso tener exceso de legislación, si lo único que ésta logra es contrarrestar la dinámica social.

Con base en la revisión realizada, hallamos que la gran mayoría de los proyectos de ley son irrelevantes para las exigencias sociales, son innecesarios e incluso muchos de los ellos son retrógrados. Por lo cual, las iniciativas que concluyen el ciclo parlamentario son las menos, porque las modificaciones importantes requieren de una serie de características que sólo algunas de las propuestas legislativas logran conjuntar, tal y como lo demostrados en los casos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley del ISSSTE.

De ahí la relevancia de revisar y analizar todos los proyectos legislativos que presentaron los actores facultados para ello. Asimismo, el estudio de todas éstas, nos permitió identificar las propuestas parlamentarias más relevantes, en los diversos períodos estudiados. Lo anterior, nos permitió encontrar que en cada legislatura las iniciativas que marcaron diferencia han sido pocas, incluso en el mejor de los casos llegaron a ser máximo cinco propuestas parlamentarias de todo el universo que estudiamos.

Con base en esto, llegamos a la conclusión que a pesar de la presencia del gobierno dividido, la dinámica y trabajo entre el Ejecutivo y el Legislativo, principalmente en la Cámara de Diputados, no ha llegado a niveles importantes para hablar de una parálisis, debido a que el tránsito de las principales iniciativas de ley de la Presidencia de la República ha sido exitoso, incluso la mayoría de los partidos en la Cámara baja han trabajado en conjunto con el Ejecutivo, cosa que continuarán haciendo, con la firme convicción de sacar adelante las reformas, que creen necesarias y viables para el país.

Así, confirmamos una de nuestras hipótesis, al verificar que la presencia de un gobierno dividido no ha generado una parálisis legislativa, por ende un conflicto institucional por la falta de gobernabilidad no se ha presentado y no se puede hablar de una crisis en el sistema de gobierno y la remoción de la clase política en

turno. Hoy en día, todas las fuerzas políticas se han adaptado a las nuevas condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que existen en el país.

Ahora, los actores comprenden que la realidad exige el establecimiento del diálogo, la deliberación y la negociación; donde cada uno de los actores deben involucrarse y resultar beneficiados, que los acuerdos cumplan con las expectativas de todos; sin importar los ideales, principios y valores que promuevan.

De igual forma, confirmamos la segunda hipótesis planteada, al atestiguar que los gobiernos divididos han generado un entramado jurídico consensuado por todas las fuerzas políticas presentes en la Cámara de Diputados. Es decir, la gran mayoría de los proyectos legislativos, que han logrado ser aprobados en San Lázaro, han sido el resultado de una intensa e interesante deliberación y cabildeo de los diversos grupos parlamentarios, en el interior de las comisiones y del pleno de la Cámara Baja.

Con lo que encontramos que pese a las diferencias existentes entre los partidos políticos, éstos saben ponerse de acuerdo en temas de gran relevancia para la política nacional, dando respuesta así a nuestra tercera hipótesis.

Con base en ello, sabemos que todas las reformas legislativas aprobadas han contado con el consentimiento y aprobación de las distintas fuerzas políticas; generando así políticas públicas que la clase política cree acordes a las necesidades de la sociedad mexicana.

La cuarta hipótesis, de igual forma, ha sido confirmada, al encontrar que el Poder Legislativo, específicamente en la Cámara de Diputados, ha retomado el protagonismo que asumió antes de la presencia del partido hegemónico. Los ciudadanos hemos comprendido la relevancia de éste al observar que realiza una de las tareas fundamentales de todo Estado, ser un actor predominante de la política nacional e internacional; a través de la generación de leyes acordes a las exigencias sociales, las cuales, bajo un gobierno unificado no hubieran sido

posibles porque las minorías legislativas hubieran quedado relegadas en la toma de decisiones.

De igual forma, se ha constatado que todas las fuerzas políticas trabajan de manera conjunta por las leyes que generan un beneficio común, no importa qué colores abanderan la propuesta parlamentaria. Con ello, la clase política ha entendido que se requiere de una gran civilidad política, donde se deben dejar de lado los intereses particulares y legislar en pro de los gobernados, es decir, México ha tenido avances importantes con relación a su cultura democrática.

No obstante, ningún sistema democrático está libre de la presencia de conflictos, producto de la multiplicidad de actores; los cuales deben de resolverse por la vía del diálogo, la negociación y consensos. Sin embargo, esos mismos obstáculos que enfrenta y disipa la clase política, son avisos de que nuestro sistema político va evolucionando y adecuándose a una realidad totalmente distinta, donde se deben privilegiar nuevos valores en la construcción de los acuerdos necesarios, es decir, se requiere de un equilibrio entre mayorías y minorías.

El gran reto al que ahora se enfrentan y lo seguirán haciendo los partidos políticos, bajo la figura del gobierno dividido, será encontrar puntos nodales entre éstos, con el objetivo de construir las mayorías, por lo menos parlamentarias, que todo gobierno requiere para la satisfacción del mayor número posible de demandas ciudadanas, en las cuales las minorías sean escuchadas e incluidas en las acciones de gobierno y generando un ambiente óptimo para todos.

Así, la estabilidad del sistema político se logrará a través de la celebración de consensos entre las distintas fuerzas políticas; donde se tome en cuenta la opinión de los actores que forman parte de la clase política, fundamentalmente de las fuerzas opositoras, porque éstas dan avisos de las fallas en el accionar de gobierno y porque constituye una opción real y sólida en la disputa del poder.

Finalmente, poder decir que todos los mexicanos, tanto gobernantes como gobernados, debemos de aprender a asimilar y a convivir con estas nuevas condiciones políticas, sociales y culturales, donde difícilmente un partido político logrará obtener la titular del Poder Ejecutivo y una mayoría afín en el interior del Congreso la Unión; lo importante ahora, será crear los mecanismos, institucionales o no, que permitan que todos los actores encuentren los puntos convergentes que faciliten la construcción de los acuerdos que requiere toda sociedad democrática para su gobernabilidad.

# **ANEXO\***

## **Conformación del Poder Legislativo. La Cámara de Diputados y los Congresos Locales en México**

\* La información para la elaboración de los cuadros referentes a la Congresos fue obtenida a través de los diversos Institutos de Transparencia y Acceso a la Información de los Estados y de las páginas electrónicas de cada uno de ellos.

# 1. CÁMARA DE DIPUTADOS (1991-2012)

Ejecutivo Local	PRI (1988-1994)			PRI (1994-2000)			PAN (2000-2006)			PAN (2006-2015)												
	LV (1991-1994)			LVI (1994-1997)			LVII (1997-2000)			LVIII (2000-2003)			LIX (2003-2006)			LX (2006-2009)			LXI (2009-2012)			
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	
Partido Político																						
PAN	10	79	89	20	99	119	62	56	118	134	73	207	81	71	152	<b>137</b>	<b>70</b>	<b>207</b>	70	73	143	
PRI	<b>290</b>	<b>30</b>	<b>320</b>	<b>273</b>	<b>27</b>	<b>300</b>	<b>164</b>	<b>74</b>	<b>238</b>	<b>132</b>	<b>76</b>	<b>208</b>	<b>160</b>	<b>63</b>	<b>223</b>	65	41	106	<b>184</b>	<b>53</b>	<b>237</b>	
PRD	0	41	41	7	64	71	71	54	125	24	29	53	56	41	97	91	36	127	39	32	71	
PT	-	-	-	0	10	10	3	9	12	3	6	9	0	6	6	2	9	11	3	10	13	
PVEM	-	-	-	-	-	-	0	7	7	7	10	17	3	14	17	0	17	17	4	17	21	
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	5	5	5	13	18	0	6	6	
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	9	9	0	9	9	
PPS	0	12	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PFCRN	0	23	23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PASC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	5	5	-	-	-	
PARM	0	15	15	-	-	-	-	-	-	0	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	

## 2. Estados con presencia de gobierno dividido

### AGUASCALIENTES

Ejecutivo Local	PRI 1992-1998						PAN 1998-2004						PAN 2004-2010						PRI 2010-2016			
	LV (1992-1995)			LVI (1995-1998)			LVII (1998-2001)			LVIII (2001-2004)			LIX (2004-2007)			LX (2007-2010)			LXI (2010-2013)			
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	
Partido Político																						
PAN	0	1	1	9	4	13	12	4	16	7	3	10	15	3	18	7	2	9	2	2	4	
PRI	20	0	20	9	2	11	6	4	10	9	3	12	2	2	4	11	3	14	16	2	18	
PRD	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	
PT	-	-	-	0	1	1	-	-	-	1	1	2	0	1	1	-	-	-	0	1	1	
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	1	1	2	0	1	1	0	1	1	
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	2	2	0	1	1	
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	
PPS	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PFCRN	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PFCRN	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PARM	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>27</b>	

## BAJA CALIFORNIA

Ejecutivo Local	PAN (1989-1995)			PAN (1995-2001)			PAN (2001-2007)			PAN (2007-2013)														
	XIV (1992-1995)			XV (1995-1998)			XVI (1998-2001)			XVII (2001-2004)			XVIII (2004-2007)			XIX (2007-2010)			XX (2010-2013)					
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																								
PAN	8	0	8	11	2	13	11	0	11	12	0	12	12	0	12	11	1	12	2	4	6			
PRI	7	0	7	4	7	11	5	6	11	3	7	10	4	5	9	2	6	8	11	1	12			
PRD	0	4	4	0	1	1	0	3	3	0	2	2	0	2	2	0	1	1	0	1	1			
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	1	0	1	1	0	1	1	2	0	2			
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0	2	1	1	2			
PT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1			
PEBC*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	1	1			
PES*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	1	-	-	-			
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>			

\*Partidos Políticos locales: Partido Encuentro Social (PES), Partido Estatal de Baja California (PEBC).

## CHIAPAS

Ejecutivo Local	PRI (1988-1994)			PRI (1994-2000)			Gobierno de Coalición* (2000-2006)			PRI (2006-2012)												
	<i>LVIII (1992-1995)</i>			<i>LIX (1995-1998)</i>			<i>LX (1998-2001)</i>			<i>LXI (2001-2004)</i>			<i>LXII (2004-2007)</i>			<i>LXIII (2007-2010)</i>			<i>LXIV (2010-2013)</i>			
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	
Partido Político																						
PAN	0	1	1	1	4	5	2	3	5	2	3	5	4	3	7	4	3	7	6	2	8	
PRI	15	3	18	21	3	24	21	5	26	21	5	26	11	6	17	9	5	14	7	5	12	
PRD	0	1	1	2	5	7	1	5	6	1	5	6	7	3	10	7	3	10	6	2	8	
PT	-	-	-	0	2	2	0	2	2	0	2	2	1	1	2	1	1	2	1	2	3	
PVEM	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	1	2	3	1	2	3	3	3	6	
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	1	1	2	0	1	1	
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	1	1	2	
PFCRN	0	1	1	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PAS	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PFC**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	

\*El gobierno de coalición fue integrado por: PAN, PRD, PT, PVEM, Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido del Centro Democrático (PCD) y Partido Alianza Social (PAS); encabezado por Pablo Salazar Mendiguchía.

\*\*Partido Político local: Partido Frente Cívico (PFC).

## CHIHUAHUA

Ejecutivo Local	PAN (1992-1998)						PRI (1998-2004)						PRI (2004-2010)						PRI (2010-2016)			
	LVII (1992-1995)			LVIII (1995-1998)			LIX (1998-2001)			LX (2001-2004)			LXI (2004-2007)			LXII (2007-2010)			LXIII (2010-2013)			
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	
Partido Político																						
PAN	10	5	15	3	4	7	6	6	12	6	5	11	5	5	10	7	5	12	2	4	6	
PRI	8	3	11	15	0	15	16	2	18	16	2	18	17	1	18	14	1	15	19	0	19	
PRD	0	1	1	0	1	1	0	3	3	0	2	2	0	3	3	0	1	1	0	1	1	
PT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	0	1	1	0	1	1	
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	-	-	-	0	1	1	0	2	2	
CONV	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	1	3	4	
PARM	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	

## GUANAJUATO

Ejecutivo Local	PAN (1994-2000)						PAN (2000-2006)						PAN (2006-2012)					
	LVI (1994-1997)			LVII (1997-2000)			LVIII (2000-2003)			LIX (2003-2006)			LX (2006-2009)			LXI (2009-2012)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	1	4	5	14	2	16	22	1	23	18	1	19	22	1	23	22	0	22
PRI	17	4	21	6	6	12	0	9	9	3	6	9	0	7	7	0	8	8
PRD	0	2	2	2	3	5	0	2	2	1	3	4	0	3	3	0	1	1
PT	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	1	1	0	1	1	-	-	-
PVEM	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	3	3	0	2	2	0	3	3
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
PDM	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PAS	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>28</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>35</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>36</b>

## GUERRERO

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRI (1999-2005)						PRD (2005-2011)					
	LIV (1993-1996)			LV (1996-1999)			LVI (1999-2002)			LVII (2002-2005)			LVIII (2005-2008)			LIX (2008-2012)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	0	3	3	1	1	2	0	1	1	0	4	4	1	3	4	1	2	3
PRI	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>32</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>7</b>	<b>30</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	10	3	13	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>18</b>
PRD	0	8	8	3	9	12	5	9	14	12	5	17	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>18</b>
PT	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	1	1	0	2	2	0	1	1
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	2	2	0	2	2
CONV	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	2	2	0	2	2	1	2	3
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
PPS	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PFCRN	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRT	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRS*	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>46</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>46</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>46</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>46</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>46</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>46</b>

\*Partido Político local: Partido Regional del Sur (PRS).

## JALISCO

<b>Ejecutivo Local</b>	<b>PAN (1995-2001)</b>						<b>PAN (2001-2007)</b>						<b>PAN (2007-2012)</b>					
<b>Legislatura</b>	<i>LIV (1995-1998)</i>			<i>LV (1998-2001)</i>			<i>LVI (2001-2004)</i>			<i>LVII (2004-2007)</i>			<i>LVIII (2007-2010)</i>			<i>LIX (2010-2013)</i>		
<b>Partido Político</b>	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
<b>PAN</b>	17	8	25	9	10	19	14	7	21	6	11	17	19	1	20	8	9	17
<b>PRI</b>	3	8	11	11	6	17	6	10	16	14	5	19	1	12	13	12	6	18
<b>PRD</b>	0	2	2	0	3	3	0	2	2	0	2	2	0	3	3	0	2	2
<b>PT</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-
<b>PVEM</b>	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	2	2	0	1	1	0	2	2
<b>PNA</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	-	-	-
<b>Total</b>	20	18	38	20	18	38	20	20	40	20	20	40	20	20	40	20	19	39

## ESTADO DE MÉXICO

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRI (1999-2005)						PRI (2005-2011)					
	LII (1993-1996)			LIII (1997-2000)			LIV (2000-2003)			LV (2003-2006)			LVI (2006-2009)			LVII (2009-2012)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	0	12	12	0	12	12	21	8	29	11	12	23	9	11	20	2	10	12
PRI	40	0	40	45	0	45	18	7	25	24	0	24	19	2	21	39	0	39
PRD	0	9	9	0	11	11	6	10	16	10	9	19	16	4	20	3	5	8
PT	-	-	-	0	2	2	0	2	2	0	3	3	1	3	4	0	3	3
PVEM	0	2	2	0	4	4	0	2	2	0	4	4	0	7	7	0	3	3
CONV	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	2	2	0	3	3	0	3	3
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	5	6
PFCRN	0	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PPS	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PDS	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSD*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>66</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>75</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>75</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>75</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>75</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>75</b>

\*Partido Socialdemócrata (PSD).

## MICHOACÁN

Ejecutivo Local	PRI (1990-1996)			PRI (1996-2002)			PRD (2002-2008)			PRD (2008-2012)								
	<i>LXVI</i> (1992-1995)			<i>LXVII</i> (1995-1998)			<i>LXVIII</i> (1998-2001)			<i>LXIX</i> (2002-2005)			<i>LXX</i> (2005-2008)			<i>LXXI</i> (2008-2011)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	0	1	1	4	3	7	0	4	4	1	4	5	4	2	6	8	4	12
PRI	17	3	20	11	5	16	18	0	18	10	7	17	11	4	15	5	5	10
PRD	1	8	9	3	4	7	0	7	7	13	4	17	9	8	17	11	3	14
PT	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>

## MORELOS

Ejecutivo Local	PRI (1994-2000)						PAN (2000-2006)						PAN (2006-2012)					
	<i>XLVI</i> (1994-1997)			<i>XLVII</i> (1997-2000)			<i>XLVIII</i> (2000-2003)			<i>XLIX</i> (2003-2006)			<i>L</i> (2006-2009)			<i>LI</i> (2009-2012)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
<b>PAN</b>	0	3	3	3	2	5	10	5	15	9	0	9	9	3	12	3	3	6
<b>PRI</b>	15	0	15	8	4	12	8	4	12	5	3	8	0	4	4	15	0	15
<b>PRD</b>	0	7	7	7	5	12	0	3	3	4	4	8	9	2	11	0	3	3
<b>PT</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
<b>PVEM</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	3	3	0	1	1	0	2	2
<b>CONV</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	-	-	-	0	2	2
<b>PNA</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	0	1	1
<b>PCM*</b>	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>

\*Partido Político local: Partido Civilista Morelense (PCM).

## NAYARIT

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRI (1999-2005)						PRI (2005-2011)					
	XXIV (1993-1996)			XXV (1996-1999)			XXVI (1999-2002)			XXVII (2002-2005)			XXVIII (2005-2008)			XXIX (2008-2011)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	0	1	1	1	5	6	4	2	6	0	7	7	0	2	2	1	5	6
PRI	17	5	22	17	3	20	5	6	11	18	0	18	16	2	18	14	2	16
PRD	1	3	4	0	3	3	7	2	9	0	2	2	2	4	6	0	3	3
PT	0	1	1	0	1	1	2	1	3	0	1	1	0	2	2	-	-	-
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0	2
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	0	1	1	0	1	1
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2
PRS*	0	1	1	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	1	1	-	-	-
PFRAP*	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>

\*Partidos Políticos locales: Partido de la Revolución Socialista (PRS) y Partido del Frente Revolucionario de Acción Patriótica (PFRAP).

## NUEVO LEÓN

Ejecutivo Local	PRI (1991-1997)			PAN (1997-2003)			PRI (2003-2009)			PRI (2009-2015)								
	<i>LXVII (1994-1997)</i>			<i>LXVIII (1997-2000)</i>			<i>LXIX (2000-2003)</i>			<i>LXX (2003-2006)</i>			<i>LXXI (2006-2009)</i>			<i>LXXII (2009-2012)</i>		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
<b>PAN</b>	12	6	18	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>23</b>	6	5	11	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>22</b>	12	5	17
<b>PRI</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	8	6	14	10	6	16	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	10	5	15	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>20</b>
<b>PRD</b>	0	1	1	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1
<b>PT</b>	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	3	3	0	2	2	0	1	1
<b>PVEM</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
<b>CONV</b>	-	-	-	0	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>PNA</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	0	2	2
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>42</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>42</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>42</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>42</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>42</b>

## QUERÉTARO

Ejecutivo Local	PRI (1991-1997)			PAN (1997-2003)			PAN (2003-2009)			PRI (2009-2015)								
	<i>LI</i> (1994-1997)			<i>LII</i> (1997-2000)			<i>LIII</i> (2000-2003)			<i>LIV</i> (2003-2006)			<i>LV</i> (2006-2009)			<i>LVI</i> (2009-2012)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	0	7	7	9	3	12	9	3	12	8	4	12	12	4	16	7	3	10
PRI	15	0	15	6	3	9	6	2	8	7	2	9	3	1	4	8	1	9
PRD	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	1	1
PT	0	1	1	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PVEM	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1
CONV	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	3	3
PARM	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>

## QUINTANA ROO

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRI (1999-2005)						PRI (2005-2011)					
	VII (1993-1996)			VIII (1996-1999)			IX (1999-2002)			X (2002-2005)			XI (2005-2008)			XII (2008-2011)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	0	2	2	1	7	8	0	2	2	0	3	3	3	1	4	1	3	4
PRI	13	0	13	14	0	14	11	4	15	14	0	14	6	2	8	13	1	14
PRD	0	1	1	0	3	3	4	3	7	0	3	3	5	3	8	0	1	1
PT	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	0	1	1
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	-	-	-	1	2	3
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	1	4	5	0	1	1
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
PARM	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PPS	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>

## SAN LUIS POTOSÍ

Ejecutivo Local	PRI (1991-1997)			PRI (1997-2003)			PAN (2003-2009)			PRI (2009-2015)								
Legislatura	LIV (1994-1997)			LV (1997-2000)			LVI (2000-2003)			LVII (2003-2006)			LVIII (2006-2009)			LIX (2009-2012)		
Partido Político	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PAN	6	4	10	6	4	10	6	5	11	6	5	11	13	2	15	7	3	10
PRI	9	5	14	9	5	14	9	5	14	9	3	12	1	4	5	5	3	8
PRD	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	2	2	1	3	4	0	1	1
PT	0	1	1	0	1	1	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	1	1	2
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	4
PCP*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>27</b>

\*Partido Político local: Partido Conciencia Popular (PCP).

## SONORA

<b>Ejecutivo Local</b>	<b>PRI (1991-1997)</b>			<b>PRI (1997-2003)</b>			<b>PRI (2003-2009)</b>			<b>PAN (2009-2015)</b>								
<b>Legislatura</b>	<b>LIV (1994-1997)</b>			<b>LV (1997-2000)</b>			<b>LVI (2000-2003)</b>			<b>LVII (2003-2006)</b>			<b>LVIII (2006-2009)</b>			<b>LIX (2009-2012)</b>		
<b>Partido Político</b>	<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>	<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>	<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>	<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>	<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>	<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>
<b>PAN</b>	4	3	7	6	4	10	9	5	14	6	6	12	7	6	13	9	5	14
<b>PRI</b>	16	5	21	9	5	14	10	5	15	15	2	17	13	1	14	10	2	12
<b>PRD</b>	1	2	3	6	3	9	2	2	4	0	2	2	0	4	4	0	2	2
<b>PT</b>	0	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>PVEM</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2
<b>PNA</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	1	2	3
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>31*</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>33</b>

## TABASCO

Ejecutivo Local	PRI (1995-2000)						PRI (2001-2006)						PRD (2007-2012)					
	LV (1995-1997)			LVI (1998-2000)			LVII (2001-2003)			LVIII (2004-2006)			LIX (2007-2009)			LX (2010-2012)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	0	2	2	0	1	1	0	2	2	1	2	3	0	1	1	2	1	3
PRI	15	5	20	18	1	19	12	4	16	10	5	15	11	9	20	12	4	18
PRD	2	5	7	0	11	11	6	6	12	10	6	16	10	4	14	6	5	11
PT	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	0	1	1
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	1	1
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	1
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>29</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>31</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>35</b>

## TLAXCALA

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRD (1999-2005)						PAN (2005-2011)						PRI (2011-2017)			
	LIV (1992-1995)			LV (1996-1999)			LVI (1999-2002)			LVII (2002-2005)			LVIII (2005-2008)			LIX (2008-2011)			LX (2011-2014)			
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	
Partido Político																						
PAN	0	2	2	0	4	4	0	3	3	0	3	3	3	3	6	14	0	14	8	2	10	
PRI	9	2	11	19	0	19	16	1	17	14	0	14	8	2	10	0	3	3	9	1	10	
PRD	0	2	2	0	4	4	3	6	9	5	6	11	8	2	10	5	3	8	1	3	4	
PT	-	-	-	0	3	3	0	2	2	0	2	2	0	3	3	0	2	2	0	2	2	
PVEM	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	
PS*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	0	2	2	
PCDT*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	
PAC*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	
PARM	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	

\*Partidos Políticos locales: Partido Socialista (PS), Partido del Centro Democrático de Tlaxcala (PCDT) y Partido Alianza Ciudadana (PAC).

## VERACRUZ

Ejecutivo Local	PRI (1992-1998)						PRI (1998-2004)						PRI (2004-2010)						PRI (2010-2016)			
	LVI (1992-1995)			LVII (1995-1998)			LVIII (1998-2001)			LIX (2001-2004)			LX (2004-2007)			LXI (2007-2010)			LXII (2010-2013)			
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	
Partido Político																						
PAN	0	2	2	1	6	7	2	7	9	4	8	12	14	7	21	2	10	12	7	7	14	
PRI	24	4	28	23	5	28	21	6	27	20	7	27	13	8	21	28	2	30	20	9	29	
PRD	0	6	6	0	4	4	1	6	7	0	3	3	2	4	6	0	4	4	0	2	2	
PT	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1	-	-	-	0	1	1	-	-	-	
PVEM	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1	-	-	-	-	-	-	
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	1	0	1	0	2	2	0	1	1	
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	1	4	
PRV*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	
PFCRN	0	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PPS	0	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>45</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>50</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>50</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>50</b>	

\*Partido Político local: Partido Revolucionario Veracruzano (PRV).

## YUCATÁN

Ejecutivo Local	PRI (1989-2005)			PRI (1995-2001)			PAN (2001-2007)			PRI (2007-2013)											
Legislatura	<i>LIII</i> (1994-1995)			<i>LV</i> (1995-1998)			<i>LV</i> (1998-2001)			<i>LVI</i> (2001-2004)			<i>LVII</i> (2004-2007)			<i>LVIII</i> (2007-2010)			<i>LIX</i> (2010-2013)		
Partido Político	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PAN	1	6	7	7	4	11	5	3	8	7	5	12	9	4	13	5	4	9	2	4	6
PRI	14	4	18	8	4	12	10	5	15	8	4	12	6	4	10	10	4	14	13	2	15
PRD	-	-	-	-	-	-	0	2	2	0	1	1	0	2	2	0	1	1	0	2	2
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2
PTSY*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>

\*Todos Somos Yucatán: Coalición PT y Convergencia (PTSY).

## ZACATECAS

Ejecutivo Local	PRI (1992-1998)						PRD (1998-2004)						PRD (2004-2010)						PRI (2010-2016)			
	LIV (1992-1995)			LV (1995-1998)			LVI (1998-2001)			LVII (2001-2004)			LVIII (2004-2007)			LIX (2007-2010)			LX (2010-2013)			
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	
Partido Político																						
PAN	0	2	2	0	6	6	1	6	7	1	3	4	1	3	4	3	3	6	2	4	6	
PRI	15	0	15	18	2	20	11	1	12	7	3	10	3	3	6	8	3	11	10	0	10	
PRD	-	-	-	0	2	2	6	3	9	10	3	13	12	3	15	4	3	7	1	4	5	
PT	0	1	1	0	2	2	0	2	2	0	2	2	2	2	4	2	1	3	2	2	4	
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	1	0	1	
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	1	1	2	0	2	2	
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0	2	
FDZ*	0	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	

\*Partido Político local: Frente Democrático de Zacatecas (FDZ).

### 3. Estados sin gobierno dividido

#### BAJA CALIFORNIA SUR

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRD (1999-2005)						PRD (2005-2011)					
	VII (1993-1996)			VIII (1996-1999)			IX (1999-2002)			X (2002-2005)			XI (2005-2008)			XII (2008-2011)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	7	-	7	4	2	6	1	3	4	0	2	2	0	2	2	0	2	2
PRI	8	-	8	11	0	11	2	3	5	4	1	5	0	2	2	1	1	2
PRD	-	-	-	0	1	1	10	0	10	11	0	11	16	0	16	9	0	9
PT	-	-	-	0	2	2	2	0	2	-	-	-	0	1	1	3	0	3
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-			
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0	2
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2
PAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-			
PRS*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>-</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>21</b>

\*Partido Político local: Partido Revolución Sudcaliforniana (PRS).

## CAMPECHE

Ejecutivo Local	PRI (1991-1997)			PRI (1997-2003)			PRI (2003-2009)			PRI (2009-2015)								
	<i>LV</i> (1994-1997)			<i>LVI</i> (1997-2000)			<i>LVII</i> (2000-2003)			<i>LVIII</i> (2003-2006)			<i>LIX</i> (2006-2009)			<i>LX</i> (2009-2012)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	0	3	3	1	2	3	6	6	12	5	8	13	6	7	13	4	10	14
PRI	21	1	22	16	3	19	15	4	19	16	2	17	14	2	16	15	2	17
PRD	0	3	3	4	8	12	0	3	3	0	1	1	1	2	3	0	0	0
PT	0	1	1	0	1	1	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	3	3	0	2	2	-	-	-
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	2	1	3
PARM	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>30</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>35</b>

## COAHUILA

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRI (1999-2005)						PRI (2005-2011)					
	LVIII (1994-1996)			LIV (1997-1999)			LV (2000-2002)			LVI (2003-2005)			LVII (2006-2008)			LVIII (2009-2011)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																		
PAN	1	5	6	8	2	10	8	1	9	4	4	8	4	4	8	0	7	7
PRI	19	1	20	12	4	10	12	4	16	16	4	20	16	4	20	20	2	22
PRD	0	3	3	0	2	2	0	2	2	0	3	3	0	2	2	0	1	1
PT	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	1	1	-	-	-
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	-	-	-
CONV	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PNA	0	1	1	0	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PFCRN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UDC*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	0	2	2	-	-	-
PPC*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1
Independiente	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>32</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>32</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>35</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>35</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>31</b>

\*Partidos Políticos locales: Unidad Democrática de Coahuila (UDC), Partido Primero Coahuila (PPC).

## COLIMA

Ejecutivo Local	PRI (1991-1997)			PRI (1997-2003)			PRI (2003-2009)			PRI (2009-2015)								
Legislatura	<i>LI</i> (1994-1997)			<i>LII</i> (1997-2000)			<i>LIII</i> (2000-2003)			<i>LIV</i> (2003-2006)			<i>LV</i> (2006-2009)			<i>LVI</i> (2009-2012)		
Partido Político	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PAN	1	4	5	4	3	7	4	4	8	5	4	9	7	3	10	4	3	7
PRI	11	1	12	8	2	10	12	1	13	11	2	13	9	3	12	9	5	14
PRD	0	2	2	0	3	3	0	3	3	0	2	2	0	2	2	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	0	1	1
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0	3
PFCRN	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ADC*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>

\* Partido Político local: Asociación por la Democracia Colimense (ADC).

## DURANGO

Ejecutivo Local	PRI (1992-1998)						PRI (1998-2004)						PRI (2004-2010)						PRI (2010-2016)					
	LIX (1992-1995)			LX (1995-1998)			LXI (1998-2001)			LXII (2001-2004)			LXIII (2004-2007)			LXIV (2007-2010)			LXV (2010-2013)					
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																								
PAN	3	5	8	3	3	6	3	4	7	2	6	8	0	7	7	0	8	8	4	2	6			
PRI	12	1	13	10	3	13	12	0	12	13	0	13	15	0	15	17	0	17	11	6	17			
PRD	0	1	1	0	1	1	0	2	2	0	1	1	0	1	1	0	2	2	0	1	1			
PT	0	3	3	2	3	5	0	4	4	0	3	3	0	1	1	0	1	1	0	1	1			
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1			
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	2	1	3			
PD*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1			
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>30</b>			

\*Partido Político local: Partido Duranguense (PD).

## HIDALGO

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRI (1999-2005)						PRI (2005-2011)						PRI (2011-2015)			
	LV (1993-1996)			LVI (1996-1999)			LVII (1999-2002)			LVIII (2002-2005)			LIX (2005-2008)			LX (2008-2011)			LXI (2011-2014)			
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	
<b>Partido Político</b>																						
PAN	0	2	2	0	4	4	2	5	7	0	4	4	0	2	2	0	3	3	1	2	3	
PRI	15	2	17	18	0	18	16	2	18	18	0	18	18	3	21	16	1	17	12	2	14	
PRD	0	3	3	0	4	4	0	4	4	0	7	7	0	2	2	0	4	4	2	2	4	
PT	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	1	1	
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	0	1	1	-	1	1	
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3	5	3	3	6	
PARM	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PFCRN	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Independiente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	1	1	
<b>Total</b>	15	9	24	18	9	27	18	11	29	18	11	29	18	11	29	18	12	30	18	12	30	

## OAXACA

Ejecutivo Local	PRI (1992-1998)						PRI (1998-2004)						PRI (2004-2010)						Gobierno de Coalición* (2010-2016)		
	LV (1992-1995)			LVI (1995-1998)			LVII (1998-2001)			LVIII (2001-2004)			LIX (2004-2007)			LX (2007-2010)			LXI (2010-2013)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																					
PAN	0	3	3	0	5	5	0	4	4	0	7	7	3	4	7	0	4	4	8	3	11
PRI	21	0	21	25	0	25	23	2	25	24	1	25	18	5	23	25	0	25	9	7	16
PRD	0	4	4	0	9	9	2	10	12	1	7	8	4	4	8	0	6	6	5	4	9
PT	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	2
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	3	3	2	1	3
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-
PARM	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PFCRN	0	1	1	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PPS	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PUP*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1
PARMEO*	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>41</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>42</b>

\* El gobierno de coalición fue integrado por: PAN, PRD, PT, y Convergencia; encabezado por Gabino Cué Monteagudo.

\*\*Partidos Políticos locales: Partido Unidad Popular (PUP) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana Estatal Oaxaca (PARMEO).

## PUEBLA

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRI (1999-2005)						PRI (2005-2011)						Gobierno de Coalición* (2011-2017)		
	<i>LII</i> (1993-1996)			<i>LIII</i> (1996-1999)			<i>LIV</i> (1999-2002)			<i>LV</i> (2002-2005)			<i>LVI</i> (2005-2008)			<i>LVII</i> (2008-2011)			<i>LVIII</i> (2011-2014)		
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																					
PAN	0	4	4	10	4	14	1	6	7	6	4	10	3	8	11	1	7	8	9	3	12
PRI	<b>22</b>	<b>0</b>	<b>22</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>3</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>16</b>
PRD	0	1	1	0	2	2	0	4	4	0	2	2	0	1	1	0	2	2	2	1	3
PT	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	2	2	0	2	2
PVEM	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	1	0	1	1	-	-	-	1	1	2
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	0	1	1	0	1	1	1	1	2
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	2	2	4
PPS	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PFCRN	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>7</b>	<b>29</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>41</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>41</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>41</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>41</b>

\* El gobierno de coalición fue integrado por: PAN, PRD, Convergencia y Nueva Alianza; encabezado por Rafael Moreno Valle Rosas.

## SINALOA

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRI (1999-2004)						PRI (2005-2011)						PAN (2011-2016)					
	LIV (1992-1995)			LV (1995-1998)			LVI (1998-2001)			LVII (2001-2004)			LVIII (2004-2007)			LIX (2007-2010)			LX (2010-2013)					
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																								
PAN	0	13	13	6	6	12	3	8	11	3	9	12	5	10	15	6	8	14	9	3	12			
PRI	23	1	24	17	6	23	21	3	24	20	1	21	19	3	22	17	5	22	14	6	20			
PRD	0	2	2	1	3	4	0	5	5	0	3	3	0	2	2	0	2	2	0	2	2			
PT	-	-	-	0	1	1	-	-	-	1	2	3	0	1	1	-	-	-	0	1	1			
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1			
CONV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1			
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	1	2	3			
PBS*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>39</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>40</b>

\*Partido Político local: Partido Barzonista Sinaloense (PBS).

## TAMAULIPAS

Ejecutivo Local	PRI (1993-1999)						PRI (1999-2004)						PRI (2005-2010)						PRI (2011-2017)					
	LV (1992-1994)			LVI (1995-1998)			LVII (1999-2001)			LVIII (2002-2004)			LIX (2005-2007)			LX (2008-2010)			LXI (2011-2013)					
Legislatura	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Político																								
PAN	1	2	3	4	3	7	0	6	6	2	5	7	1	8	9	0	8	8	0	6	6			
PRI	18	2	20	14	6	20	17	3	20	16	3	19	18	1	19	17	2	19	18	4	22			
PRD	0	1	1	1	2	3	2	4	6	0	3	3	0	2	2	0	2	2	0	1	1			
PT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	0	2	2	0	1	1	0	1	1			
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	1	2	1	3			
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	1	2	1	3			
PFCRN	0	1	1	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
PARM	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>36</b>			

## DISTRITO FEDERAL

Ejecutivo Local	PRI* (1994-1997)			PRD (1997-2000)			PRD (2000-2006)						PRD (2006-2012)					
Legislatura	III AR (1994-1997)			I ALDF (1997-2000)			II ALDF (2000-2003)			III ALDF (2003-2006)			IV ALDF (2006-2009)			V ALDF (2009-2012)		
Partido Político	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PAN	2	12	14	2	9	11	14	3	17	3	13	16	4	12	16	9	6	15
PRI	38	0	38	0	11	11	0	16	16	0	7	7	0	5	5	0	8	8
PRD	0	10	10	38	0	38	18	1	19	37	0	37	35	0	35	31	3	34
PT	0	2	2	0	3	3	0	1	1	-	-	-	1	0	1	0	5	5
PVEM	0	2	2	0	3	3	7	1	8	0	5	5	0	2	2	0	3	3
CONV	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	-	-	0	1	1	-	-	-
PNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	4	4	0	1	1
PDS**	-	-	-	-	-	-	0	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PMP**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-
PASC**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	-	-	-
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>66</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>66</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>66</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>66</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>66</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>66</b>

\* Último Jefe del Departamento del Distrito Federal, para 1997 se eligió al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de elección popular

\*\* Partido Democracia Social (PDS), Partido México Posible (PMP) y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC).

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Rivera, José A., "Oposición y separación de poderes: La estructura institucional del conflicto, 1867-1872" en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, México, Ed. CIDE-Taurus, 2002, pp. 19-46.
- ALCÁNTARA Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en época de crisis y cambio*, México, FCE, 1995, 259 pp.
- ARISTÓTELES, *La Política*, México, UNAM, 2000, 250 pp.
- ARRIETA Ceniceros, Lorenzo, "La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso mexicano, LX Legislatura", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *El Congreso de la Democracia*, México, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República. LXI Legislatura-AMEP, 2010, pp. 275-301.
- BADIA, Fernando, *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Editorial Tecnos, 2001, 725 pp.
- BÁEZ Carlos, Adriana, *En busca de una gobernabilidad democrática, propuestas de los partidos políticos en las LVII, LVIII y LIX legislaturas*, (Tesis de maestría), México, UNAM-FCPyS, 2006, 163 pp.
- BASAVE Fernández del Valle, Agustín, *Teoría de la Democracia. Fundamentos de Filosofía Democrática*, México, Editorial JUS, 1963, 188 pp.
- BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ed. Cal y Arena, 2008, 590 pp.
- BÉJAR Algazi, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, UNAM-FCPyS- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, LVI Legislatura-Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009, 361 pp.
- BÉJAR Algazi, Luisa y WALDMAN, Gilda (coords.), *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM-Gernika, 2004, 247 pp.
- BÉJAR Algazi, Luisa, *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: El primer eslabón del cambio*, México, UNAM-Gernika, 2004, 215 pp.
- BÉJAR Algazi, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM-FCPyS- Gernika, 2006, 287 pp.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2001, 214 pp.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 2002, 243 pp.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, 779 pp.
- CANALES Aliende, José Manuel, *Lecciones de Administración Pública*, España, Universidad de Alicante, 2002, 217 pp.
- CÁRDENAS del Río, Lázaro, *Obras. I. Apuntes. 1913-1940*, vol. 1, México, UNAM, 1972, 448 pp.
- CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 2006, 279 pp.
- CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coords.), *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, México, Ed. CIDE-Taurus, 2002, 457 pp.
- CASAR, María Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (coords.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002, pp. 41-78.
- CASAR, María Amparo, "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México" en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, México, Ed. CIDE-Taurus, 2002, pp. 349-368.

- CASILLAS Ortega, Carlos Enrique, "Gobierno Divididos en México: Entre la pluralidad y la eficacia", en *Gobierno Divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, IFE, 2001, pp. 9-36.
- COLOMER, Josep M., *Instituciones Políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, 267 pp.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era, 2000, 202 pp.
- COSÍO Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1982, 116 pp.
- COTTA, Maurizio, "Parlamentos y Representación", en Gianfranco Pasquino; Maurizio Cotta y Leonardo Morlino, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 265-310.
- DAHL, Robert A., *Análisis sociológico de la política*, Barcelona, Editorial Fontanella, 1968, 144 pp.
- DAHL, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Editorial Taurus, 2006, 246 pp.
- DEHEZA, Grace Ivana, "Coaliciones de Gobierno en el Sistema Presidencial: América Latina", ensayo preparado para el XIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC, 28-30 de septiembre, 1995.
- DURAND Ponte, Víctor Manuel, *Ciudadanía y Cultura Política. México, 1993-2001*, México, Siglo XXI Editores, 2004, 354 pp.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, México, Editorial Ariel, 1996, 640 pp.
- DWORAK, Fernando (coord.), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección*, México, Cámara de Diputados-FCE, 2003, 311 pp.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, "Democracia, ciudadanía y transparencia", en varios, *Democracia y transparencia*, México, IEDF, 2005, pp. 13-40.
- ESCALANTE Gonzalbo, Pablo, et al., *Nueva historia mínima de México*, México, Colegio de México, 2005, 315 pp.
- ESPINOZA Toledo, Ricardo y WELDON, Jeffrey (coords.) *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura-UAM-Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, 2007, 535 pp.
- FIGUEROA Peralta, Ramón, *La Ley Federal de Radio y Televisión, ante la necesidad de una reforma integral, fomentando y fortaleciendo los medios públicos de comunicación*, (Tesis de licenciatura), México, UNAM-FCPyS, 2009, 135 pp.
- GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. (Medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI Editores, 1989, 380 pp.
- GONZÁLEZ Uribe, Héctor, *Teoría política*, México, Editorial Porrúa, 2007, 696 pp.
- GONZÁLEZ y G., Luis, *Los presidentes de México ante la nación*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, Tomo III.
- GOODSPEED, Spencer, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, PAIM-Talleres gráficos de la nación, Vol. III, Núm. 1, enero-marzo de 1955.
- HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1971, 958 pp.
- HUNTINGTON, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Argentina, Editorial Paidós, 1994, 958 pp.

- HURTADO, Javier, *El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Editorial Universidad de Guadalajara-FCE, 2001, 436 pp.
- JONES, Mark, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995, 246 pp.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la Democracia*, México, Editorial Colofón, 1992, 168 pp.
- LAJOUS, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1979, 368 pp.
- LEVI, Lucio, "Régimen Político", en Norberto Bobbio; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 2008, pp. 1362-1366.
- LINZ, Juan J., *La quiebra de las democracias*, España, 1998, 169 pp.
- LINZ, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.
- LINZ, Juan, "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo, ¿hace alguna diferencia?", en Juan J. Linz, Arend Lijphart; Arturo Valenzuela y Óscar Godoy A., (editor), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 41-108.
- LUJAMBIO, Alonso (editor), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, 188 pp.
- LUJAMBIO, Alonso, "Gobiernos Divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989-1997", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, México, Ed. Taurus-CIDE, 2002, pp. 319-348.
- LUJAMBIO, Alonso, *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Editorial Océano, 2000, 191 pp.
- LUJAMBIO, Alonso, *Estudios Congresionales*, México, Senado de la República LXI Legislatura-Ediciones Mesa Directiva, 2010, 507 pp.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso. En el cambio político de México*, México, UNAM-IIIJ, 1996, 236 pp.
- MAINWARING Scott y CAREY John, *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, México, Editorial Porrúa, 2002, 74 pp.
- MEDINA Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 2006, 362 pp.
- MIRÓN Lince, Rosa María, "El PRI y el sistema de partidos en México", en Jacqueline Peschard (Coord.), *2 de julio: Reflexiones y alternativas*, México, UNAM-SITESA, 2007, pp. 209-228.
- MIRÓN Lince, Rosa María, *Consolidación democrática y partidos políticos: El caso del PRI*, (Tesis de doctorado), México, UNAM-FCPyS, 2008, 393 pp.
- MIRÓN LINCE, Rosa María, *El protagonismo del PRI en el Senado*, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, UNAM-FCPyS-H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, LVI Legislatura-Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 221-244.
- MOLINAR Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Ed. Cal y Arena, 1993, 265 pp.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, México, Editorial Porrúa, 1973, 453 pp.

- MORLINO, Leonardo, *Cómo cambian los Regímenes Políticos. Instrumentos de análisis*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, 1985, 306 pp.
- MORRIS, Fiorina, *Divided Government*, Boston, Ed. Allyn & Bacon, 1996.
- MOSCA, Gaetano, *La Clase Política*, México, FCE, 2004, 300 pp.
- NACIF, Benito, *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2005, 59 pp.
- NOHLEN, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1995, 165 pp.
- NÚÑEZ, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, FCE, 1993, 194 pp.
- O' DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario Vol. 4*, Barcelona, Editorial Paidós, 1994, 133 pp.
- OROZCO Henríquez, José de Jesús, "El sistema presidencial y su posterior evolución", en: varios, *El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*, México, IJ-UNAM, 1988 pp. 1-148.
- OSORIO, Jaime, *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*, México, UAM, 1997, 160 pp.
- PASQUINO, Gianfranco, "La oposición (en las democracias contemporáneas)", en Carlos E. Casillas Ortega, "Gobierno Dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia", en *Gobiernos Divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, IFE, 2001, pp. 9-36.
- PAZ, Octavio, "Hora Cumplida (1929-1985)" en Octavio Paz, *El peregrino en su patria; historia y política de México*, México, FCE, 1987, vol. 1.
- PÉREZ Fernández del Castillo, Germán; PUGA Cisneros, Arnulfo y DÍAZ-Santana, Héctor, *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México: Cámara de Diputados, LX Legislatura: Senado de la República, LX Legislatura, Comisión de Biblioteca y Asuntos editoriales: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Miguel Ángel Porrúa, 2009, Tomos I, II y III.
- PESCHARD, Jacqueline (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura-UNAM-FCPyS- Miguel Ángel Porrúa, 2008, 683 pp.
- PLATÓN, *Diálogos*, México, Editorial Porrúa, 1970, 785 pp.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, CONACULTA, 2002, 260 pp.
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Barcelona, Editorial Ariel, 2000, 165 pp.
- SALAZAR C., Luis (coord.), *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, México, Edit. Cal y Arena, 2001, 499 pp.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993, 342 pp.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996 y 2004, 224 pp.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos V.1*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, 450 pp.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza Editorial, 1991, 305 pp.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989, 626 pp.

- TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, México, Editorial Porrúa, 2002, 1205 pp.
- WEBER, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, 233 pp.
- WELDON, Jeffrey, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (Compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, México, Editorial Paidós, 2002, pp. 175-211.

## HEMEROGRAFÍA

- ARRIETA Ceniceros, Lorenzo, "La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del congreso mexicano" en *Estudios Políticos*, núm. 20, México, UNAM-FCPyS, mayo-agosto, 2010, pp. 57-84.
- BECERRA, Ricardo, "6 de julio: la 'obra negra' electoral", en –Enfoque–, *Reforma*, 20 de julio de 1997.
- BÉJAR Algazi, Luisa, "La (re)institucionalización del poder legislativo en México" en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXIII, Núm. 3, México, UNAM-IIS, julio-septiembre, 2001.
- BOVERO, Michelangelo, "Elecciones cuestionadas", publicado en el Diario *Excélsior*, del 1º de septiembre de 2006.
- CAMOU, Antonio, "Gobernabilidad y Democracia" en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 6, México, IFE, 2000. Revítese en Portal del Instituto Federal Electoral:  
[http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm#](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm#)
- CRESPO, José Antonio, "El proceso de escrutinio y cómputo. Omisiones de las autoridades electorales", en *Revista Política y Gobierno*, volumen temático Elecciones en México, núm. 2, México, 2009.
- DOS SANTOS, Mario R., "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, enero-marzo, 1991.
- HURTADO, Javier, "Sistemas de gobierno y Democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, México, núm. 19, 1999. Instituto Federal Electoral.  
[http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos\\_y\\_democracia.htm#sistemas](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm#sistemas). Consultado el 13 de septiembre de 2009.
- JIMÉNEZ Badillo, Margarita, "Relaciones de gobierno y oposición en México: rendimiento parlamentario en comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados (1994-2002)", en *Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, año II, no. 9, México, marzo, 2003.
- LUJAMBIO, Alonso, "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", en *Nexos*, año 26, Vol. XXVI, núm. 316, México, abril de 2004.
- MOLINAR Horcasitas, Juan, "Regreso a Chihuahua", en *Nexos*, México, marzo de 1987.
- MORALES Ramírez, María Ascensión, "Nueva Ley del ISSSTE y pensiones de retiro" en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5, México, julio-diciembre de 2007.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/5/pr/pr16.pdf>. Consultado el 31 de marzo de 2011.

- MORRIS, Fiorina, "Divided government in the American States", en *American Political Science Review*, núm.88, vol. 2, United States, 1994.
- PANTOJA Morán, David, "Una ojeada comparativa a los sistemas parlamentario y presidencial de gobierno", en *Revista Este País*, núm. 203, México, febrero 2008.
- RIAL, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" en Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, en Portal del Instituto Federal Electoral: [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm#/](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm#/). Consultado el 15 junio de 2009.
- SALAZAR, Luis Salazar y José Woldenberg, "Principios y valores de la democracia", en Instituto Federal Electoral: [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios\\_y\\_valores\\_de\\_la\\_democ.htm#1](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.htm#1). Consultado el 20 de Mayo de 2009.
- SOLANO Ramírez, Gabino, "Los primeros gobierno divididos en México (1997-2003): Su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo" en *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 138, México, julio-agosto, 2006.
- SUÁREZ-INIGUEZ, Enrique, "La verdadera democracia. Las 21 características indispensables" en *Estudios Políticos*, núm. 4, México, UNAM-FCPyS, enero-abril, 2005.
- VILLA, Manuel, "Estado, Régimen y Sistema Político", en *Razón Cínica*, México, núm. 1. Segunda Época, México, 2009. Portal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. [http://www.politicas.unam.mx/razoncinica/obras\\_por\\_autor/manuel\\_villa/obras\\_manuel\\_villa/25\\_05\\_2009estadoregimen.htm](http://www.politicas.unam.mx/razoncinica/obras_por_autor/manuel_villa/obras_manuel_villa/25_05_2009estadoregimen.htm). Consultado el 2 de septiembre de 2009.

## DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS Y PÁGINAS WEBS

- CAMACHO, Óscar, "Cuestionan relación de Fox con el Legislativo", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 28 de agosto de 2002, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=7893&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=7893&tabla=primera), [consulta el 10 de febrero de 2011].
- Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx>
- Cámara de Senadores. <http://www.senado.gob.mx>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y de la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados: [www.cedrssa.gob.mx](http://www.cedrssa.gob.mx)
- Convención Nacional Hacendaria: <http://www.indetec.gob.mx/cnh>
- CORRAL Jurado, Javier: <http://www.javiercorral.org>
- DAMIÁN, Fernando y Mauricio Juárez, "Aprueban diputados nueva Ley del ISSSTE", [en línea], México, Milenio, 20 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://impreso.milenio.com/node/7036960>, [consulta el 30 de octubre de 2011].
- Diario El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html>
- Diario La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx>
- Diario Milenio. <http://www.milenio.com/>

- Diario Oficial de la Federación. [www.dof.gob.mx/](http://www.dof.gob.mx/)
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- GÓMEZ, Ricardo y Andrea Merlos, "PRI frena dictamen sobre Ley del ISSSTE en Cámara", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 21 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149477.html>, [consulta el 2 de abril de 2011].
- HERRERA, Jorge, "Destaban 80 mil mdp del gasto de este año", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 12 de octubre de 2005, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=24762&tabla=primer\\_a](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=24762&tabla=primer_a), [consulta el 21 de marzo de 2011].
- Instituto de Investigaciones Jurídicas público, en su portal de internet documento sobre la impugnación del PEF 2005: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/17/ard/ard6.htm>, consultado el 17 de marzo de 2011.
- Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx>
- JIMÉNEZ, Sergio, *et al.*, "Regresan Egresos a Fox; irá a Corte", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 15 de diciembre de 2004, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=18945&tabla=primer\\_a](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=18945&tabla=primer_a), [consulta el 18 de marzo de 2011].
- JUÁREZ, Juárez, "Urge Yunes a aprobar la reforma del ISSSTE", [en línea], México, *Milenio*, 17 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://impreso.milenio.com/node/7034311>, [consulta el 01 de octubre de 2011].
- LELO de Larrea, Alejandro, "Dan al gobierno federal gasto mayor al previsto" [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 2 de enero de 2002, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=10527&tabla=primer\\_a](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=10527&tabla=primer_a), [consulta: 6 de febrero de 2011].
- LELO de Larrea, Alejandro, "Sorprende el 2002 a diputados en discusión de Ley de Ingresos" [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 2 de enero de 2002, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=75605&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=75605&tabla=nacion), [consulta: 6 de febrero de 2011].
- MERLOS, Andrea y Ricardo Gómez, "Avanza ley del ISSSTE en medio de jaloneos", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 20 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149451.html>, [consulta el 2 de abril de 2011].
- NAVA Escudero, Óscar, "Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos" en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/17/ard/ard6.htm>, consultado el 17 de marzo de 2011.
- Nueva Hacienda Pública Distributiva. <http://nuevahacienda.fox.presidencia.gob.mx>
- RAMOS, Jorge, "PRD asegura que la decisión ya está tomada", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 19 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149421.html>, [consulta el 2 de abril de 2011].
- Reforma a la Ley del ISSSTE. Resumen de elementos para discutir" en [http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad\\_Social/docts/REFORMA%20ISSSTE%20A%20DISCUTIR.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad_Social/docts/REFORMA%20ISSSTE%20A%20DISCUTIR.pdf)

- RUIZ, José Luis; Jorge Teherán y Sergio Jiménez, "Fox impugnará Presupuesto", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 19 de noviembre de 2004, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=18540&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=18540&tabla=primera), [consulta el 16 de marzo de 2011].
- s/a, "Los roces de Fox", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 19 de noviembre de 2004, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=118152&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=118152&tabla=nacion), [consulta el 10 de febrero de 2011].
- s/a, "Vetan la Ley de Desarrollo Rural", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 16 de marzo de 2001, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=5123&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=5123&tabla=primera), [consulta el 15 de febrero de 2011].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación 2002: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_02/index.html](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_02/index.html)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación 2005: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_05/index.html](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_05/index.html)
- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación: <http://sil.gobernacion.gob.mx>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, recurso de inconstitucionalidad sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005: [www.scjn.gob.mx/.../86\\_Controversia%20Constitucional%20109-2004%20del%20Pleno.doc](http://www.scjn.gob.mx/.../86_Controversia%20Constitucional%20109-2004%20del%20Pleno.doc), consultado el 17 de marzo de 2011.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Controversia Constitucional 109/2004: [http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/Transparencia/OrganosEncargadosAccesoInformacion/ComiteAccesoInformacion/InforOtorgPartClasInfo/Jurisdiccionales/CC\\_109\\_04\\_EJECUTORIA.pdf](http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/Transparencia/OrganosEncargadosAccesoInformacion/ComiteAccesoInformacion/InforOtorgPartClasInfo/Jurisdiccionales/CC_109_04_EJECUTORIA.pdf)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.gob.mx>
- Suprema Corte de Justicia de Nación. Controversia Constitucional 109/2004 interpuesta por el Poder Ejecutivo en contra de la Cámara de Diputados véase el portal electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: [http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/Transparencia/OrganosEncargadosAccesoInformacion/ComiteAccesoInformacion/InforOtorgPartClasInfo/Jurisdiccionales/CC\\_109\\_04\\_EJECUTORIA.pdf](http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/Transparencia/OrganosEncargadosAccesoInformacion/ComiteAccesoInformacion/InforOtorgPartClasInfo/Jurisdiccionales/CC_109_04_EJECUTORIA.pdf)
- Temas Legislativos para la Agenda Nacional: <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Calderon%20leg.agenda.pdf>
- TORRES, Alejandro, "Diputados dan más poder a televisoras", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 4 de diciembre de 2005, Dirección URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=132800&tabla=nacion\\_h](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=132800&tabla=nacion_h), [consulta el 27 de febrero de 2011].

## LEGISGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2010. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- Decreto en el que se reforman los artículos 52, 53 segundo párrafo, 54 primer párrafo, fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 fracciones IV y Décimo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1986.
- Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el que se reforman la Ley de Instituciones de Crédito; y las Leyes Orgánicas de NAFIN, BARURAL, BANCOMEXT, BANOBRAS y BANJERCITO.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR).
- Decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto que reforma los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.
- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal.
- Decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito.
- Fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la controversia constitucional 73/2006, véase el siguiente portal de internet: [http://www.scjn.gob.mx/2010/transparencia/Documents/Transparencia/Pleno/Novena%20%20C3%A9poca/2006/11\\_AI\\_26\\_2006\\_PL.pdf](http://www.scjn.gob.mx/2010/transparencia/Documents/Transparencia/Pleno/Novena%20%20C3%A9poca/2006/11_AI_26_2006_PL.pdf)
- Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)- Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- Iniciativa de Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal): [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/11/asun\\_854146\\_20021107\\_1378175.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/11/asun_854146_20021107_1378175.pdf)
- Iniciativa de Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal): [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/11/asun\\_854146\\_20021107\\_1378175.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/11/asun_854146_20021107_1378175.pdf).
- Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y abrogar la Ley del ISSSTE:

[http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad\\_Social/docts/REFORMA%20ISSSTE%20A%20DISCUTIR.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad_Social/docts/REFORMA%20ISSSTE%20A%20DISCUTIR.pdf)

- Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.
- Ley del Registro Nacional de Vehículos.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera.
- Ley Federal Electoral de 1946, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero 1946.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, *Diario Oficial de la Federación* el 12 de octubre de 1987.
- Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2006&month=04&day=11>
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se adicionan diversos artículos del Código Penal Federal.
- Ley Orgánica de la Financiera Rural.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR).
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley que establece la aportación de seguridad social para atender las enfermedades originadas por el tabaquismo que provocan gastos catastróficos.
- Ley sobre Derechos y Cultura Indígena.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2002. *Diario Oficial de la Federación*, edición vespertina, del 1 de enero de 2002. Véase <http://dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=01&day=01>, consultado el 30 de enero de 2011.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2005: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_05/index.html](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_05/index.html)
- Proyecto de Decreto por el que se Adicionan los Artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para hacer obligatoria la Educación Preescolar.
- Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 79 y 134 de la Constitución, en materia de gasto.
- Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 74, 75 y 126; se adiciona el artículo 72 y 74 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria.
- Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- Proyecto de decreto que adiciona la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y se reforman las Leyes para Regular las

Agrupaciones Financieras, Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Mercado de Valores, Sociedades de Inversión.

- Proyecto de Decreto que expide la Ley de la Policía Federal.
- Proyecto de Decreto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal.
- Proyecto de Decreto que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal.
- Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 41, 116, 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 41, 116, 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 41, 116, 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 41, 116, 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- Proyecto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en Materia Presupuestaria.
- Reforma a la Ley del Seguro Social.
- Reforma el artículo 73 de la Constitución.
- Reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación.
- Reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación; de la Ley de Vías Generales de Comunicación; de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; y de la Ley de la Policía Federal Preventiva.
- Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y del Código Penal Federal.
- Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- Reformas al Código Fiscal de la Federación.

## VIDEOGRAFÍA

- SALINAS de Gortari, Carlos, "Discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari el 7 de julio de 1988 en el que da a conocer su triunfo en las elecciones presidenciales", en "La crisis del 88", José Woldenberg, *et al.* , *México: La historia de su democracia*, México, Televisa, 2004, Vol. 2.