

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

La alternancia en el Poder Ejecutivo Federal.

Continuidad en el sistema político mexicano

Tesis que para obtener el título de

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Opción en Ciencia Política

Presenta:

Zacaríaz González Emmanuel

Director: Salvador Mora Velázquez

Ciudad Universitaria, México 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradezco

A mis padres que me enseñaron el valor del trabajo diario y a nunca rendirme. Esto, es pues, resultado de un trabajo conjunto.

A mis hermanas Luz y Beatriz por su constante apoyo en todos los sentidos y su invaluable cariño

A Carolina la mujer que me acompaña en este vuelo, quien me inspira y motiva a siempre dar lo mejor

A mis amigos Ana Laura, Adrián Franco, Iván, Joel, José Ángel, Josué, Rosario, Miguelón, Allan y demás compañeros de polakas que estuvieron conmigo a lo largo de la carrera y tuvieron palabras de aliento en momentos difíciles.

A mi director de tesis Salvador Mora por su apoyo y paciencia, a los profesores del sínodo Samuel León, Pablo Trejo, Luis Eduardo Medina y Francisco Jiménez. A mis profesores de la facultad, especialmente a Héctor Zamitz.

Y por supuesto a la UNAM, mi Universidad que me brinda una posibilidad de superarme

A todos, infinitas gracias

"¿Y ahora qué sucederá? ¡Bah! Tratativas respunteadas de tiroteos inocuos, y, después, todo será igual pese a que todo habrá cambiado".

Giuseppe Tomasi di Lampedusa

“Todo descubrimiento es un deseo, y todo deseo, una necesidad. Inventamos lo que descubrimos; descubrimos lo que imaginamos. Nuestra recompensa es el asombro”

Carlos Fuentes

ÍNDICE

Introducción.....	1
--------------------------	----------

Capítulo 1

Categorías para el análisis del sistema político.

Apuntes para un marco teórico.....	7
-------------------------------------------	----------

1.1 Estado. Estructura y relación social.....	8
1.1.2 Estado: Características.....	10
1.2 Régimen político.....	12
1.2.1 Forma de Gobierno. La república democrática.....	15
1.2.2 Sistema Presidencialista.....	19
1.3 Sistema Político. Concepto.....	26
1.3.1 Relación entre el cambio político y sistema político.....	28
1.3.2 Sistema político y Estabilidad.....	31
1.4 Recapitulación.....	35

Capítulo 2

Instituciones, pilares y soportes del sistema político mexicano.....	37
-----------------------------------------------------------------------------	-----------

2.1 La importancia del PRI en el sistema de partidos en México.....	37
2.1.1 Una lenta apertura: Sistema de partido hegemónico al sistema de partido dominante.....	40
2.1.2 PRI, representación y sectores.....	49
2.2 La institución presidencial en México.....	53
2.2.1 Imbricación ejecutivo-partido.....	58
2.3 Poder Legislativo en México.....	63
2.3.1 Nueva pluralidad en el congreso ¿Diferente dinámica?.....	66

2.4 Poder Judicial mexicano en la lógica de hegemonía priísta.....	68
2.5 Cambios en el sistema electoral y reformas al régimen de gobierno en México.....	71
2.5.1 El surgimiento de órganos autónomos.....	77
2.6 Sistema político y alternancia. Elementos teóricos para comprender la relación.....	81
 Capítulo 3 Dinámica y desarrollo del régimen democrático después de la alternancia política.....	 87
3.1 Alternancia política del año 2000.....	88
3.2 El Poder Ejecutivo después del 2 de julio.....	89
3.2.1 Relación entre Vicente Fox y el Partido Acción Nacional	93
3.2.2 Fricciones: Conformación del gabinete.....	97
3.3 Poder Legislativo: Hacia un nuevo protagonismo.....	101
3.4 La Suprema Corte de Justicia de la Nación. Emergencia del Poder Judicial.....	109
3.5 Los gobernadores y Fox.....	111
3.6 Alternancia, sistema político y cambios no institucionales.....	115
3.7 Recapitulación.....	118
 Conclusiones.....	 121
 Fuentes de consulta.....	 127

Introducción

La vida política mexicana fue atravesada por un suceso histórico, después de 71 años se llevaron a cabo elecciones competitivas, que arrojaron como resultado que el PRI no ocupará la jefatura del Poder Ejecutivo. Hecho histórico y de una importancia política sin precedentes; por lo cual, las interpretaciones fueron variadas y diversas: algunos analistas vieron la culminación de la transición mexicana hacia la democracia, otros tantos pronosticaron el fin de un partido otrora hegemónico y que, creyeron incapaz de poder vivir desde la oposición, tampoco fueron pocas las opiniones y análisis que se atrevieron a ver en la alternancia el fin de lo que llamaron el *viejo sistema político mexicano*.

Esta tesis se inscribe en la búsqueda de nuevas aristas para abordar ese hecho político que tanta expectativa levantó. Se puede decir que, de alguna manera se busca dar explicación a la alternancia electoral del año 2000 desde un enfoque diferente, en otras palabras, es precisamente las preguntas inconclusas lo que anima y justifica parte de este trabajo.

La investigación plantea la siguiente problemática ¿El cambio del partido en el poder Ejecutivo, afectó la configuración del sistema político mexicano? La cuestión principal abre a su vez más interrogantes, es decir, si en efecto el sistema político mexicano cambió, si cambiaron las relaciones de poder con un ejecutivo de distinto partido y sus reglas son cosa del pasado, entonces: ¿Cuáles son las nuevas? ¿Cómo poder identificarlas? ¿Qué tanto afectan la lucha por el poder político?

Por lo tanto, el objetivo principal de esta investigación es conocer si el cambio de partido que ocupó el Poder Ejecutivo en el año 2000, repercutió de alguna forma en el funcionar de las relaciones políticas y en la dinámica del sistema político mexicano, lo cual probablemente se pudo haber manifestado en las instituciones de carácter formal del mismo sistema, de allí que parte importante versará sobre dichas instituciones. Dentro de la misma dirección se busca encontrar los elementos e instituciones formales que cambiaron y acotaron el presidencialismo existente y las repercusiones que esto trajo para la correlación de fuerzas que giraban en torno al Poder Ejecutivo. Otro objetivo es analizar las relaciones políticas entre los poderes formales del régimen político después de la alternancia electoral, con el objetivo de encontrar elementos de ruptura o continuidad del sistema político mexicano.

La presente tesis trabaja a partir de la hipótesis de que el régimen operaba bajo la forma de un sistema presidencial pero cuya fuente no se encontraba del todo en bases jurídicas, sino propias del fenómeno de la imbricación informal entre Ejecutivo-partido. De la misma forma se considera que los cambios en el régimen de gobierno se realizaron desde finales de la década de los años 80's, lo que significaría que al darse la alternancia a nivel Ejecutivo, no operaron como un cambio de gran magnitud o de profundidad para el régimen de gobierno ya que los cambios comenzaron a darse mínimo una década antes. Entonces, aunque existieron cambios formales estos se dieron antes de la alternancia política y no debilitaron en gran magnitud el poder formal del Ejecutivo. Los cambios visibles se darían, pues, como producto de modificaciones en otros rubros como el contexto político y el liderazgo del presidente de la alternancia.

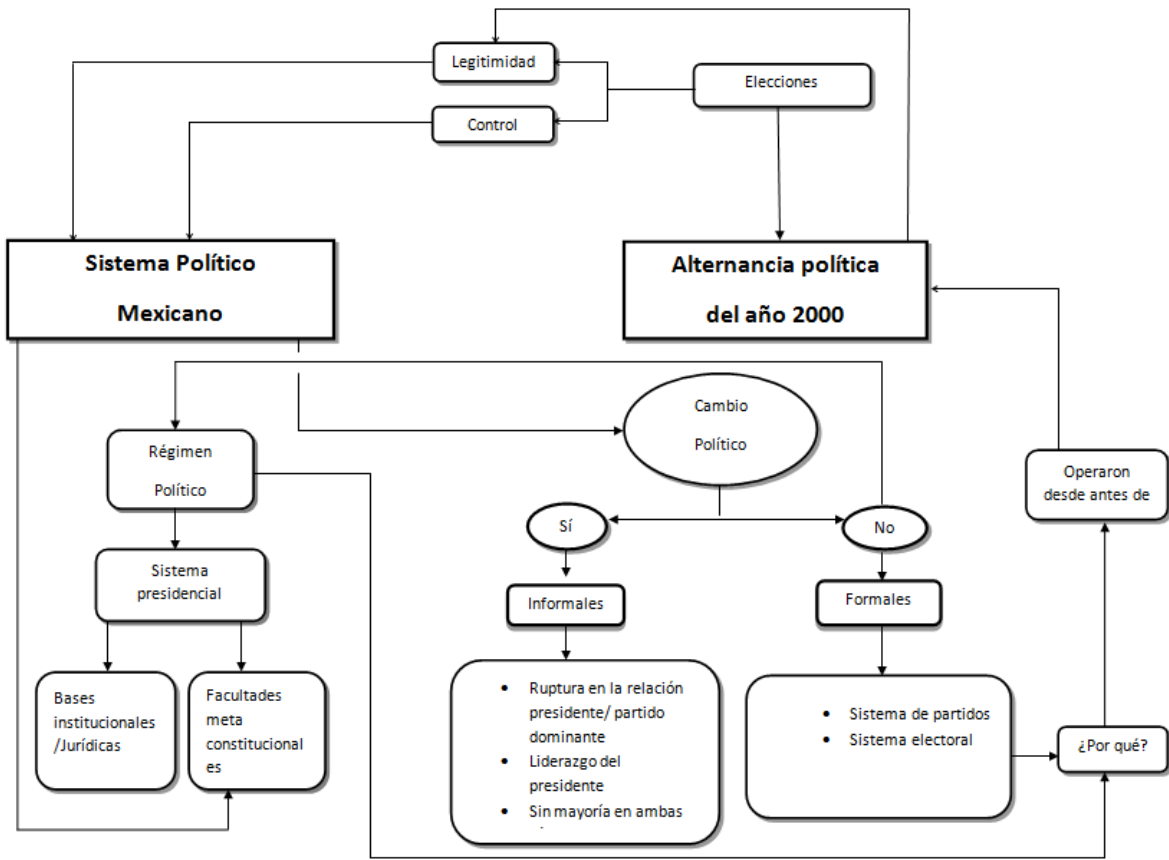


Diagrama de flujo que muestra la hipótesis de investigación.

Se considera oportuno dividir el cuerpo de la tesis en tres partes fundamentales o capítulos, que vayan de lo general a lo particular. Y serán estructuradas de la siguiente manera:

El primer capítulo se destinará a la creación de un marco teórico que sirva como referente conceptual para los fenómenos concretos que se analizarán en capítulos subsecuentes. Se pretende, no sólo la recopilación de conceptos, sino un cuerpo correctamente relacionado que delimite el enfoque de los capítulos posteriores. Los conceptos que se examinarán van desde “Estado”, sobre el cual se hará una propuesta de definición y se ahondará en las características del Estado inserto en un sistema de producción capitalista, ya que será esencial para entender las relaciones que se desarrollan en el Estado mexicano del siglo XX.

Los siguientes conceptos a examinar serán “régimen político” y “sistema político”, se definirán y se hará la diferencia entre ambos conceptos. En cuanto al régimen político se aterrizará en la forma de gobierno republicano y se profundizará aún más al describir brevemente el sistema presidencialista. Respecto al sistema político se propone la categorización que mejor englobe los fenómenos políticos que se estudiarán en los capítulos subsecuentes y que se relacione con “la estabilidad” de los sistemas políticos en tanto que esta última será fundamental para evaluar correctamente la hipótesis central que guía este trabajo. Hasta aquí con el apartado teórico-conceptual que fijará el alcance, la delimitación y el enfoque de la presente investigación.

El capítulo segundo es el espacio dónde se analizará con base en el marco teórico y se realizará un estudio de los elementos formales que conformaban el régimen político mexicano. Se pretende un análisis no sólo descriptivo sino de la dinámica, delimitado por las instituciones formales de un sistema presidencial. Se pretende, pues, encontrar los elementos formales que fueron cambiaron y por lo tanto las repercusiones que esto traería para la correlación de fuerzas dentro de un sistema republicano. Dado lo anterior se analizarán los poderes propios de una república: Ejecutivo, Legislativo y Judicial manifestada en instituciones correspondientes y con un especial énfasis en las relaciones que guardaron con la institución presidencial. En este mismo capítulo se realizará, también, un breve recorrido por los cambios en el sistema electoral, y el sistema de partidos, con el fin de entender los cambios y dinámica que estos fueron desarrollando, que sin ser un estudio exhaustivo, sí pretende crear las bases para comprender esta parte del sistema, siempre con la imbricación presidente-partido como eje.

En el tercer capítulo se realizará un análisis de la dinámica que operó en el sexenio inmediato posterior a la alternancia en el Poder Ejecutivo. Se pretende examinar las relaciones entre

instituciones de carácter formal y el Poder Ejecutivo, con el objetivo de encontrar algún indicio de cambio o continuidad en el sistema político mexicano y en las relaciones de poder. Por lo tanto se destina una gran extensión al poder ejecutivo después de la alternancia, así como la relación con el partido que lo postuló a la presidencia. Se analizarán instituciones como la Presidencia, el Congreso de la Unión y el papel que asumió la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el mismo sentido se hará un breve análisis de la relación que mantuvo el Poder Ejecutivo con los gobernadores, puesto que la alternancia también trajo como consecuencia (Tal vez indirecta) que los Ejecutivos de las entidades federativas fueran en su mayoría de origen priísta; interesante será pues, dar, una concisa revisión a tal suceso y las repercusiones que esto pudo traer.

No se debe olvidar que la alternancia del año 2000 fue solamente en el Poder Ejecutivo, que ambas cámaras siguieron con mayoría priísta, que los gobiernos de los estados de la federación no eran en su mayoría panistas, y que en las cámaras locales el PRI tenía ventaja. Entonces es difícil hablar de un gobierno panista como tal, por lo que se hace necesario examinar las implicaciones que esto significó para el sistema y como se dieron dichas relaciones.

Otra de las hipótesis que se busca comprobar es que el triunfo electoral de Vicente Fox candidato del Partido Acción Nacional en las elecciones presidenciales del 2000 solamente llevó consigo la alternancia en el Poder Ejecutivo de la presidencia de la república mexicana. Es decir (y sin demeritar la campaña del equipo de Vicente Fox), aquí se plantea que los cambios en el sistema de partidos, en el sistema electoral, así como el innegable avance de la oposición en diferentes frentes sumado a crisis organizativas del partido dominante posibilitó que el PRI

perdiera las elecciones presidenciales. De la misma manera se propone que algunos cambios operaron, de hecho como causa y no como consecuencia de la alternancia política.

De allí la pertinencia de analizar las instituciones y los clivajes que puedan indicar algún cambio dentro de dichas relaciones. En otras palabras el análisis se encamina a conocer si el sistema político mexicano mantuvo sus elementos constitutivos y se mantuvo estable, o si por el contrario se adaptó a un contexto diferente y pudo sobrevivir. En cualquiera de los dos casos se justifica la importancia y conveniencia de realizar una investigación como esta que manifieste los saldos para las normas que regulan la competencia con respecto al ejercicio de poder.

Por último, es necesario mencionar las dificultades que encontró esta investigación al momento de buscar la bibliografía adecuada. Por una parte abordar la alternancia política, es un tema que se ha tocado con frecuencia y desde diferentes perspectivas, una de las dificultades fue discernir entre que bibliografía era acorde a lo que la tesis pretendía desarrollar y no perderse en el mar de información que en ocasiones se obtenía, es decir, hacer lo posible por que la cantidad de información no cambiará los objetivos. Por otro lado, es también cierto que mucha de la bibliografía contemporánea aún no se encuentra con facilidad en bibliotecas públicas y es difícil conseguirlas por otros medios, por lo que fue complicado encontrarla de forma accesible y se tuvo que recurrir a documentos de trabajo que incluyeran la misma información.

Capítulo 1

Categorías para el análisis del sistema político. Apuntes para un marco teórico

El presente capítulo es creado a partir de un objetivo preciso; éste es una propuesta teórica que sirva como referente, límite analítico y enfoque para los fenómenos políticos que se examinarán más adelante; por lo que será necesario remitirse a categorías de análisis como: Estado, régimen político y sistema político. Conceptos que delimitarán no sólo el alcance de la investigación sino el enfoque que repercutirá en el cuerpo de la presente tesis. De la misma forma, se hará hincapié en la importancia de utilizar dichos conceptos de análisis en este estudio, con el fin de señalar el por qué son preferidas para el caso que aquí se pretende, es decir, se denotará el motivo por el cual este enfoque describe a cabalidad los fenómenos que se estudiarán en el cuerpo del trabajo. Se aspira, pues, a establecer una delimitación teórica para el contexto específico del sistema político mexicano.

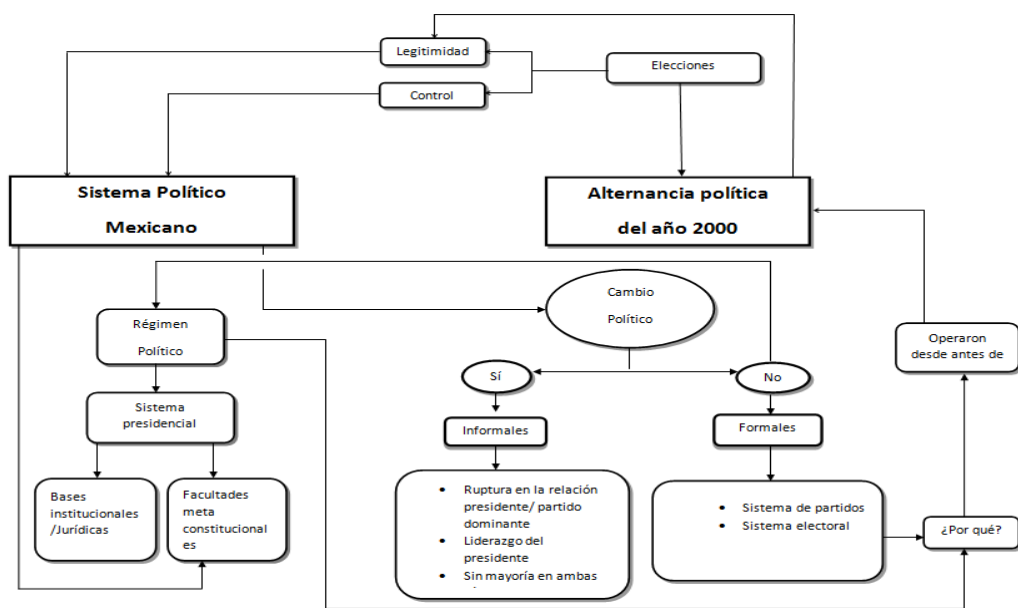


Diagrama de flujo que muestra la hipótesis de investigación

1.1 Estado. Estructura y relación social

El primer concepto a examinar, es “Estado”, lo cual responde a un esquema que parte de lo general a lo particular. *Estado* es de los conceptos que más se han escrito desde diferentes perspectivas y enfoques; entonces, intentar una discusión del concepto rebasaría por mucho la extensión y objetivo de la tesis. Por consiguiente, se opta, por una conceptualización que mejor represente los fenómenos políticos en el específico contexto mexicano. Se comenzará con un marco general y posteriormente se irá caracterizando acorde a la realidad del fenómeno concreto que aquí se abordará. Para comenzar, se afirma que el Estado es:

“Una estructura de organización y acción que garantiza la unidad de la nación, mediante una jerarquía de fuerzas sociales e intereses. Esta jerarquía tiene en su cima a un grupo, dominante, hegemónico, o a una coalición bien estructurada. Esta organización, “que dentro de un territorio reclama para sí el legítimo monopolio de la violencia física legítima”, se consolida en un aparato militar y una burocracia. Para evitar el conflicto de todos contra todos, el Estado monopoliza la fuerza, pero también se sustenta en el consenso para establecer un dominio legítimo.”¹

En un primer momento, al “Estado” se le podría conceptualizar como una estructura organizativa que se vale para su exitoso ejercicio, del monopolio legítimo de la violencia física; pero es también cierto que dicha estructura debe contar con un consenso legítimo. En otras palabras, es evidentemente que el Estado es una institución de una clase hegemónica, pero dicho grupo dominante no puede tener éxito en la consolidación del proyecto si no cuenta con una base social que lo respalde, o sea, constituir dicho proyecto como un modo de “integración de masas”. El proyecto no podrá establecerse como exitoso sino cuenta con instrumentos que canalicen las demandas de las masas, y que éstas se sientan representadas ante tal proyecto. Es decir,

¹ Villa, Aguilera, Francisco Manuel, *Conceptos básicos para el análisis del Estado*, en: Posibilidad política, Año 1, Número 2, Mayo-agosto, 2012. México. Disponible en: <http://posibilidadpolitica.com.mx/#/Modulos/Home.xaml> p. 12 [Consulta 20 diciembre de 2012 5.00 pm]

pensar al Estado como simple estructura deberá necesariamente completarse afirmando que aparte de ser una estructura de organización-acción, es al mismo tiempo una relación social:

“Estado como una relación social (...) Supone una condensación determinada por la forma del cambiante equilibrio de fuerzas. En otras palabras, el poder del Estado refleja el equilibrio de fuerzas predominante mediado por el aparato estatal con su selectividad estratégica inscrita estructuralmente. Al adoptar este enfoque, el Estado puede definirse como un conjunto relativamente unificado de instituciones, organizaciones, fuerzas sociales y actividades socialmente incrustadas, socialmente reguladas y selectivas estratégicamente, que se organiza en torno a la toma de decisiones (o que al menos se involucra en ella) que son vinculantes colectivamente para una comunidad política imaginada. Por selectividad estratégica entiendo la forma en la que el Estado, considerado como un conjunto social, posee un impacto específico y diferenciado sobre la capacidad de las distintas fuerzas políticas para perseguir sus intereses y estrategias particulares en contextos espacio temporales específicos.”²

El Estado, entonces, será definido como la estructura capaz de la unificación y equilibrio de fuerzas sociales, manifestada en diversas instituciones y organizaciones, con la característica de que esta unificación de fuerzas sociales es respaldada mediante actividades socialmente incrustadas y que vinculen de esa forma a la comunidad política en la toma de decisiones. Por otra parte, una vez que se han dado esbozos de un intento de conceptualización del “Estado”, es momento de adentrarse en el equilibrio de las fuerzas sociales que respaldan el proyecto hegemónico.

“Tal equilibrio o balance de las distintas fuerzas políticas presupone el funcionamiento de una estrategia hegemónica de acumulación, pero también requiere de liderazgos-unificaciones en el nivel nacional-popular, por medio de un proyecto hegemónico, El liderazgo político vinculado a la forma de Estado consiste en: a) La capacidad de resolver conflictos entre intereses particulares y un pretendido interés general, en un plano menos abstracto b) La movilización de apoyos en torno a un programa concreto e acción nacional popular c) La compatibilización entre la formación de un interés general concreto y el

² Jessop, Bob, *El futuro del Estado Capitalista*, texto completo en: <http://es.scribd.com/doc/56395513/Robert-Jessop-Capitalismo-y-Tipo-de-Estado-Capitalista> P. 46 [consulta 25 abril de 2013 11:00 pm]

interés de largo plazo de la fracción hegemónica, y d) La concesión de apoyos materiales-sociales a las fuerzas sociales civilizadas en respaldo de proyecto.³

Es decir, el éxito del “Estado” dependerá de una adecuada estrategia en la integración de las demandas de las masas y del proyecto de la clase hegemónica encauzados dentro de un sólo proyecto político. No obstante, aún falta conocer las características específicas que hacen posible que se logre configurar al Estado de la manera que se ha descrito.

1.1.2 Estado: Características

Se ha hecho mención de la existencia de diversos y variados enfoques y perspectivas de lo que pudiese ser considerado el concepto de “Estado”, sin embargo, dentro de los muchos enfoques es posible, abstraer para el análisis tres características esenciales del Estado y que según Jaime Osorio “sintetizan su importancia en la moderna sociedad capitalista”. Al respecto el Estado:

- “a) Es la única institución que tiene la capacidad de lograr que intereses sociales restringidos puedan presentarse como intereses de toda la sociedad.
- b) El poder se reproduce en y desde todos los rincones y vasos capilares de la sociedad, siendo el Estado, el centro de poder político, la condensación en donde todas las redes y relaciones de poder encuentran su núcleo de articulación.
- c) Las sociedades no sólo producen, sino que también se reproducen, en el campo material, social, político e ideológico, y es el Estado la entidad que desempeña el papel fundamental en este proceso. Los

³ González, Madrid, Miguel, *El problema del Estado en el marxismo estructuralista y neogramsciano*, texto completo en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/19962/pr/pr11.pdf> p. 18 [consulta 27 abril de 2013 10:00 pm]

tejidos fundamentales que generan la reproducción societal están atravesados por las funciones estatales.”⁴

Es decir, que el Estado es la estructura que cuenta con la capacidad de representar los intereses de la sociedad y viceversa, ya que como se ha afirmado, la sociedad necesita sentirse incluida en el proyecto hegemónico, lo que posibilita que el Estado cuente con respaldo y garantía de éxito. Esta función sólo es capaz de realizarla el Estado, dado que “esta tarea no la alcanzan instituciones tan importantes en la organización societal moderna como las iglesias, los medios de comunicación, las corporaciones empresariales, los partidos políticos, los sindicatos, ni ninguna otra, salvo el Estado⁵”. Derivado de lo anterior, definir al Estado sólo como una comunidad política sería correcto, pero insuficiente y escaso para lo que aquí se pretende. De la misma forma, el Estado es (pero no exclusivamente) un aparato burocrático, ni es tampoco simplemente el monopolio de la fuerza legítima; para demostrarlo se han señalado características peculiares del Estado en un contexto contemporáneo y ahora es conveniente agregar lo que Francisco Manuel Villa llama “funciones históricas” del Estado:

“Las funciones históricas del Estado son dos, de cuyo equilibrio depende la amplitud y estabilidad del régimen. El Estado debe mantener, por una parte, la unidad social-territorial de la nación –del pueblo nación, prefería con precisión Herman Heller (1963) y por otra, la unidad horizontal de las fuerzas socioeconómicas del país, las nacidas de la intersección sociedad-mercado.”⁶

Se ha optado por una conceptualización de “Estado”, se ha llevado a cabo su caracterización e importancia; pero todavía es necesario sostener que para su materialización el Estado requiere de ciertas reglas e instituciones. Dichas reglas y dichas instituciones denotarán los límites

⁴ Osorio, Jaime, *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil el asunto del poder*. Fondo de Cultura Económica, México, 2010. P. 20

⁵ Osorio, Jaime. *Óp., Cit.* P. 20

⁶ Villa Aguilera, Francisco Manuel. *Óp. Cit.* P. 2

jurídicos y regularán la competencia relativa al ejercicio de poder institucionalizado, así también dichas instituciones dotan de soporte y materialización a la singularidad del equilibrio de fuerzas existente en el Estado. Se procederá, entonces a realizar en primer lugar el análisis de las reglas de carácter formal y de las instituciones que materializan el equilibrio de fuerzas del Estado, para lo cual se pasa al concepto de régimen político.

1.2 Régimen político

Un concepto de gran valor para esta tesis es el de régimen político; se hace necesaria entonces, una rápida definición ya que desde la perspectiva formal servirá para analizar cómo se plasmó la correlación de fuerzas en las instituciones de carácter formal y en las reglas “conforme a doctrina y principios”. El régimen político se yergue entonces como categoría esencial de análisis y de gran valor que complementará la investigación aquí realizada.

Para comenzar, se debe hacer notar que dentro de las primeras características del régimen político, a este, se le puede conceptualizar como reglas, normas y valores que regulan, norman y organizan la competencia política y el ejercicio de poder, con la singularidad de que éstas son de carácter formal y se apegan a la doctrina jurídica. Si por una parte, la lucha o contienda política se mecaniza en el sistema político de acuerdo a reglas informales es porque éstas son patrones aceptados por los mismos actores que compiten. Pero por otra, en el régimen político el fundamento se encuentra en instituciones formales, es decir en la doctrina jurídica. Es importante que dentro de este primer acercamiento, no se pierda de vista que se entiende al régimen como un conjunto de instituciones formales, o sea, como algo establecido, que no es

volátil ni pasajero, sino que por el contrario, perduran y se plasman en la doctrina jurídica. Entonces el régimen político será:

“El conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones (...) 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 la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último.⁷”

El régimen político regulará la competencia política, el ejercicio de poder y a las actividades sociales que tengan vinculación con el ejercicio de poder. No obstante, es necesario aclarar, que el régimen político solamente tiene cabida dentro del Estado de Derecho debido a que es precisamente este andamiaje normativo el que sustenta la legalidad de éstas relaciones. Al respecto:

“El Estado de derecho, constituye la zona institucional normada por la Constitución y las leyes. No hay, prácticamente, “reglas no escritas”, como las que predominan en el sistema político. Lo dicho, lo actuado, lo decidido, lo rechazado, debe ser conforme a doctrina y a principios, sobre todo a derecho y a representatividad. No es que el régimen sea un escenario teatral en donde todo, de manera cosmética, se torna legal e institucional. Más bien ocurre que las decisiones del sistema se recortan de acuerdo con lo legal institucional. En la institucionalidad democrática, siempre habrá una zona de contubernio, en la que todos los miembros de la clase política son iguales. (...) Sin embargo, esa misma institucionalidad democrática mantienen dentro de sus límites legales e institucionales los acuerdos de conveniencia. Sirve, en efecto, de contrapeso a los arreglos de la clase política.⁸”

⁷ Levi, Lucio, *Régimen Político*, en: Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola (coord.), *Diccionario de Política*, Dos tomos, Siglo XXI editores. p. 1409-1410

⁸ Villa, Aguilera, Francisco Manuel. *Óp. Cit.* p. 13

El régimen político además de ser el marco legal de la competencia y el ejercicio de poder debe también ser considerado como contrapeso a los acuerdos informales del sistema. Por otra parte, no es objetivo de esta investigación entrar plenamente en el debate de los límites teóricos entre el sistema político y régimen político, sin embargo es conveniente hacer notar una clara diferencia entre el concepto de régimen y sistema político.

“Se asume muy tradicionalmente “régimen” como el conjunto articulado de instituciones jurídicas que norman y regulan tanto la distribución y el ejercicio del poder estatal como la lucha por conquistarlo; se asume convencionalmente “sistema” como el conjunto articulado de relaciones de poder realmente existentes en una sociedad estatal, mismas que están en el origen de la institución jurídica de poder (...) En este sentido muy general, “régimen” denotará la juridificación normativa universal de las relaciones sociales de poder históricamente existentes y actuantes; esta institución jurídica, a su vez, las fundamenta, legitima, reproduce y extiende, mientras que “sistema” denotará las mismas relaciones de poder existentes y actuantes realmente en una sociedad, que son previas cronológica y lógicamente a su legalización jurídica, y- por esto y como tales- dotadas de la capacidad, según las circunstancias, de actuar jurídicamente o extrajurídicamente.”⁹

Para concluir con este apartado, es menester que se haga explícita la diferencia entre las categorías de análisis de régimen político y sistema político, ya es que si bien ambas regulan el acceso al poder; el régimen político hace mención al marco jurídico; y el sistema político no se agota con lo legal pero para concretizar se tiene que: “De cualquier modo que se considere, el sistema político, corresponde a una realidad mucho más amplia que el régimen. *La authoritative allocation of values* de la concepción eastoniana se produce, como es sabido, en la comunidad política, en el régimen y en la autoridad. Ello quiere decir que en concreto el régimen puede cambiar sin que cambien la comunidad política o las mismas autoridades¹⁰”. Se ha denotado pues, la diferencia teórica entre estos dos conceptos, muchas veces confundidos y hasta usados

⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. *Estado, régimen y sistema político*, Óp. Cit. p. 50

¹⁰ Morlino, Leonardo, *Como cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. P. 82

indistintamente. No obstante es necesario aclarar que si bien son categorías de análisis diferentes, estas no se excluyen ni son una dicotomía absoluta, pero tampoco son categorías idénticas de análisis.

El régimen político se materializa en diversas formas de gobierno, unas de las cuales puede ser una república representativa democrática (que es el caso que se examinará en la presente investigación). Un régimen que se materializa en una forma de gobierno republicana, es en la que existe una separación de poderes, un sistema de pesos y contrapesos formales, cargos públicos que se estipulaban ser elegidos mediante el voto de la mayoría, así como una organización político-territorial compuesta por un pacto federal. Todo conforme a reglas y doctrina jurídica plasmada en el régimen político. Para complementar se tiene que:

“Un régimen democrático implica competencia política y existencia de oposición; sufragio universal y otras formas de participación; elecciones libres, competitivas y a intervalos de tiempo regulares; electividad de todos los cargos políticos más relevantes; partidos en competencia; fuentes de información diversas y alternativas¹¹”

Se procederá, entonces, a examinar el régimen político plasmado en una forma de gobierno republicana y democrática.

1.2.1 Forma de Gobierno. La república democrática

Antes de comenzar es necesario que se conozca la causa de por qué se analiza la forma de gobierno en este apartado que hace alusión al régimen político. Al respecto de la ubicación de dicha categoría de análisis, es relevante la siguiente cita:

¹¹ Morlino. Leonardo, *Óp., Cit.* p. 88

“En el estudio y análisis de los procesos de cambio político y democratización es preciso distinguir el sistema político del régimen político y ubicar correctamente, entre ambos, a los sistemas de gobierno. Por sistema político debe entenderse el conjunto de prácticas y relaciones efectivamente vigentes que determinan las reglas y procedimientos a través de los cuales se accede a las funciones gubernamentales. Por su parte, el régimen político es el entramado institucional y el conjunto de normas en el que funciona el gobierno. Lo anterior significa que el concepto "sistema de gobierno" se ubica, en su expresión institucional, en el régimen político y que sólo en la dimensión cultural, a la que hace referencia Duverger (supra, pp. 20-23), se puede incluir dentro del sistema político.¹²”

Es decir, el régimen político entendido como entramado institucional-formal es también el espacio en donde opera el gobierno. En otras palabras, el estudio de una república democrática, en tanto forma de gobierno, es una expresión institucional del entramado jurídico, por lo que es correcto abordarla en este apartado.

Si se ha afirmado que el régimen es ante todo un conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder, el ejercicio del poder y los valores que animan la vida de tales instituciones, entonces para abordarlo correctamente es necesario comenzar caracterizando a una estructura republicana democrática como una forma de gobierno, en dónde se tiene que:

“Una república democrática se distingue por ser un régimen cuya legitimidad no brota de la voluntad divina sino de la voluntad de los ciudadanos, donde no impera la disposición arbitraria de una persona sino la ley, en el que hay separación de poderes, donde los cargos públicos son temporales y rotativos, y en el que para su funcionamiento los individuos participan, en ocasiones directamente y en otras por medio de representantes (...) a veces de manera más amplia y otras de manera más restringida.¹³”

¹² Hurtado, Javier, *Sistemas de Gobierno y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* No 19, Instituto Federal Electoral, texto completo en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm [consulta: 25 de abril de 2013, visto. 8:00 pm]

¹³ Fernández, Santillán, José F., *La democracia como forma de gobierno*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No 3. http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_democracia_como_forma_de_gobi.htm#3 [vista: 25 de abril de 2013, visto. 8:00 pm]

Una república democrática tiene su esencia en ser un gobierno representativo. Para puntualizar, al respecto B. Manin menciona que para el análisis político, se pueden abstraer cuatro principios característicos de los gobiernos representativos:

- 1) “Quienes gobiernan son nombrados por elección, con intervalos regulares.
- 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
- 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
- 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.”¹⁴

O sea, que en una república democrática, la elección de los representantes de gobierno depende de la voluntad manifestada en participación de los ciudadanos que conforman el Estado. Además de que existe la separación de poderes y la característica importantísima de que los cargos públicos son temporales y rotativos; es decir que existen instituciones de carácter formal y reglas que hacen factible que así sea (dentro de los elementos de una democracia representativa se tiene que dentro de la separación de poderes y de la rotación de los cargos públicos se inserta la posibilidad de alternancia política).

“La teoría política liberal-democrática y el modelo tradicional de la democracia representativa, para el logro del buen gobierno, la justicia y la equidad, han depositado la confianza en el voto libre, el ejercicio de las libertades ciudadanas, el equilibrio de poderes, la libre competencia y la alternancia entre partidos políticos, y la rendición de cuentas¹⁵”

Lo que se menciona son atributos para su correcto funcionamiento o en otras palabras, para el ideal del buen gobierno, el régimen debería contar, necesariamente, con un andamiaje en el cual incluir libertades ciudadanas, la separación y equilibrio de poderes, voto libre y la alternancia en

¹⁴ Manin, B. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial. 1988. P. 17

¹⁵ Villa Aguilera, Francisco Manuel, *Óp. Cit.* P, 14

el ejercicio de poder; es decir, un conjunto de instituciones que logren limitar el poder absoluto, llevando así al Estado de Derecho.

Derivado de lo anterior, es esencial centrar la atención en el ideal del buen funcionamiento entre las instituciones de gobierno, visto desde el adecuado entramado institucional del régimen político, para tal propósito es importante la mención de la libre competencia política y de la competitividad y alternancia entre partidos políticos. Por lo que es menester realizar una anotación que repercutirá en el cuerpo de toda la tesis, esta tiene que ver con la posibilidad establecida de la alternancia política dentro de una forma de gobierno republicana y democrática, es decir, que la alternancia política se puede llevar a cabo dentro de un régimen de separación de poderes y de periódica elección de cargos votados mediante mecanismos legales y legítimos. En un rápido acercamiento al concepto de la alternancia se tiene que:

“Es el fenómeno político de que ninguna persona o grupo tiene el monopolio del poder en forma permanente, sino que es ostentado por diferentes personas y grupos con diferentes ideologías, programas o intereses, que se suceden en él por períodos. Se aplica especialmente al Poder Ejecutivo como el desempeño sucesivo del gobierno por personas distintas, pertenezcan o no al mismo partido. Es una característica de los regímenes republicanos, en los cuales los cargos públicos se ocupan temporalmente conforme a periodos previamente determinados por la ley, sin que pueda prolongarse dicho lapso; se trata de que mediante la renovación periódica de los puestos públicos por medio de elecciones, la ciudadanía tenga oportunidad de ejercer control sobre sus gobernantes y de que todos los ciudadanos puedan tener alguna oportunidad de ocuparlos.¹⁶”

Este fenómeno político se encuentra previsto dentro de los márgenes legales relativos al acceso y ejercicio de poder, es decir, dentro de los márgenes de institucionales de una forma de gobierno democrática. Por último debe quedar claro que la alternancia no es un fenómeno que

¹⁶ Diccionario Electoral, Instituto Nacional de Estudios Políticos AC. [En línea]: <http://diccionario.inep.org/A/ALTERNANCIA.html> (consulta 03 Setiembre del 2012 a las 23:00)

irrumpe de forma violenta en la vida política, ya que la alternancia se encuentra prevista y forma parte del funcionamiento ideal de una república democrática.

Siguiendo con la línea anterior, a las formas de gobierno como expresión institucional y su relación entre instituciones gubernamentales, se le puede clasificar siguiendo a Javier Hurtado, de acuerdo a dos criterios:

- 1) “En un mismo nivel, según se atiende a un principio de separación, fusión o repartición del poder, distinguiendo entre gobiernos presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales,
- 2) Entre niveles u órdenes de gobierno -según se organicen en función de la concentración o difusión del poder-, estos podrán ser clasificados como unitarios o federales.¹⁷”

En la presente investigación, interesa analizar el criterio de separación, fusión y repartición del poder, lo que se centrará, dado el contexto, en un gobierno de carácter presidencial. Se procede, pues a examinar dicha forma de relación de instituciones de gobierno.

1.2.2 Sistema Presidencial

Como ya se ha mencionado anteriormente dentro de una forma de gobierno republicana y democrática, se yergue como uno de sus fundamentos la división de poderes. La separación de poderes busca que el poder no se encuentre concentrado en sólo una persona para que esta separación sirva a su vez como un sistema de pesos y contrapesos y como un límite al posible poder absoluto de alguno de los poderes. No obstante, dentro de los límites de la separación de

¹⁷ Hurtado Javier, Sistemas de Gobierno y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No 19, Instituto Federal Electoral, texto completo en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm [Consulta 8 de mayo de 2013 8:00 pm]

poderes, es innegable que dependiendo de las características y del contexto histórico, social y político de cada Estado se dará un mayor o menor peso a los poderes existentes, pudiendo derivar así en regímenes presidenciales, semipresidenciales o parlamentarios dependiendo del grado de importancia con que se brinde al poder Ejecutivo o Legislativo.

El objetivo del apartado es hacer notar algunas características y facultades del sistema presidencial, no porque las características del sistema semipresidencialista o el sistema parlamentario no sean importantes, sino que, dado el marco de la presente investigación, se pretende precisamente limitar las categorías de análisis acordes a una realidad política específica, y esta encuentra en el primero. Para comenzar, se afirma que:

“El sistema presidencial, al igual que el parlamentario, se caracteriza por la división de poderes. Formalmente consagra tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esa división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos. La interdependencia es, por tanto, una condición para su eficacia (...) El monocefalismo del Ejecutivo, es decir, el hecho de que reúna en una sola figura las jefaturas de Estado y de gobierno, no tiene el propósito de dotarlo de facultades amplias que lo puedan incitar a abusar del poder. El presidente tiene frente a sí diversos dispositivos de control que están en manos del Congreso, de la Suprema Corte de Justicia, de los estados y, entre otros, de los partidos y de grupos privados. Sin embargo, ser el elegido de la nación y su guía no significa que sea un poder autoritario; al contrario, la condición institucional y cultural de su eficacia estriba en su apego estricto a las reglas constitucionales¹⁸”

Es decir, que esta forma de relación de los órganos gubernamentales, para su correcto funcionamiento se sigue basando en la división de poderes, pero la singularidad del sistema presidencial es que precisamente se basa en un peso relativamente mayor del Poder Ejecutivo; lo cual se manifiesta en características específicas visibles y plasmadas conforme a doctrina.

¹⁸ Espinoza, Toledo, Ricardo, *Sistema parlamentario presidencial y semipresidencial*, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No 20.
http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm (consulta 25 abril de 2013, 8:50 pm).

Dentro de estas características, tal vez la principal es la de concentrarse en una misma figura el jefe de Estado y el jefe de Gobierno, al respecto, el objetivo principal de unir en una sola persona al jefe de Estado y jefe de gobierno, no es la creación de un poder absoluto, sino “La mayoría de los estudios coinciden en señalar que la conjunción unipersonal de jefe de Estado y de Gobierno es el instrumento para la unión de los estados de la Federación, y de autoridad para el mantenimiento y conservación de Estado¹⁹”; lo cual es acorde a estados que necesiten concentrar y conservar la fuerza, es decir, evitar la segregación del poder estatal, pero contando a su vez con contrapesos en los poderes Legislativo y Judicial, es decir, dentro de un marco republicano.

Que el titular del poder ejecutivo sea tanto jefe de estado como jefe de gobierno es característico del sistema presidencialista, sin embargo aún falta examinar otros aspectos que de igual manera dotan de singularidad a tal sistema; al respecto algunos rasgos distintivos se pueden enunciar de la siguiente manera:

- a) “Las jefaturas de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona: El presidente.
- b) Los presidentes son electos por sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y, salvo en contadas excepciones, por un Colegio Electoral.
- c) El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, electos en forma separada.
- d) El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.
- e) El Poder Ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo).

¹⁹ Sáenz, Liébano, *La Presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender*. Editorial Taurus, primera edición, México 2006. P. 104

f) El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores”²⁰.

Es necesario aclarar que el sistema presidencial en ningún momento plantea la anulación de poderes, por el contrario acorde a las características de la forma de gobierno democrática, existe una relación que se puede resumir de la siguiente manera: “A su vez, la separación de poderes debería entenderse más en términos de la coordinación de las tres ramas de gobierno en pos de objetivos comunes, y en el sentido de estar de tal manera divididas y equilibradas que ninguna puede traspasar sus límites legales sin ser controlada y restringida por las otras.”²¹”

Para concluir y al mismo tiempo dar paso al otro apartado, es forzoso hacer una breve recapitulación, en dónde se ha explicado el papel protagónico del Poder Ejecutivo como factor decisivo en el sistema presidencial, de la misma manera se ha hecho hincapié en la característica del monocefalismo del poder Ejecutivo como singularidad y se han enumerado algunas de sus características más importantes. No obstante antes de concluir totalmente este apartado se hace necesario hacer explícito ¿Qué se entenderá por Poder Ejecutivo enmarcado dentro de un sistema presidencial?

Es necesario, pues, un abordaje rápido de dicha categoría ya que es el elemento principal dentro de un régimen presidencial. Para comenzar se delimitaran los procesos ejecutivos de la siguiente manera:

²⁰ Hurtado, Javier, *Óp. Cit.*

²¹ *Ibidem.*

“En el grado máximo, las expresiones poder Ejecutivo y procedimientos ejecutivos, indican las actividades en sentido lato del gobierno, en contraposición con el legislativo, referido a la actividad del parlamento y al judicial referido a la magistratura.²²”

La definición es un tanto laxa y no se puede culpar a la definición; sino que es una característica propia del fenómeno, es decir, que el Poder Ejecutivo y una adecuada caracterización sólo pueden ser concretados partiendo de la misma especificidad de que se habla o del contexto en el cual se aborda. Dentro de la misma lógica y no obstante las limitaciones anteriores, es posible abstraer para el análisis características esenciales de lo que determina un Poder Ejecutivo.

Dadas las especificaciones anteriores el poder Ejecutivo más allá de ser el Poder (dentro de la división republicana) que ejecutará las leyes y tendrá la dirección y mediación de las políticas que seguirán la forma estatal, se puede intentar abordar de otra forma, con el fin de tener más elementos para el análisis del poder Ejecutivo. Entonces, una forma de abordar al poder Ejecutivo dentro de un sistema de gobierno presidencialista es catalogándolo según su fortaleza o debilidad institucional. Al respecto algunos elementos formales que ayudan a comprender esta clasificación son los siguientes:

“La fortaleza de un presidente de la república en un sistema presidencial se mide, sobre todo, por sus facultades legislativas. En esta materia, cuatro son las principales: 1) Disolver el Congreso; 2) Emitir decretos legislativos; 3) Iniciar leyes, y 4) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y establecer sus periodos de sesiones.²³”

El mismo autor, líneas adelante agrega que, “Sin duda. Uno de los poderes legales más importantes de que dispone el Ejecutivo en un sistema presidencial es el del veto. Tres son las modalidades que empíricamente se pueden encontrar al respecto en los países de América: veto

²² Pasquino, Gianfranco, *Poder Ejecutivo*, En Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola (coord.), Diccionario de ciencia política, Dos tomos, Siglo XXI editores. P. 589-590.

²³ Hurtado, Javier. *Óp. Cit.*

parcial; veto total con efectos suspensivos superable por mayoría calificada, y veto total con efectos suspensivos superables por mayoría absoluta de los miembros del Congreso²⁴”. Entonces, para medir la fortaleza o debilidad institucional de un Poder Ejecutivo dentro de un sistema presidencial, el criterio fundamental (de carácter formal) serán las atribuciones con las que cuenta en materia legislativa, en contraposición con el Poder Legislativo.

Durante el desarrollo del presente capítulo, se han dado los elementos que corresponden al entramado institucional-formal que ayudan a comprender la fortaleza o debilidad de un Poder ejecutivo enmarcado dentro de un sistema presidencialista. A su vez se ha enmarcado al sistema presidencialista en una forma de gobierno republicana y democrática, la cual a su vez es la materialización del entramado jurídico y formal que regula el acceso y ejercicio de poder de determinado Estado. Pareciera que el análisis teórico de este apartado se encuentra completo, sin embargo, aún falta examinar, lo que pareciera una redundancia: la importancia de la institución presidencial y el peso específico de esta dentro de un régimen presidencial. No obstante, hacer esta breve descripción cobra sentido es tanto que es una institución de las que más se examinará a lo largo de la presente tesis.

La institución presidencial, es la materialización del poder Ejecutivo; es una institución de carácter formal indispensable en el régimen presidencial. Formalmente es un oficina de carácter administrativo ejecutivo compuesta por dos elementos: El presidente y por sus instancias de apoyo. Sin embargo, pensarle solamente como una oficina de carácter ejecutivo-administrativo será quedarse corto en el análisis de esta institución clave dentro de un sistema presidencial, por lo que se debe enmarcar en el contexto de un régimen de este tipo.

²⁴ *Ibidem.*

“La presidencia se encuentra dentro de lo que Manuel Villa define como régimen institucional, es decir, es parte del conjunto de instituciones históricas de la nación y las relaciones de poder, gestadas en el seno mismo de la sociedad civil, que no sólo dan lugar a la alternancia de gobiernos, sino también a las formas de participación que deberían acrecentar el control ciudadano sobre el gobierno. Dentro de esta serie de instituciones, la presidencial es la piedra angular que da coherencia a la arquitectura del orden político institucional.²⁵”

Es decir, que para comprender la importancia de la “presidencia” se hace necesaria su interrelación con otras instituciones de carácter formal, y sobre todo al contexto histórico político, ya que ha quedado demostrado que una definición formal es viable, pero para el análisis que aquí se pretende es oportuno hacer una revisión que ahonde en la caracterización de la presidencia en el contexto nacional, es decir, conocer la correlación de fuerzas que posibilitaron su existencia como piedra angular del sistema político mexicano, lo cual se realizará en los capítulos procedentes. Lo que en esta parte interesa es el abordaje teórico, no los casos de estudio concretos; pero antes es oportuno apuntar que:

“La legitimidad de la Presidencia no se agota en las formas legales en que se define, tampoco en los procedimientos electorales en que se erige. Un elemento importante de la legitimidad está en el ejercicio cotidiano del poder y su capacidad para dar respuesta a las demandas y aspiraciones de los gobernados, situación fundamental en un régimen presidencial, donde el ejercicio del mandato es por tiempo limitado y sin consideración del ambiente de opinión o posición política de la mayoría parlamentaria.²⁶”

Por otra parte debe quedar claramente diferenciado que, “Presidencia” no es precisamente sinónimo de “presidente”. Cabe hacer notar la diferencia entre el órgano administrativo-ejecutivo que incluye a un equipo de trabajo y la cabeza de este equipo que es también la representación

²⁵ Sáenz, Liébano. *La Presidencia moderna. Análisis de una institución que es surgente comprender*. Editorial Taurus, primera edición, México 2006. p. 60

²⁶ Sáenz, Liébano. *Óp. Cit.* P. 67

del Poder Ejecutivo. Es importante tener en cuenta lo anterior ya que es en estas instituciones que se harán los posteriores análisis comparativos.

Para finalizar, este apartado ha pretendido la caracterización de un sistema presidencial, no obstante, falta aún analizar otra dimensión, la que sólo da la singularidad del contexto político, lo cual se realizará en el análisis de las correlaciones de fuerzas que pertenecen al ámbito del sistema político. Dicho análisis escapa no sólo del apartado sino del análisis del capítulo, pero, lo que sí se puede hacer es el abordaje teórico de la categoría de análisis que sigue en la estructura aquí propuesta, dicha categoría de análisis refiere a los acuerdos y prácticas de carácter informal que regulen el acceso de la clase política, concepto que se ahondará a continuación.

1.3 Sistema Político. Concepto

Dentro del presente marco teórico, se pretende seguir una estructura que vaya de lo general a lo particular, se ha comenzado tratando de conceptualizar al Estado, después se conceptualizó al régimen político como materialización formal y conforme a doctrina de las relaciones de poder y ahora se optará por una categoría que represente cómo se mecaniza la contienda política y que valores son aceptados para ella por la misma clase política, para lo cual es necesario recurrir a la conceptualización del fenómeno, que es precisamente, el sistema político.

El sistema político es un concepto utilizado con frecuencia dentro de las ciencias sociales, y recobra especial relevancia dentro de los estudios de la Ciencia Política, precisamente por describir un fenómeno real y visible de poder. Se opta por un concepto de “sistema político” que

mejor se acople al caso de estudio que aquí se pretende. Para iniciar en un primer acercamiento se tiene que:

“Cuando hablamos de sistemas políticos, hacemos referencia en general a una unidad de reglas, normas de comportamiento y conductas humanas vinculadas con el ejercicio de poder en una determinada sociedad.²⁷”

Conceptualizar al Sistema Político como un conjunto o unidad de reglas no puede estar en duda, sin embargo ante lo anunciado es necesario que se agreguen una serie de características para que el concepto se dote de singularidad, ya que aún falta por examinar ¿Qué tipo de normas son? ¿Para qué sirven estas? Al respecto:

“El conjunto de prácticas, hábitos, rituales y reglas no escritas que organizan la competencia entre los actores y específicamente entre la clase política (...) Esto se consolida, precisamente, porque la contienda se mecaniza de acuerdo con esos valores y patrones de acciones. De aquí que se le conciba como una suerte de caja negra en cuyo interior nadie sabe qué ocurre, pero que a juzgar por los resultados, lleva a cabo en su interior procesos que se apegan a determinados mecanismos regulares y relativamente previsibles. Si hubiera que usar una imagen se diría que el sistema político, la caja negra, está ubicada entre los partidos y el régimen, es decir, en la base de las instituciones constitucionales de gobierno²⁸”.

Una aclaradora definición, que aporta dos características fundamentales: a) Que el sistema político se puede categorizar como reglas informales y, b) Que éstas son implementadas con éxito de acuerdo a patrones de acción y valores. Características singulares del sistema político, que logran diferenciar y limitar el sistema político como concepto de análisis. Por otra parte, cuando se habla de que éstos patrones se dan entre la clase política, se entiende que estas relaciones de poder se llevan a cabo entre un grupo específico de actores y al decir que son

²⁷ Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Editorial Fontarama, Quinta Edición, México, 2010. P. 23

²⁸ Villa Aguilera, Francisco Manuel; *Óp. cit.* P. 16.

reglas informales se logra concretar la especificidad del concepto y se diferencia del régimen político, en tanto que éstas últimas se caracterizan por su formalidad y otras características de las que ya se ha hecho referencia.

En la presente tesis se pretende, además, un análisis de los elementos que pudiesen haber cambiado, así como de la dinámica y de sus consecuencias. Por lo tanto, el anterior concepto se adecua a los fenómenos de poder visibles que durante mucho tiempo se llevaron a cabo en el desarrollo de las relaciones políticas de México, es decir, dentro de su sistema político.

No obstante, es necesario complementar la definición anterior y entender que los cambios y transformaciones de las normas que regulen la competencia entre la clase política no pueden escapar a los objetivos de este capítulo, por lo tanto, es oportuno indicar como se abordará la dinámica, cambios y estabilidad en el sistema político. Es conveniente pues, abordar las relaciones entre el sistema político y el cambio político.

1.3.1 Relación entre el cambio político y sistema político

Una vez que se tiene una concepción más acabada y clara del concepto de sistema político, es oportuno abrir la pregunta ¿Qué pasa con éste ante los continuos cambios a que es expuesto? ¿Pueden los cambios continuos modificar la estructura y configuración de sistema político? Si se parte de que las relaciones de poder son dinámicas²⁹, entonces es menester el abordaje de

²⁹ Aquí vale la pena tener presente que de acuerdo con Oran Young “La noción general el mantenimiento de patrones no se refiere a una situación estática, sino a un conjunto de condiciones y mecanismos que permiten mantener las características esenciales de un patrón dentro e límites bien definidos.” En: Young Oran, *Sistemas de Ciencia Política*, Fondo de Cultura Económica, 1972. P. 21

cuestión ¿Qué pasa con el sistema político inmerso en un ambiente de cambio? Para poder responder, es preciso mencionar una característica fundamental de los sistemas políticos:

“La característica peculiar de los sistemas políticos, compartidas con otros sistemas sociales y aún con algunos mecánicos y biológicos, es que no están necesariamente indefensos frente a las perturbaciones que los pueden afectar. Sus procesos y estructuras no reciben impunemente los caprichosos embates del azar. Debido a los rasgos particulares del sistema político, sus miembros gozan de la oportunidad-que no siempre aprovechan, no obstante- de responder a las tensiones de modo de asegurar la persistencia de algún tipo de sistema, a fin de tomar y ejecutar decisiones obligatorias (...) los sistemas políticos, gracias a sus propias respuestas, pueden persistir incluso en un mundo de rápido cambio.”³⁰

En pocas palabras, el sistema político a pesar de estar inmerso en un ambiente de constante transformación, puede tender a la estabilidad. La estructura y el funcionamiento de éste pueden perdurar a pesar de estar inmerso en un contexto de cambio; en parte también, porque estas reglas informales integran parte de una contienda, en la cual no tendría sentido realizar una acción que desestabilizara la correlación de fuerzas entre los mismos actores.

Si bien no es el tema central del presente trabajo de investigación, si es adecuado y oportuno que se ahonde más en lo relativo a la relación entre cambio político y el sistema político. Al respecto es bastante útil la investigación realizada por Samuel Huntington, quien considera que la modernización en ciertos países genera también la aparición de nuevas fuerzas sociales que a su debido tiempo exigen entrar en el sistema político; esto a su vez expone al sistema político ante una sociedad en cambio según Huntington. De acuerdo con el mismo autor:

“En cierta medida, la prueba de un sistema consiste en su capacidad para responder a tales exigencias. La asimilación exitosa depende de la receptividad del sistema y de la adaptabilidad del grupo que

³⁰ Easton, David, *Esquema para el análisis político*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1979, P. 90

ingresa, es decir, de su disposición a abandonar algunos de sus valores y reivindicaciones para que se les permita entrar.³¹”

Entonces se puede concluir en un primer momento que el cambio político en ocasiones va de la mano con la modernización y que el sistema político puede contar con la capacidad de adaptarse a las demandas de o grupos sociales que surgen, en la medida de dos factores: a) la receptibilidad del sistema y b) la misma adaptabilidad del grupo. Una característica esencial, que es indispensable tener presente en el desarrollo de la investigación y que va de la mano de la pregunta de investigación de la presente tesis ¿El cambio en el poder Ejecutivo alteró al sistema político mexicano? ¿Pudo el sistema permanecer estable? Necesario, pues, tenerlo en consideración a lo largo del desarrollo de la investigación.

Dentro de la misma discusión, David Easton menciona que: “Persistencia no es lo mismo que estado perfectamente estático: no es incompatible con el cambio. En la mayor parte de los casos, incluso en los que tienen lugar en plazos no muy largos, un sistema debe poder cambiar o adaptarse a circunstancias fluctuantes para persistir.³²” Entonces y antes de entrar cabalmente al debate se debe hacer una primera anotación y está es que el cambio o adaptación de un sistema no deben ser entendidos como sinónimos de una estática total; por el contrario la persistencia de un sistema debe ser acorde a la capacidad de adaptación del mismo sistema.

Antes de abordar lo que se entenderá por “estabilidad”, es necesario abrir una interrogante: ¿La estabilidad es sinónimo de estancamiento? O mejor aún, ¿La estabilidad es contraria al cambio? En un primer momento pareciera ser que los cambios son contrarios a la estabilidad, sin

³¹ Huntington, Samuel P., *El orden Político en las sociedades en cambio*, Paidós, Estado y Sociedad, España, cuarta reimpresión 1997. P. 133

³² Easton David, *Óp. Cit.* p. 122

embargo, en el siguiente apartado se busca aclarar lo que se entenderá por estabilidad y eliminar falsas suposiciones como equiparar estabilidad con estancamiento o pensar y analizar la “estabilidad” dentro de los sistemas políticos en un sentido negativo.

1.3.2 Sistema político y estabilidad

En esta parte se pretende ligar la cualidad de estabilidad al concepto de sistema político, con el fin de hacer obvia la relación, no se debe perder de vista que la *estabilidad de los sistemas políticos* es central en la presente investigación y que un correcto abordaje repercutirá en el posterior desarrollo de la pregunta que guía esta tesis: ¿La alternancia electoral del año 2000 tuvo repercusiones dentro de la estructura del sistema político mexicano? Es decir, ¿fue motivo de cambio o reestructuración dentro del sistema político mexicano? Importante será pues darle espacio al desarrollo de la cualidad de “estabilidad”.

Antes de comenzar se debe hacer una primera aclaración, y esta es que la cualidad de la estabilidad dentro de los sistemas políticos no es un fenómeno que se pueda ver a simple vista, es decir que “La propiedad estable no es una característica observable directamente, como puede serlo la forma de gobierno monárquica o republicana, la estructura del sistema judicial, los procedimientos legislativos o la organización de los partidos políticos³³”. Entonces será necesario establecer criterios de cómo se abordará. Es importante afirmar que “estabilidad” no es sinónimo de estancamiento, o de la carencia total de cambios, de la misma forma no tendrá una connotación negativa; ya que desde un primer acercamiento se puede asegurar que dicha cualidad consiste en mantener los elementos que dan permanencia al sistema, en mantener los

³³ Garzón Valdés, Ernesto, *Óp. Cit.* P. 19

pilares y fundamentos del mismo, por lo que algunos cambios serán compatibles, o mejor dicho no estarán en contra de la estabilidad.

“Si la estabilidad ha de ser definida como la disposición de un sistema político a reaccionar de forma tal que mantenga su identidad, habrá que explicar en qué consiste esta identidad y cuáles son los cambios que un sistema puede experimentar sin que ello implique la pérdida de su identidad³⁴”

Es decir, la estabilidad va de la mano de los actos que pretendan la conservación de la identidad; la estabilidad se vinculará, pues, con los actos que giren en torno a la conservación de la identidad del mismo sistema, es decir, de la preservación de los elementos constitutivos de este y que le ofrecen soporte³⁵.

Por una parte se ha hecho mención de la cualidad de los sistemas políticos que menciona David Easton de permanecer “estables” aún en un ambiente de continuo cambio, pero por otra parte, siguiendo la crítica que Garzón Valdés realiza al creador de la teoría sistema, es necesario que se aclare que no se puede decir que un sistema es estable o no si los cambios tienen que ver con el tiempo, es decir, que el criterio principal para abordar la estabilidad no será el tiempo: Entonces no será viable la propuesta de que mayor estabilidad es igual a cambios en largos periodos de tiempo y que menor estabilidad está relacionado con cambios en periodos cortos de tiempo. Una crítica similar es la de Leonardo Morlino quien define a la estabilidad en un régimen (régimen como parte del sistema según Morlino) de la siguiente manera “un régimen, es estable cuando tras el examen de algunas de sus condiciones se puede predecir que

³⁴ Garzón, Valdés, Ernesto, *Óp. Cit.* P. 22

³⁵ Es menester citar a Oran Young cuando hace mención de la supervivencia de los sistemas políticos “todo sistema tendrá ciertas condiciones de supervivencia, entendiéndolo por supervivencia el mantenimiento de las características esenciales del sistema hasta el punto en que se les pueda seguir reconociendo”(Young; 1972) Por lo que en esta investigación se deberá estar atento al cambio estructura que soportó el sistema político y si eso repercutió en mantener las características esenciales del patrón que siguió el sistema político mexicano.

durará³⁶” es decir, el criterio principal para poder hablar de la cualidad de estabilidad no será la temporalidad del sistema, sino cuanto se sabe que esté permanecerá de esa esa forma.

Los argumentos a favor de que la causa de la estabilidad o inestabilidad no puedan encontrarse solamente en el tiempo en que dichos cambios se hagan, son sencillos, ya que si se optara por hacerlo de esa manera se caería en una ambigüedad, es decir: ¿Todos los cambios se tomarían como criterios para decir que existió cambio o estabilidad? Si se mencionó anteriormente que algunos cambios son compatibles con el mantenimiento de la estabilidad, entonces darle prioridad al tiempo como criterio principal para hablar de estabilidad, no tendría ya cabida ni lógica.

Se debe optar, entonces, por otro criterio en dónde el tiempo no sea la principal variable. Sin embargo dentro del juicio a este criterio, se encuentra también una posible respuesta, esta es ¿Qué tipos de cambios se tomarán en cuenta? Entonces, primero se tendrá que definir ¿Todos los cambios se tomarían en cuenta para saber si el sistema político es estable o no? ¿Se tomaran en consideración absolutamente todos los cambios? Se debe recordar que existirá cambio cuando se hayan modificado los fundamentos del sistema, es decir, cuando haya existido cambio dentro de los pilares del sistema político. Entonces de acuerdo con Ernesto Garzón Valdés:

“Un determinado sistema político es estable si y sólo si en los casos vinculados con el ejercicio institucionalizado del poder, sean éstos normales o límites, tiene la tendencia a reaccionar de forma tal que sus cambios son una explicación eficaz de su regla de reconocimiento y esta tendencia se mantiene durante un lapso significativo desde el punto de vista de su contexto histórico y regional³⁷.”

³⁶ Morlino, Leonardo, *Como cambian los regímenes políticos: Instrumentos de análisis*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985. P. 135

³⁷ *Ibidem*. P. 55-56

Una vez obtenido un criterio para saber cuando un sistema político será estable, es fácil razonar que un sistema político no será estable cuando no cumpla con las condiciones anteriores. No obstante aún falta pensar en que tipos de cambios pueden desestabilizar al sistema y de qué tipo pueden ser:

“Tres tipos de casos límites que merecen ser tenidos primordialmente en cuenta a) aquellos que resultan de contradicciones internas de la regla de reconocimiento, b) los que derivan de su incapacidad para dar soluciones a problemas que surgen dentro del ámbito de su vigencia y c) aquéllos que no obstante su gravedad, son solucionables a través de una explicación de la regla de reconocimiento.³⁸”

Es decir, los fundamentos o pilares del sistema político pueden cambiar cuando existen contradicciones internas, cuando existe la incapacidad del mismo sistema para dar solución a los problemas o contradicciones y cuando los integrantes ya no se sientan representados por el mismo. Casos que habrá que tener en cuenta a lo largo de la investigación.

Por último, para cerrar este apartado, siguiendo a Morlino se debe mencionar que: “Comprender por qué un régimen permanece estable supone considerar los fenómenos y las fuerzas que hacen posible el mantenimiento del mismo, a pesar de la presencia de fuerzas que hacen probable el mantenimiento del mismo, a pesar de la presencia contrarias a ese régimen³⁹”. Se ha definida una propuesta teórica que enmarque los fenómenos que se estudiarán en los subsecuentes capítulos, por lo que la contrastación empírica y la temporalidad se entenderán una vez que se avance en el cuerpo de la presente tesis.

³⁸ Garzón, Valdés. *Óp. Cit.* P. 44

³⁹ Morlino. Leonardo. *Óp. Cit.* 131

1.4 Recapitulación

Se concluye este apartado, en dónde se han mostrado los conceptos base para el análisis del fenómeno que se estudiará en los siguientes capítulos. Sin embargo, es deseable aclarar que no son conceptos en vacío, sino que estos tienen obviamente una interrelación, y una estructura que sirve precisamente como referente para comprender la arena en dónde se desarrollan los fenómenos políticos.

La estructura lógica que se ha intentado mostrar va de la categoría de análisis suprema, es decir el estado, se ha continuado con su materialización jurídica que es el régimen político y por último se ha hecho una propuesta de conceptualizar el espacio de operación de la clase política y las normas que regulen el acceso al poder por parte de esta clase política, es decir, del sistema político. No obstante antes de dar paso al siguiente capítulo, es oportuno hacer explícita la interrelación que existe entre los tres conceptos señalados anteriormente.

“En relación con lo anterior, “sistema” designa la sustancia o la materia de la forma jurídico-legal: las relaciones sociales de poder existentes y actuantes realmente. Mientras tanto régimen designará la forma jurídico-legal, la forma de derecho, de esa materia o sustancia de poder social existente y actuante en la realidad. En este sentido y desde esta perspectiva general, Estado es la suma o, mejor dicho, la conexión orgánica de régimen y sistema, del poder legalizado y del poder fáctico, de poder y de dominación, en la medida en que hoy Estado es simultáneamente la soberanía del poder social real y la legalización constitucional de esa realidad del poder social soberano. Por último analítica o abstractamente, el Estado como sistema político subraya la materialidad social del poder, cuyas raíces se ubican terrenal y fundamentalmente en la materialidad del proceso de producción-acumulación; mientras el Estado como régimen subraya, la formalidad normativa (modernativa, jurídico-formal y no religiosa o ética-material) del poder social y sus raíces. Desde este punto de vista, régimen y sistema se cancelan en su separación

meramente abstracta (norma contra poder) y se recuperan en la unidad de esa síntesis histórica de poder y legitimidad, de fuerza y consenso, que es el Estado. La sociedad estatal⁴⁰.”

El régimen político será entendido en tanto forma jurídico legal y el sistema político como materialización de las formas jurídicas, así como reglas no escritas que regulen la competencia entre la clase política. Ambas son categorías pero a su vez estas mismas son reflejo, dinámica y materia de la sustancia que es el Estado.

Recapitulando y parafraseando a Aguilar Villanueva, el Estado es la conexión entre el “poder legalizado y el poder factico”, el Estado como estructura organizativa es también la conjunción del poder social real y de la legalización constitucional y viceversa. Por otra parte, no se debe perder de vista que el régimen político no pueden ser simplemente un conjuntos de normas jurídicas en abstracto sino representan el proyecto estatal; de la misma forma como el sistema político no tampoco puede ser un simple conjunto de normas no escritas que regulen la competencia entre la clase política si éstas no representasen el proyecto hegemónico del Estado. Y a su vez el Estado no puede ser reducido a una simple estructura organizativa o solamente consenso entre las fuerzas políticas, ya que ante todo debe la categoría de análisis debe estar construida como “modo de integración de masas”, lo que tiene como resultado contar con el respaldo popular y da finalmente como resultado el equilibrio de dicha estructura.

La conexión entre los conceptos ahora es más clara y es conveniente pasar al estudiar el fenómeno concreto que aquí interesa, por lo que se concluye con lo relativo al marco teórico - referencial que servirá como límite y enfoque referencial del cuerpo de la presente tesis y se abre paso al fenómeno específico que se estudiará en el siguiente capítulo.

⁴⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., *Estado, régimen y sistema político*, En: Vega, Juan Enrique (coordinador) “Teoría y política en América Latina”. Centro de investigación y docencia Económica, México. p. 205.

Capítulo 2

Instituciones, pilares y soportes del sistema político mexicano

Es común que se categorice y describa al sistema político mexicano desde diversas perspectivas y enfoques, aquí se opta por un enfoque sistémico que analice algunas instituciones de carácter formal. Un estudio de instituciones formales, que se interrelacionan entre sí, por lo que no es un análisis en solitario o de partes, sino un estudio que une y correlaciona las partes para un completo entendimiento. Se pretende analizar las características, el funcionamiento de dichas instituciones pero al mismo tiempo es un examen de los cambios y la dinámica de estos, de posibles fracturas, o clivajes que llevaron al cambio o estabilidad, lo cual al final del presente apartado se concluirá con mayor precisión.

2.1 La importancia del PRI en el sistema de partidos en México

Un estudio del sistema de partidos como contrastación teórica del cómo cambió el régimen político, es de suma importancia por varias razones, en primer lugar Morlino (1985) lo menciona como el indicador más significativo al hablar de cambio en los regímenes políticos y en segundo lugar porque al concluir este apartado se tendrá una noción más clara de la importancia del sistema de partidos para poder explicar el sistema político mexicano antes de la alternancia política.

La referencia a la importancia que adquirió la figura de *partido político* en la vida política nacional, es casi obligada en un estudio de este tipo; entonces, para dar comienzo no se debe

perder de vista que formalmente, desde la Ley Electoral de 1946 limitó la presentación de candidaturas a los partidos políticos, desapareciendo la posibilidad de las candidaturas independientes. Entonces, el partido político se estableció como figura central en la representación política, ya que dicha participación, para efectos de cargos de elección popular debió encauzarse en los límites partidarios.

El objetivo de este apartado no es realizar un estudio exhaustivo, ni muchos menos una recopilación de los *partidos políticos*, más bien se pretende orientar el análisis para poder entender el funcionamiento del sistema, es decir, para comprender el sistema de partidos en función del Partido Revolucionario Institucional, por lo que se destinará la mayor parte; no obstante es necesario realizar una rápida revisión a la situación general.

Algunos de los partidos que mantuvieron una relativa presencia fueron motivados por una ruptura con el sistema. Casos concretos el de Manuel Gómez Morín quien después de haber fungido como subsecretario de Hacienda en el gobierno de Álvaro Obregón, fundador del Banco de México y Rector de la UNAM decide renunciar a este último cargo después de duros enfrentamientos con Lázaro Cárdenas, y que a la postre tendría como resultado la creación del Partido Acción Nacional (PAN).

Otros casos dieron impulso a partidos existentes a partir de una ruptura o desacuerdo con el sistema como Juan Andrew Almazán otrora Secretario de Comunicaciones y Transportes en el Gobierno de Pascual Ortiz Rubio, quién en 1940 compitió contra Manuel Ávila Camacho. En un contexto sumamente adverso, se postuló por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) y obtuvo el sorprendente 15 % de la votación nacional. Un caso más que muestra a otros partidos políticos obteniendo cifras “considerables” en un sistema de partido hegemónico

es cuando en 1946 Ezequiel Padilla, (después de ser diputado, senador, Secretario de Educación Pública en el gobierno del licenciado Emilio Portes Gil, y embajador y secretario de Relaciones Exteriores en el gobierno del general Ávila Camacho) disputó la candidatura oficial a Miguel Alemán enfrentándolo en las urnas, apoyado por el Partido Democrático de México, organización creada por el mismo⁴¹” obteniendo el 19% de los votos. Los dos casos mencionados no obtuvieron representación en las Cámaras a pesar de la votación obtenida.

Otros casos ilustrativos son el Partido Popular Socialista (PPS) que se crea en 1948, con Vicente Lombardo Toledano a la cabeza. Partido que logra tener representación en la Cámara de Diputados desde 1949 hasta 1994. Y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que se crea en 1954 que logra representantes en la Cámara de Diputados durante algunas legislaturas pero siempre como oposición leal, es decir, dentro de la línea del PRI.

Con esta brevísima mención se pretende contextualizar la situación de los partidos políticos, en dónde si bien existían, su presencia era bastante limitada. En fin, el papel central de “los partidos políticos” nunca estuvo en duda, no obstante la realidad política demostró en esos años, que sin ser un sistema de partido único, la representación política se encauzó dentro de los límites de un sólo partido (PNR, PRM o PRI) ¿A qué se debió? ¿En dónde encontrar una posible respuesta? El presente apartado, sin ser un estudio extenso ni profundo del tema, propone tres posibles respuestas 1) El corporativismo que se encauzaba en los límites del mismo PRI dada por la correlación de fuerzas existentes. 2) La existencia de un régimen de partido hegemónico que después de crisis internas, reformas en materia electoral y el incipiente y tímido protagonismo de la oposición pudo mudar a un sistema de partidos más competitivo y plural, aunque sin dejar de

⁴¹ Álvarez Arredondo Ricardo, El sistema de partidos políticos en México. Un esquema residual del autoritarismo, Miguel Ángel Porrúa-LXI legislatura Cámara de Diputados, México, 2002, p. 33.

ser un sistema de partido dominante con saldo favorable al tricolor y 3) El gobierno unificado en torno al Presidente de la República.

2.1.1 Una lenta apertura: Sistema de partido hegemónico al sistema de partido dominante

El supuesto que guía este apartado es: Que desde 1932 hasta finales de la década de los 80 se da en México la consolidación de un sistema de partidos hegemónico y que a finales de los años 80 el sistema de partidos mexicano comenzó a abrirse gradualmente hasta convertirse en uno más competitivo y plural, pero sin dejar de ser un sistema dominante con saldo favorable al Partido Revolucionario Institucional.

La ley electoral no prohibía formalmente la existencia de otros partidos políticos, como tampoco prohibía que estos pudiesen acceder al poder. No obstante la presencia de otros partidos era sumamente limitada debido al Partido (PNR, PRM o PRI) que contaba con un sistema de partido hegemónico que en la realidad hacía nula la posibilidad de acceder a representación política de relevancia. ¿Qué se entenderá por partido hegemónico? de acuerdo con Sartori (1992); el partido hegemónico es aquel que permite la competencia legalmente, pero que cuenta con todos los recursos y los utiliza para impedir que otro partido pueda competirle o arrebatar su posición privilegiada; es decir: “La fórmula del partido hegemónico puede dar la apariencia, pero desde luego no da la sustancia, de que la política es competitiva.”⁴² Dicho de otro modo, la competencia puede existir formalmente, pero en la realidad el detentador de la hegemonía es, precisamente, sólo un partido, por lo que aunque existiera competencia no existía competitividad.

⁴² Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Segunda edición, Editorial Alianza, Madrid, 1992. P.278

Un partido hegemónico no significa, pues, que no existan otros partidos políticos (como en un sistema de partido único), sin embargo su existencia es limitada y más bien simbólica, no deja de ser ilustradora la existencia y tolerancia de partidos como el Partido Acción Nacional (desde 1949) del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), del Partido Popular Socialista (PPS), los cuales existían físicamente y se presentaban en las elecciones, aunque estos se sabían sin ninguna oportunidad de competir por un cargo de elección popular. La presencia de otros partidos servía para dar válvulas de escape al sistema y para dar la apariencia de un sistema que formalmente no se oponía a la presencia de “competencia”. Ya sea por debilidad de los mismos partidos o por la utilidad que su presencia significaba, lo cierto es que:

“Es en estos años –finales de los 40 y principio de los 50- que madura el sistema de partidos con un partido hegemónico-pragmático, sucesor necesario del sistema monopartidista que duró de 1929 hasta 1952, por la debilidad de los partidos opositores. Esta oposición eran fuerzas políticas transitorias que se pueden definir como electoreras. Hay desde luego excepciones, como el Partido Acción Nacional y el Partido Popular Socialista de Lombardo Toledano.⁴³”

Por otra parte, se debe tener en consideración que de 1958 a 1982 tanto el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), postularon en las elecciones presidenciales al mismo candidato que el PRI. Es decir, si bien la competencia en el sistema de partidos tenía pocos canales para la real representación, era también cierto que la clase política se mantenía alineada con el partido y aceptaban parcialmente las reglas para la competencia.

En pocas palabras el sistema de partido hegemónico en México, no impedía formalmente la existencia de otros partidos políticos, pero sí limitaba la representación política de estos. Así, la

⁴³ Mora Velázquez, Salvador, *Los avances en el sistema de partidos en México. Del régimen democrático al régimen competitivo con alternancia*, Quehacer Municipal, Año I, mayo-Agosto de 2001, Número 2, Ayuntamiento de Texcoco, Instituto de Desarrollo Municipal, p. 50

legislación existente desde 1946 impedía las candidaturas independiente y la existencia de partidos coyunturales (que no fueran nacionales) favoreciendo a la centralización política en un sólo partido.

“A partir de 1952 el sistema de partidos sufre un re adecuamiento que los transforma hasta convertirse en un régimen donde se tiene un sistema pluralista, con partido hegemónico: la principal característica de este sistema la indicó Giovanni Sartori al señalar, mediante datos electorales, la fuerza de la oposición, encontrando una inmovilidad de estos grupos opositores. El caso del PAN es sintomático. De acuerdo con la legislación vigente en 1963, alcanzó el tope máximo que podía obtener un partido de oposición mediante la figura de “diputados de partido”, con lo cual obtuvo 20 escaños. Mientras los demás partidos, como el Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana, se dividieron nueve y cinco escaños respectivamente (...)Con lo hasta aquí descrito la historia del sistema de partidos con partido hegemónico es un claro ejemplo de un sistema que supo incorporar partidos funcionales que ayudaron a dar legitimidad al régimen caracterizado como democrático autoritario. Esta democracia limitada tuvo como virtud el control político establecido sobre lo social a través de encaminar la participación y presencia de los partidos al espacio electoral. ⁴⁴”

Sin embargo, después de más de tres décadas, comienzan diversas reformas, así se tiene que como resultado de las elecciones presidenciales de 1976 en donde fue único candidato José López Portillo, se crea un año después la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (la LFOPPE) la cual incluyó la posibilidad de que los partidos políticos tengan acceso al financiamiento público, y el llamado *registro condicionado*, también se da el derecho de participar en elecciones municipales y estatales. Como ejemplo el Partido Comunista Mexicano pudo obtener su registro y participar en las elecciones intermedias de 1979 a pesar de que éste partido existía desde 1919, obteniendo 18 diputados.

⁴⁴ Mora Velázquez, Salvador, *Los avances en el sistema de partidos en México. Del régimen democrático al régimen competitivo con alternancia*, Quehacer Municipal, Año I, mayo-Agosto de 2001, Número 2, Ayuntamiento de Texcoco, Instituto de Desarrollo Municipal, p. 50

La reforma electoral de 1977 introdujo la figura de diputados plurinominales, mismos que aumentan de 100 a 200 con la reforma electoral de 1986 en el sexenio de Miguel De La Madrid. También se eliminó la barrera que impedía el reparto de candidaturas de representación proporcional al partido político que obtuviese más del 60% de la votación, lo que trajo efectos positivos al dominio del Partido Revolucionario Institucional.

Las elecciones federales de 1988 son verdaderamente importantes en la configuración del sistema de partidos, ya que si bien la mayoría la seguía obteniendo el PRI, los resultados dieron a la posición una mayor presencia, lo se tradujo en que a finales de los años 80's el PRI no podría ya dominar sólo en el Poder Legislativo y obviamente la correlación de fuerzas se vio reflejado en el funcionar de las instituciones:

“El parteaguas de 1988 clausuró el dominio abrumador del PRI. Con el tiempo, y en contra de la hegemonía del partido oficial, el voto opositor fue avanzando, primero en los comicios municipales, luego en los congresos locales y federales y, más adelante, en las gubernaturas. Esta transición alteraría el rol que hasta entonces desempeñaron las instituciones políticas, pues en la medida en que el sistema de partidos adquirió mayor importancia el peso y las relaciones de la institución presidencial fueron objeto de redefiniciones. Presidencialismo y corporativismo hubieron así de ser replanteados a la luz de un mayor pluralismo político y social que cuestionó la estrecha participación ciudadana.”⁴⁵

En la administración de Carlos Salinas y dada la necesidad de legitimarse en su gestión, se da en 1993 la introducción de la figura de senadores de primera mayoría.

A partir 1996 los partidos políticos cuentan con programas permanentes en radio y TV así como una cantidad de spots que gestionaría el IFE, reforma llevada a cabo en el sexenio de Ernesto Zedillo y que contó con amplia participación de la “oposición” aprobada por todas las fuerzas políticas con presencia en el Poder Legislativo. Al respecto: “Quizás lo más destacable fue que

⁴⁵ Mirón Lince, Rosa María. *El PRI y la Transición Política en México*, Gernika-FCPyS Universidad Nacional Autónoma de México, 2011. P. 84

el proceso de negociación de la reforma de 1996 permitió acordar la modificación de todos los puntos que habían sido fuente de inconformidad durante los 10 años anteriores, marcados por la demanda de espacios para que la oposición participara en la edificación de las reformas.⁴⁶

No es objetivo hacer una revisión exhaustiva de los cambios al sistema de partidos o reformas electorales, sino simplemente, se realiza en primer lugar dado que es importante para efectos del presente apartado tener un marco referencial del cambio formal, y que a fin de cuentas se manifestó en la correlación de fuerzas y representación en el sistema de partidos en México y en segundo lugar ya que servirá para comprender las instituciones formales del sistema político mexicano, es decir, para entenderlo en función de la relación estrecha que guardo con el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, si el PRI era un partido hegemónico, ¿Por qué posibilitar cambios en el sistema de partidos? o ¿Para qué pasar a ser un sistema de partido más plural? Se debe tomar en consideración dos posibles lecturas, por una parte los partidos, no son organizaciones aisladas, sino vinculadas a un sistema más grande, por lo que es necesario poner especial atención en el creciente papel de la oposición y las reformas en materia electoral. Y por otra, no se debe perder de vista “la capacidad maquiavélica” de cambio y adaptación de los partidos políticos; centrándolo en el contexto nacional se traduce en que el PRI se acopló a una nueva realidad política, no tanto persiguiendo el objetivo de cambiar, pero sí de adaptarse para sobrevivir. El sistema se tenía que abrir, pero para al mismo tiempo prolongar en el dominio al PRI; o en otras palabras era preferible ser dominante, aunque ya no hegemónico, un sistema plural es preferible a perder el control totalmente.

⁴⁶ Peschard, Jacqueline, *De La Conducción Gubernamental Al Control Parlamentario: 30 Años De Reformas Electorales*, en: Loeza, Soledad, Prud'homme, Jean-François (Coordinadores) *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV, Instituciones Y Procesos Políticos, Colegio de México. México, 2010. P. 387

El título del apartado menciona dos tipos de sistema de partido, del hegemónico, del que ya se ha hecho referencia y del sistema de partido dominante. ¿Qué se debe entender por este último?

“Primero, un partido debe ganar un número de escaños mayor que sus contrincantes (...) Segundo un partido ha de tener posición de negociación dominante: para permanecer en el gobierno sobre una base regular debe tener, dentro del sistema de partidos, una posición que le permita negociar eficazmente con otros partidos menores en la formación de gobiernos (...) Tercero un partido debe ser dominante cronológicamente: tiene que estar en el núcleo de gobierno de una nación durante un periodo sustancial, y no tan sólo unos cuantos años. Por último, un partido dominante debe serlo gubernamentalmente. Debido a su larga presencia en el núcleo del gobierno, el partido dominante realiza lo que muchos llamarían un proyecto histórico, una serie de políticas públicas que se interrelacionan y se apoyan mutuamente y que dan una forma particular a la agenda política nacional. En pocas palabras, el partido dominante debe dominar al electorado, a los otros partidos políticos, en la formación de gobiernos y en la agenda de políticas públicas.”⁴⁷

El PRI contó con todas estas características anteriores, pero ¿En dónde se encuentra el quiebre y paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partido dominante? Se ha mencionado desde el comienzo que aquí se plantea que los cambios en el sistema de partidos fue producto, en parte, como consecuencia del mesurado crecimiento de la oposición, y de las reformas al régimen de gobierno. Es necesaria, pues, una breve mención de los espacios de poder real que fue ganando gradualmente la *oposición*:

- Entre 1982 y 1985 el PAN gana las capitales de Guanajuato y San Luis Potosí
- Los supuestos fraudes electorales de las elecciones de 1985 en Sonora y Nuevo León en contra del PAN, tuvieron como consecuencia que “la movilización que logró orquestar el PAN en alianza con grupos empresariales en los estados del norte,

⁴⁷ Pempel, T.J. (compilador) *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991. PP.: 9-10

capitalizando el descontento hacia el partido oficial, dejaron constancia de la inoperancia de los mecanismos de movilización del PRI⁴⁸”

- Los porcentajes de las elecciones presidenciales de 1988 reflejaban un aumento en el voto a favor de los partidos de “oposición”: 50.76% a favor del PRI, 32.22% de los votos para el Frente Democrático Nacional y 17 % para el PAN.
- En las mismas elecciones presidenciales de 1988 “fueron los peores resultados en la historia del partido oficial: significaron una caída de 15 puntos porcentuales respecto a los últimos comicios federales y 20 puntos respecto a la elección presidencial; en términos absolutos la pérdida de votos fue de casi dos millones con respecto a 1985 y de 5 con respecto a 1982.⁴⁹”
- Producto de las mismas elecciones federales de 1988, la coalición del Frente Democrático Nacional (FDN) ganó en conjunto cerca del 30% de la votación nacional, lo que le da acceso al Poder Legislativo de una forma antes desconocida, con lo que pudieron ejercer y aprovechar, aunque de forma tímida, su poder de “chantaje”.
- En 1989 Ernesto Ruffo Appel triunfa en Baja California y un partido diferente al PRI (PAN) gana por primera vez un ejecutivo a nivel estatal.
- Las elecciones de 1988 son verdaderamente significativas en el paso a una competitividad, al respecto de dichas elecciones se debe considerar que “el PRI perdió 66 diputaciones de mayoría relativa a manos de la oposición (lo que representa el 22% de los distritos uninominales), mientras que entre 1946 y 1985 había perdido 72 diputaciones totales, lo que representó escasamente el 2.6% de los distritos de mayoría relativa disputados en todo el periodo⁵⁰”.
- El PRD gana el Distrito Federal en 1997. El mismo año el PAN gana los Estados de Querétaro y Nuevo León, que se suman a Guanajuato, Jalisco, Chihuahua y Baja California con dominio blanquiazul.
- El PRI gana 239 escaños en la Cámara de diputados (38.8%) es decir pierde la mayoría absoluta (50%+1), no así en el Senado con 76 escaños.

⁴⁸ Mirón, Lince, Rosa María. *El PRI y la Transición Política en México*, Gernika-FCPyS Universidad Nacional Autónoma de México, 2011. P. 187

⁴⁹ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimad*, Cal y Arena, México, 1991, p. 218.

⁵⁰ *Ibíd.* P. 220

- Los cambios también se vieron reflejados a nivel municipal, cabe recordar que en 1977 sólo 4 municipios eran gobernados por el PAN, y que en 1987 80 ayuntamientos eran gobernados por partidos de oposición. Al respecto “Hasta 1989, solamente 39 de 2,387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al PRI: 1.84% de la población. Hacia diciembre del año 2000, ese número ya había aumentado a más de 500 ayuntamientos de signo distinto al PRI, mientras que éste conservaba 1,382 alcaldías de 2 427 que había en el país. En términos de población, el PRI gobernaba, al final del año 2000, a 44.11% en el ámbito municipal; el PAN a 37% y el PRD a 15%.”⁵¹

Entonces; ¿Cómo repercutió en la vida política nacional las modificaciones en el sistema de partidos?

“Después de esa serie de negociaciones, el sistema de partido hegemónico, que se había consolidado desde 1946, se transformó en un sistema [de partidos] competitivo, más equitativo y plural, dominado por tres grandes fuerzas políticas: el PRI, el PAN y el PRD acompañadas por algunos partidos de menor importancia. Las relaciones entre esas fuerzas políticas se caracterizaron por ser una mezcla de cooperación, competencia y confrontación, dependiendo de las áreas de interacción consideradas.”⁵²

Antes de concluir este apartado, es necesario que se hagan dos precisiones terminológicas:

1) “En el sistema de partido hegemónico no existe la posibilidad real de que se registre una alternancia en el poder, pues institucionalmente esto es imposible. En el sistema de partido dominante, en cualquier momento, cuando la ciudadanía lo decida, pueda registrarse una alternancia en el poder. Que no ocurra durante mucho tiempo o elimina esta posibilidad en lo más mínimo.” y 2) “En un sistema de partido hegemónico, el espacio de poder, aunque no es completo (como en el partido único) sí llega a ser abrumador, mientras que el poder de un partido dominante, a pesar de ser mayoritario, es más limitado.

⁵¹ Rodríguez, Gómez, César Augusto, *La alternancia municipal en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 52, México, Agosto 2008. P. 12

⁵² Prud’Homme, Jean-François, *El Sistema De Partidos*, en Loaeza, Soledad, Prud’homme, Jean-François (Coordinadores) Los grandes problemas de México, Tomo XIV, Instituciones Y Procesos Políticos, Colegio de México. México, 2010. p. 130

En parte, por ello, un partido hegemónico disfruta de la fuerza parlamentaria suficiente para modificar por sí mismo la constitución, mientras que un partido dominante suele contar menos con esa posibilidad.⁵³

En el sistema de partidos en México, el Partido Revolucionario Institucional contó con la mayoría en el poder legislativo, tanto en diputados como en senadores, hasta 1997 en donde perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, no así con la Cámara de Senadores, contando pues con un número mayor que los demás partidos políticos y conservando aún en las elecciones del año 2000 un número mayor de diputados y senadores que el partido del poder ejecutivo (condición 1, según T.H. Pempel). Por otra parte el PRI contó con una gran capacidad negociadora que le permitió hacer variadas reformas constitucionales o cambios en la política económica, así como ser el parte aguas en las negociaciones con otros partidos políticos respecto a puesto de gobierno (concertaciones) y con grandes corporaciones populares y de trabajadores, por lo que se satisface la segunda condición. En la misma dirección, el PRI gobernó a la cabeza del Ejecutivo por 71 años interrumpidos, tuvo doce presidentes desde su fundación como PNR, lo que a fin de cuentas posibilitó consolidar, primero un proyecto de nación basado en el nacionalismo revolucionario y a partir de la década de los 80 un proyecto basado en el neoliberalismo. (Condición 3 y 4 de Pempel).

Se ha hecho un brevísimo recorrido por el paso de una hegemonía partidaria a un dominio del mismo partido, sin embargo, aún falta analizar las causas que lo hacían posible. Lo cual se pretende hacer mediante el examen de otros elementos que daban soporte y animaban la vida política: El presidente y PRI.

⁵³ Mirón, Lince, Rosa María. *Óp. Cit.* P. 70

2.1.2 PRI, representación y sectores

La segunda parte que anima este apartado es mostrar de forma breve la importancia del Partido Revolucionario Institucional como canalizador de participación política. Dicho tema es enorme y rebasa por mucho la extensión de la presente investigación, por lo que sólo se hará referencia de forma tangente, tratando de reforzar los aspectos relativos a la trascendencia del PRI en la vida política nacional.

La política de sectores tomó un papel relevante, desde comienzos de los años 30, así en diciembre de 1933 en la convención del PNR se hacía sentir la importancia de incorporar a grandes sectores al PNR. Dentro de la postulación y triunfo de Lázaro Cárdenas, es necesario considerar como factor, el apoyo que obtuvo por parte de los gobernadores agraristas y su vínculos con los líderes campesinos durante su campaña, misma donde comenzaba a mostrar la intención de darle a la “presidencia una vida política y social propia”, lo que se tradujo en la incorporación de sectores populares al partido y que a la postre significaría un vuelco en la política de masas:

“Fue Lázaro Cárdenas del Río quien dotó a la presidencia de una autonomía sexenal y de un instrumento fundamental: un partido basado en organizaciones de masas dependiente de las decisiones presidenciales. Con esta fórmula en marcha, merced a la cual los sectores del PRI (campesino, obrero y popular) gozaron de un entendimiento funcional con el Estado, las corporaciones intercambiaron sus votos por cuotas y representación política.⁵⁴”

Así, se dio un cambio en la política del partido (y del país) al cambiar el PNR de un partido de comités a un partido de sectores, “en el cual la clase política revolucionaria quedó consignada a dos de ellos, el sector popular y el militar, flanqueados por los sectores obrero y agrario que

⁵⁴ Mirón, Lince. *Óp. Cit.* P. 80

introdujeron masa y disciplina y empezaron a diluir el poder de los hombres fuertes regionales.⁵⁵”
No significaba solamente un cambio en la política interna del partido, sino una repercusión sobre la forma de representación política, dejando al partido cuasi único canal para hacerlo factible.

“El dominio presidencial y las redes corporativas impactaron así de manera determinante el principio de representación política. Dado que en los comicios el sistema oficializó el reparto endógeno de cuotas acordado previamente con los sectores corporativos, los procesos electorales fueron relegados a un lugar secundario. Las elecciones luego estuvieron encapsuladas en el Partido del Presidente, pues la verdadera competencia por los puestos representativos ocurrió dentro del partido gobernante y no en la acción intrapartidaria⁵⁶.”

La importancia del Partido hegemónico, como canal cuasi único para inclusión de las demandas sociales no se podrá entender a cabalidad sino se comprende la imbricación que existió entre el partido y el Presidente en turno (lo que se ahondará en los apartados subsecuentes). Dicha yuxtaposición hacían posible un éxito electoral arrollador y un canal imprescindible para la correlación de fuerzas existente. El partido, se yergue no solamente como canal de las demandas sociales de los sectores, sino también como el camino más exitoso a un cargo de elección popular o hasta de la alta burocracia. ¿Cómo poder explicar lo anterior? Mediante el mismo funcionamiento del partido, el cual responde a un momento histórico en dónde la correlación de fuerzas se encontraba dispersa y existía la necesidad de la concentración en instituciones formales, lo que a fin de cuentas se tradujo en la hegemonía y dominio de un sólo partido en la representación política:

“El dominio de un sólo partido es una creación política. Tiene un principio identificable y, en general, un final. Todos los partidos dominantes pueden localizar los orígenes de su dominio prolongado en un suceso o serie de sucesos importantes que estimularon lo que podría llamarse una crisis de movilización, es decir, una reorientación importante de las disposiciones políticas de grupos socioeconómicos clave.

⁵⁵ Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado 1929-1984*, Fondo de Cultura Económica, México 2006. p. 83

⁵⁶ Mirón, Lince. *Óp. Cit.* P. 81

Una de las primeras cosas que hay que observar es que, el régimen de partido dominante puede señalarse desde su origen como una organización política. La misma creación de los partidos ofrecía nuevas oportunidades de movilización para grupos socioeconómicos y nuevos estímulos para la movilización por parte de los partidos políticos.⁵⁷”

Los estímulos los encontraban los sectores organizados de la sociedad en el partido como canal para satisfacer sus demandas, la reorientación de diversos grupos se da después de años de una violenta disputa de poder, cuya solución se encontró en la centralización del poder. No es puramente sintomático el hecho de que el sistema de partidos aparte de competencia limitada, estuviera contextualizado en los límites de una contienda política dónde la clase política se sincronizaba con los parámetros del PRI. Al respecto y de acuerdo con Arnaldo Córdova:

“El Estado mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de estos sectores como programa, modificable según las circunstancias y según la correlación de fuerzas existentes y como motivo inmediato de su acción.⁵⁸”

Es decir, la correlación entre el “partido” y las “grandes corporaciones” no son más que el reflejo de la constitución del Estado. Por otra parte de acuerdo con Prud’Homme, el concepto de *partido* en estos años “fue más un instrumento de canalización de demandas y control institucional que de participación libre en la vida pública.⁵⁹” No obstante, la relación de nueva cuenta daría un giro, es importante considerar que:

“El dominio de un sólo partido es una creación política. Tiene un principio identificable y, en general, un final. Todos los partidos dominantes pueden localizar los orígenes de su dominio prolongado en un

⁵⁷ Pempel, T.J (compilador) *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991. P.384

⁵⁸ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México, 1977. P. 45

⁵⁹ Jean-François Prud’Homme, *Óp. Cit.* p. 123

suceso o serie de sucesos importantes que estimularon lo que podría llamarse una crisis de movilización, es decir, una reorientación importante de las disposiciones políticas de grupos socioeconómicos clave.⁶⁰

A partir de la década de los 80's y a raíz de las crisis económicas, la influencia del corporativismo se vio influenciada dentro de su representación política dentro del partido, lo cual se tradujo en una disminución de dicha representación, al respecto:

“El control estatal de los liderazgos y la articulación de sus intereses, ejes del corporativismo mexicano, fueron cuestionados por el nuevo Estado. La reducción por parte del gobierno del gasto público, de 17.5% del PIB en 1981 a 13.35% en 1985, golpeó el *modus vivendi* corporativo. El nuevo modelo de desarrollo exigía acabar con las añejas ineficiencias productivas. Entre éstas, la reducción de las prerrogativas y los privilegios sindicales destacó como un objetivo inaplazable.⁶¹”

Se tomaron medidas que afectaban a algunos sectores importantes del PRI, como la llamada flexibilización laboral. Las consecuencias fueron conflictos dentro de los sectores, así en mayo y junio de 1985 se dieron discrepancias entre la CTM contra la CROC y la CROM por estar las segundas a favor de las políticas de flexibilización laboral. Los grandes sectores comenzaban a no sentirse representados dentro del partido y a su vez, para fines electorales, las grandes corporaciones eran ya ineficientes en la movilidad de votos hacia el partido. Un elemento interesante para reafirmar lo anterior se encuentra en la disminución de candidaturas del llamado congreso del trabajo, así:

“En 1988 de las 51 candidaturas en ambos de la CTM, la central obrera perdió 17, esto es, una tercera parte de sus posiciones en el poder Legislativo. La CROC por su parte perdió dos posiciones. El sindicato minero apenas había ganado dos de sus cuatro candidaturas. La FSTSE perdió dos de sus posiciones y

⁶⁰ Pempel, T.J. *Óp. Cit.* p. 387-388

⁶¹ Mirón, Lince. *Óp. Cit.* P. 182

el SNTE perdió tres. En total de los 101 candidatos que presentó el congreso del trabajo, 30 no llegaron a la Cámara de diputados”⁶²

Como consecuencia, en las posteriores elecciones se redujo el número de las candidaturas corporativas de 101 a 76. Se da una doble insatisfacción, por una parte las centrales y sindicatos pierden gradualmente su capacidad de mover masas, y por otra el partido ya no servirá como canal exclusivo para satisfacción de demandas como y medio único para llegar a un puesto de representación política.

Entonces, si se parte de que “Dominando al partido de la revolución y a sus distintas y voluminosas corporaciones, el Presidente sería un poderoso líder institucional” ¿Qué pasó con estos cambios dentro del partido? ¿Cómo se ve afectado el liderazgo presidencial? Para responder la pregunta es necesario primero, hacer un análisis riguroso del papel desempeñado por el Presidente de la República en relación a su ejercicio de gobierno y su relación con los otros poderes.

2.2 La institución presidencial en México

Este apartado pretende hacer notar el papel protagónico del Presidente de la República en la correlación de fuerzas, no como factor en solitario, sino en relación con los otros poderes y con los factores de poder existentes.

Para contextualizar en un marco formal es menester considerar que el Poder Ejecutivo mexicano, se encuentra inscrito en un sistema presidencial, y por lo tanto tiene un papel

⁶² Mirón, Lince, *Óp. Cit.* P. 201

protagónico⁶³. No obstante, una forma de conocer la fuerza del Ejecutivo es dependiendo de sus facultades en contraposición al poder legislativo (como se ha sostenido en el cap. 1). Importante será analizar que dentro de esta lectura, el Poder Ejecutivo Mexicano podía:

“En relación con el Poder Legislativo, el Presidente gozó también de distintas prerrogativas, tales como: 1) presentar iniciativas de ley; 2) vetar leyes; 3) sancionarlas, promulgarlas, publicarlas y hacerlas cumplir 4) reglamentar las leyes del Congreso para permitir su observancia en la esfera administrativa; 5) convocar a las Cámaras a sesiones extraordinarias, y 6) fijar, en caso de no haber acuerdo camaraal la fecha de clausura de las sesiones ordinarias.⁶⁴”

Una lectura de lo mencionado líneas arriba podría interpretarse como síntoma de fortaleza del poder ejecutivo; sin embargo, si se hace una comparación con otros sistemas presidenciales, se tiene una visión diferente, esta es que:

“Los estudios comparativos de los poderes constitucionales de la presidencia demuestran que la Constitución mexicana es una de las menos presidencialistas de América Latina (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Haggard y McCubbins, 2001). Los instrumentos constitucionales a disposición del presidente mexicano para influir en el Congreso son bastante limitados en comparación con otros regímenes presidenciales. Haggard y McCubbins (2001) construyeron una escala para medir los poderes de los ejecutivos en los regímenes presidenciales que se basa en cuatro indicadores: el veto en paquete, el veto parcial, el poder de decreto y la facultad exclusiva de iniciativa. El valor máximo que

⁶³ A pesar de que en el capítulo primero se ha hecho una recopilación de las facultades de un poder ejecutivo, es necesario que aquí se enumeren las facultades emanadas de la constitución para el sistema presidencialista mexicano: “1).El Poder Ejecutivo se deposita sólo y únicamente en su persona 2)El Jefe del Ejecutivo es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno 3)La dirección política del gobierno federal es determinada libremente por el presidente, 4)Los colaboradores del presidente no son propiamente titulares del Poder Ejecutivo, sino auxiliares dependientes de su único titular 5) la duración del cargo presidencial está fijado en la constitución y no depende del apoyo del poder legislativo 6)El presidente tiene derecho de iniciativa 7) El presidente tiene derecho de veto 8)Tiene la facultad de promulgar leyes 9) Conserva facultades para legislar en casos de emergencia nacional 10) el presidente tiene importantes facultades de intervención en la integración del Poder Judicial. 11) Es el jefe de la administración pública federal 12)El presidente es el órgano exclusivo de relaciones internacionales, 13) es Jefe supremo de las fuerzas armadas14) puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente 15) Tiene la facultad de nombrar a los altos jefes de las fuerzas armadas, con la ratificación del Senado, 16) Tiene bajo su control al Ministerio Público Federal” en : Trejo Romo, Pablo, *El presidencialismo mexicano, antes y después de la alternancia política del año 2000*, en: Reveles Vázquez, Francisco (coordinador) *El nuevo sistema político mexicano: Los poderes de la Unión*. FCPyS-Gernika. México. 2006

⁶⁴ Mirón, Lince, Rosa María, *El PRI y la transición política en México*, Gernika-UNAM. México, 2011. P 91

un ejecutivo puede tener es ocho y el mínimo cero. El país en el que el presidente acumula más poderes es Argentina. Los países en los que las presidencias tienen el menor número de instrumentos constitucionales para influir en el proceso legislativo son Nicaragua, Paraguay y Venezuela. La presidencia mexicana alcanza un valor de uno en la escala y se encuentra entre las seis menos facultadas de los 23 países que incluye la muestra (Haggard y McCubbins)⁶⁵.”

Se han mencionado una serie de facultades del Poder Ejecutivo mexicano respecto al Poder Legislativo, ¿Será, entonces, un sistema presidencial débil institucionalmente hablando? Para tener una visión más amplia, se hace necesario mencionar también las siguientes facultades:

“En México, el presidente sólo puede vetar una iniciativa “en paquete”, pues a pesar de que la Constitución le permite hacer observaciones “en todo o en parte”, no está autorizado para promulgar parcialmente una iniciativa. (...) Ciertamente, puede presentar iniciativas de ley. Sin embargo, nada obliga a las cámaras del Congreso a dictaminarlas y someterlas a votación.⁶⁶”

Es decir, que si bien el presidente pudo presentar iniciativas de ley, estas deben someterse a votación del Congreso, si el Ejecutivo pudo vetar leyes, sancionarlas, promulgarlas, publicarlas y hacerlas cumplir, esto sólo es parcialmente. Adicionalmente se tiene que: “Según mediciones del BID, el presidente mexicano es medianamente poderoso en comparación con otros países latinoamericanos como Brasil o Chile, debido a su carencia de facultades extraordinarias al presidente, que se refieren a las prerrogativas adicionales concedidas por la Constitución a los jefes del Ejecutivo para atender asuntos de “urgencia” (como decretos de necesidad y urgencia que omiten la aprobación del Poder Legislativo para mayor agilidad).⁶⁷”

⁶⁵ Nacif, Benito, “*Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo*”, Política y gobierno, Vol. XI, No. 1, 1 semestre de 2004. P.12

⁶⁶ Nacif, Benito. *Óp. Cit.* p. 12 y 13

⁶⁷ Valencia, Escamilla, Laura, *La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas*. CONFINES de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, vol. 8, núm. 16, agosto-diciembre, 2012, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. P. 15

¿Existía en realidad el equilibrio de poderes de un régimen republicano? Es un hecho innegable que se categorice al sistema mexicano con dominio del Ejecutivo sobre los otros poderes. Se ha mostrado ya que respecto al legislativo su influencia formal era bastante cuestionable. Entonces, si se parte de que constitucionalmente era fuerte, pero nada fuera de lo común de un sistema presidencialista y que comparativamente con otros sistemas presidencialistas no era tan dominante ¿De dónde proviene la creencia de que era un Ejecutivo fuerte? Al respecto se debe tener presente que “El amplísimo poder del presidente proviene no sólo de las facultades que acertada o desacertadamente le dan las leyes, sino de otras fuentes⁶⁸”, es decir, que El andamiaje jurídico es importante pero no suficiente para explicar la correlación de fuerzas manifestada en un Ejecutivo tan robusto.

Por otra parte, vale la pena abrir un paréntesis y mencionar rápidamente que el sistema presidencial puede llevar, a una desviación del régimen y convertir el sistema presidencial en un *presidencialismo*; ¿Qué se entiende por presidencialismo? “Se ha dado el nombre de presidencialismo a la práctica constitucional que prevalece en los regímenes presidenciales cuando el Ejecutivo asume un papel dominante sobre los otros poderes, particularmente el legislativo (Duverger, 1970)⁶⁹”. La definición anterior es acertada, pero también es oportuno aclarar que las razones por las que puede asumir protagonismo el poder Ejecutivo sobre los demás poderes no se encuentra exclusivamente en el andamiaje jurídico ya que las causas por las que el Ejecutivo puede dominar al Legislativo se encuentran tanto en la formalidad como en la correlación de fuerzas propia de un contexto específico. Por su parte Jorge Carpizo menciona que el presidencialismo es un “régimen con características propias enmarcadas por el sistema

⁶⁸ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano: Las posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, México 1976. P. 24

⁶⁹ Nacif, Benito, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, *Política y gobierno*, Vol. XI, No. 1, 1 semestre de 2004. P. 11

político mexicano” y enuncia las siguientes facultades provenientes del sistema político mexicano como características⁷⁰.

- a) Jefatura real del partido
- b) Designación de su sucesor
- c) Designación de los gobernadores
- d) Remoción de los gobernadores
- e) Árbitro en disputas obreras-patronales

Una vez que se ha hecho mención del andamiaje teórico como de las fortaleza proveniente del sistema político, es menester analizar, (además de lo que ya se ha explicado: el PRI en el Ejecutivo como canal cuasi único para las grandes corporaciones, el PRI el partido que todo lo abarcaba), el dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo (y sobre otros poderes) en la hegemonía que tenía en ambas Cámaras, lo que daba como resultado un gobierno unificado. Interesante será abordar qué pasó con dicho dominio cuando el PRI no contó con la mayoría absoluta en el Poder Legislativo y el congreso se dio un vuelco hacia la pluralidad.

Lo que sumado a la disciplina partidaria, garantizó atribuciones más allá de lo plasmado en la doctrina jurídica, que algunos han llamado facultades *metaconstitucionales*, tales como la jefatura dentro del partido, la capacidad de designar a su sucesor y de remover a altos funcionarios de su cargo. No obstante, más que ser facultades de facto, estas encuentran explicación en la correlación de fuerzas existentes que giraban en torno a dos ejes: el presidente y el partido. Del partido se ha hablado ya, pero ahora es necesario que se analice en función de su imbricación con el Poder Ejecutivo. La unión de estas dos instituciones es en buen medida la explicación del funcionamiento de las relaciones de poder existentes, si la correlación de fuerzas

⁷⁰ Carpizo Mc Gregor, Jorge, *Notas sobre el presidencialismo mexicano*. En: Revista de estudios políticos, N° 3, págs. 19-36. México, 1978. P. 83-84

se vio plasmada en un sistema presidencial, también es correcto asegurar que la unión de la presidencia con el partido configuró gran parte de los arreglos entre la clase política.

2.2.1 Imbricación Ejecutivo-Partido

Para comenzar este apartado es necesario hacer mención, siguiendo a Daniel Cosío Villegas, que las dos piezas centrales del sistema político mexicano, son tanto la presidencia de la república como el poder Ejecutivo. ¿Cómo poder entender que sean las piezas centrales del sistema político? La presente tesis propone poder explicarlo a partir de una imbricación o yuxtaposición de funciones, es decir que el presidente invadía tareas o áreas del partido y el partido a su vez funcionaba como una extensión del titular del poder Ejecutivo.

Dicho en otras palabras tanto la existencia de un gobierno unificado en torno al partido del titular del Poder Ejecutivo; como la disciplina partidaria dirigida al titular de la Presidencia, crearon las condiciones para que la institución presidencial se dotara de un liderazgo institucional. Dicho liderazgo no nace del vacío, ni de la espontaneidad, ya que el ascenso y consolidación de la presidencia como piedra angular del sistema político mexicano, tiene hondas raíces en la historia política, en la cultura, y, es una manifestación real y tangible del “colectivo social”, sistema que a su vez legitima la existencia de la institución presidencial como la institución hegemónica por excelencia. Al respecto: “Un elemento del sistema político que le da sentido y particularidad a la Presidencia: no puede existir en el vacío, sólo existe como parte del sistema que los sustenta.

Su significado se construye a través de la relación compleja de los componentes del sistema simbólico que el colectivo social asocia con la Presidencia.⁷¹”

La relación con el partido era pragmática. El partido encarnaba al presidente en turno, era su extensión, y a su vez el presidente representaba el éxito electoral del partido que englobaba a la clase política con aspiración real de poder. Una imbricación, necesaria para el logro de los objetivos electorales y para la estabilidad del sistema. Si el poder Ejecutivo pudo concentrar un poder excesivo, es también cierto que el férreo control y la exagerada disciplina partidaria tuvieron a su vez, como consecuencia, que la aspiración a una carrera política necesitaba encauzarse dentro de los márgenes dados.

“De esta manera, el binomio PRI-gobierno se convirtió en la pieza maestra de la gobernabilidad, permitiendo la convivencia de lo que podemos denominar sus dos almas: una ligada a las demandas e intereses populares, o alma “social”, y otra vinculada a intereses e ideales de modernización capitalista, o alma “modernizadora”. Por último, el PRI fue también el brazo electoral del gobierno, es decir, una organización capaz de monopolizar casi totalmente los cargos públicos de elección popular, convirtiéndose en la única vía eficaz para la lucha por el poder y transformando, los comicios en un ritual para convalidar las designaciones realizadas por el gobierno en turno.⁷²”

La respuesta a la fuerte presencia del Ejecutivo y a su poder de permear otras instituciones, se puede encontrar en: “La existencia de un partido y de un sistema de partido hegemónicos que constituyen las bases político-institucionales del poder presidencial en México⁷³”. Es decir, la conjunción de estas dos instituciones hizo posible la concentración de fuerza manifestada en representación política durante tantos años.

⁷¹ Sáenz, Liébano, *La Presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender*. Editorial Taurus, primera edición, México 2006. P. 70

⁷² Salazar, Carrión, Luis, *Salvos de una transición confusa*, en *Configuraciones*, Numero 8-9 Abril-Septiembre de 2002, Fundación Carlos Pereyra e Instituto de estudios para la Transición Democrática. Pp. 77

⁷³ Casar, Ma. Amparo, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre, 1996.P. 62

No obstante, de que sea comúnmente aceptada dicha imbricación entre instituciones, también es necesario hacer mención de que tal conexión comenzó a desgastarse con el paso del tiempo y debido al surgimiento de nuevos actores como el incipiente avance de los partidos de oposición que se manifestó en el triunfo electoral en estados como Baja California, Guanajuato, Distrito Federal así como mayor presencia en las cámaras y en los congresos locales. Otra variable que se debe tener en cuenta son los conflictos internos en el Partido Revolucionario Institucional.

Un quiebre en esta relación se encuentra, posiblemente, en el sexenio que inicia en 1970 con Luis Echeverría Álvarez, la novedad es que este presidente es el primero en serlo, sin antes haber tenido en su carrera partidaria un cargo de elección popular. Sin embargo, lo novedoso no fue solamente eso, sino la serie de peculiaridades durante su sexenio que cuestionaron la relación Partido-Ejecutivo. Para comenzar, si bien, el Presidente en turno podía elegir a su sucesor y cargos altos, esto no significaba que actuaría en el vacío, dado que tenía una imbricación institucional con el partido. Echeverría tomó una serie de decisiones que comienzan a marginar al partido, por ejemplo, escoger a Carlos Armando Biebrich como candidato a gobernador de Sonora, o de Otoniel Miranda en Hidalgo; casos ilustrativos en dónde el Ejecutivo comienza a relegar al partido en dichas decisiones, lo que naturalmente al partido no le agradó:

“Echeverría, ejerciendo un poder centralizador, atentó contra las fronteras y cotos de poderes regionales. Ahí el porqué de la reacción de éstos. Las protestas de distintos PRI’S estatales fueron, en efecto, fruto de la imposición de candidatos y gobernadores desde el centro.⁷⁴”

Echeverría eligió como sucesor a José López Portillo, en donde pesó más la lealtad al Ejecutivo que la carrera dentro del partido. En el sexenio de López Portillo se llevó a cabo la reforma

⁷⁴ Lince. Campillo, Rosa María; *Óp. Cit.* P. 175

electoral de 1977 (LFOPPE), empero, la reforma no fue del todo vista bien, la “apertura” lastimaba a algunos sectores del partido, lo cual se manifestó, por ejemplo en las declaraciones del entonces dirigente del CEN: Carlos Sansores Pérez, quién manifestó que la LFOPPE amenazaba las posiciones del PRI. Lo anterior es sintomático de un distanciamiento más en la relación entre el partido y el presidente.

La sucesión presidencial, de nueva cuenta ahondaría en los conflictos entre PRI y el presidente. El elegido fue Miguel de la Madrid Hurtado (Secretaría de Programación y Presupuesto) a lo cual Javier García Paniagua (connotado priísta que se sentía con derecho a ser el sucesor) renunció a su cargo en la dirección del PRI, manifestando así, su descontento y dando indicios de la profundidad de la fractura en las relaciones. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se vieron golpeados los intereses y representación de los sectores corporativos (de lo que ya se ha hablado supra), lo que trajo como resultado, que un sector del corporativismo clásico se distanciará aún más del Ejecutivo.

Otro clivaje que se encuentra en este sexenio, quizá de los más importantes, es la llegada y el eventual dominio de un nuevo grupo dentro del PRI: los tecnócratas:

“El gabinete delamadrista, así las cosas, quebró el tradicional equilibrio entre políticos y tecnócratas, privilegiando el dominio de estos últimos, identificados con las universidades, tecnológicos y posgrados extranjeros. Los hombres del presidente fueron ubicados en toda la administración pública y no sólo en el medio hacendario, lo que significó dejar fuera a otros funcionarios que, cumpliendo con los requisitos de la disciplina interna del PRI, poseían probablemente mayores méritos para ocupar secretarías acaparadas por los tecnócratas.⁷⁵”

La relación entre el partido y el Ejecutivo se mantuvo en el siguiente sexenio. Carlos Salinas de Gortari y su equipo de trabajo relevaron y discontinuaron a los clásicos políticos tradicionales

⁷⁵ Lince Campillo, Rosa María, *Óp. Cit.* P. 191

prístas. Los conflictos siguieron, sobre todo a raíz de las candidaturas, ahora los enfrentamientos eran entre el centro representado por Carlos Salinas de Gortari e intereses locales, lo que significó algunas candidaturas “democráticas” en contraposición a las de “unidad”, como fueron Colima y Nuevo León.

El presidente y el partido guardaron una relación que debe leerse no como una distancia total, o como una ruptura, sino como una crisis interna, producto de un reacomodo de un grupo hegemónico. No obstante en el sexenio de Ernesto Zedillo, la “crisis organizativa” fue visible. “La sana distancia” en tanto no intervención del presidente en los asuntos internos del PRI no existió, fue más bien un recurso demagógico que, no obstante, no logró tanto la democratización del PRI, pero sí trajo como consecuencia el incremento de conflictos internos y el ascenso de los gobernadores como actores importantes.

En el sexenio zedillista, lo que fracturó fuertemente la relación presidente-partido fue el resultado de la XVII asamblea, ya que el partido prácticamente bloqueó la facultad del presidente para seleccionar a su sucesor, dado que, como resultado de dicha asamblea los candidatos a gobernadores y presidente deberían a) haber desempeñado un cargo de elección popular b) haber sido dirigente del partido y c) tener 10 años de militancia. Fue una reacción de un sector del PRI que sentía desplazado por las decisiones del presidente.

Manifestada así la correlación de fuerzas dentro del partido, se daría por primera vez unas elecciones internas en el PRI, quedando como ganador Francisco Labastida.

Recapitulando, a partir del sexenio de Luis Echeverría comenzó una serie de conflictos entre el presidente y el partido, los cuales respondieron a una delegación de sectores tradicionales dentro del partido y que se acentuaron e hicieron visibles en el sexenio de Ernesto Zedillo. Lo

cual no significó una ruptura total en la relación, pero si una serie de conflictos organizativos y de reacomodo de poder, que trajeron como resultado una crisis dentro del PRI y el protagonismo de actores tales como los gobernadores priístas. Sin embargo, dichas crisis portaron consigo consecuencias en los otros poderes, por lo que es necesario el abordaje de ellos.

2.3 Poder Legislativo en México

En primera instancia el Poder Legislativo en su relación con el poder Ejecutivo y en segundo lugar los más importantes cambios en la composición del Congreso (sin entrar en detalle) es el objetivo de este apartado. Cabe aclarar que la tesis no pretende ser un estudio exhaustivo de las modificaciones del poder legislativo, por el contrario dado los objetivos de la presente tesis, este tema se toca y sirve para reafirmar la hipótesis de que el predominio del Ejecutivo sobre los otros poderes tuvo raíces no solamente legales, sino correspondientes al contexto político que el mismo partido-ejecutivo crearon, y que se fueron modificando conforme 1) fueron apareciendo nuevos actores y 2) el partido decidió modificar sus relaciones para sobrevivir.

Es oportuno comenzar mencionando las facultades más importantes de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, al respecto dentro de las más importantes funciones de los Diputados: a) aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, b) revisar la cuenta pública del año anterior. En la Cámara de Senadores, destacan: a) Ratificar al procurador general de la republica, Ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y altos mandos de las fuerzas armadas, b) Nombrar gobernadores provisionales cuando sea el caso, c) De una

terna previa realizada por el Ejecutivo, el Senado será el encargado de elegir a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entonces, ¿Las facultades que posee el Legislativo son fuertes o débiles formalmente? Para responder se argumenta que las facultades que ha obtenido el Congreso no solamente son de carácter legislativo. Al respecto:

“Las prerrogativas constitucionales otorgadas a cada uno de los poderes son relevantes en tanto que las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículo 72, 73, 74, 75 y 79 constitucionales), legislativas (artículo 73 constitucional), políticas (artículos 93, 110 y 111 constitucionales), administrativas (artículos 73, 76 y 80 constitucionales) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76 constitucionales) otorgadas al Legislativo son piezas clave para el sano equilibrio entre poderes, la rendición de cuentas horizontal, y las políticas públicas gubernamentales. Todas estas facultades cobran relevancia en el momento en que el Poder Legislativo no sólo legisla, sino que cumple otras funciones de carácter fiscalizador entra las que se encuentra: el control sobre el presupuesto, la ley de ingresos, el endeudamiento, promueve juicios políticos, la creación de comisiones de investigación, la demanda de la comparecencia de funcionarios públicos, el análisis de la celebración de convenios internacionales y el nombramiento de algunos miembros de la administración pública.⁷⁶”

Se puede asegurar que formalmente existía un peso relevante de las facultades del Poder Legislativo⁷⁷. Aunque como se ha abordado en el apartado correspondiente al Poder Ejecutivo, el predominio del Presidente sobre el Congreso tuvo causas que deberían buscarse en la hegemonía que mantuvo el partido del presidente por una parte y en segundo lugar en el andamiaje jurídico en general que lo posibilitaba (como un sistema de partido hegemónico y un

⁷⁶ Valencia. Escamilla, Laura, *La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas*. CONFINES de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, vol. 8, núm. 16, agosto-diciembre, 2012, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. pp. 16

⁷⁷ Aunque es necesario abrir un paréntesis en donde según el Artículo 29 constitucional “El contenido de este artículo implica la posibilidad de dotar al ejecutivo de facultades legislativas que en “tiempos de paz” pertenecen al Congreso y, en este sentido, reunir en un sólo a los dos poderes que establece la constitución.” En: Casar, Ma. Amparo, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre, 1996. P. 66

sistema electoral que no permitió la competencia real durante mucho tiempo, lo que a fin de cuentas se manifestó en la hegemonía oficial en dos cámaras).

En principio se puede afirmar que “de la constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes, sobre todo el legislativo⁷⁸” sin despreciar el dominio formal del poder ejecutivo sobre el poder legislativo, es también conveniente tener presente otros factores, como la hegemonía del partido (PRN, PRM o PRI) gracias a que “la mayoría parlamentaria está [estuvo] compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la república⁷⁹”.

Con el transcurso del tiempo la composición del Congreso se modificó y fue incipientemente plural, primero como resultado de una apertura controlada: con el objetivo de incluir a la *oposición* pero de ninguna manera cuestionar la hegemonía priísta. Así como reflejo de las reformas electorales de 1977, se vieron impactos en las elecciones de 1979 en donde el PAN duplicó sus diputados al pasar de 20 a 42 y tanto el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) encontraron representación en la Cámara, aunque el PRI mantuvo su dominio al pasar de 196 296 diputados. La composición del Congreso se fue haciendo gradualmente más plural. Importante aclarar que hasta mediados de la década de los 80 seguía manteniéndose la fórmula de hegemonía en ambas cámaras, lo que hacía posible que se pasaran las iniciativas en favor del partido dominante encabezado por el Ejecutivo, entonces, he allí la causa de que *de facto* el hacedor de leyes fuese el binomio presidente-partido.

⁷⁸ Cosío Villegas, *Daniel. Op. Cit.* p. 22

⁷⁹ *Ibíd.* P. 25

En este capítulo se ha hecho mención de los diversos cambios al andamiaje jurídico y a las instituciones formales, se ha mencionado también, que dichos cambios fueron encaminados a abrir el sistema pero sin romperlo, a incluir a la oposición pero sin perder el dominio priísta. Un ejemplo del afán de conservar dicho dominio se manifestó en la reforma electoral de 1986 que establecía la cláusula de gobernabilidad.

“Aunque desde 1986 se había establecido un tope de 350 curules para un sólo partido, con la cláusula de gobernabilidad se planteaba que el partido con 35% de los votos tendría derecho al 50% más uno de las curules, por medio de lo que se llamó la “escala móvil.”⁸⁰”

Los cambios institucionales hicieron posible que la oposición manifestará su presencia en el Congreso. Sin embargo y aunque se avanzó gradualmente hasta tener un congreso plural, el hecho innegable es que el PRI siempre contó con un número dominante de representantes en ambas Cámaras, mayor que las demás fuerzas políticas aunque no conservó la mayoría calificada⁸¹ misma que perdió en las elecciones 1988, ni la mayoría absoluta que de igual forma perdió en 1997.

2.3.1 Nueva pluralidad en el congreso. ¿Diferente dinámica?

En 1997 el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al obtener solamente 48% de las diputaciones, pero conservando aún la mayoría en el senado con un 60%. Más allá

⁸⁰ Peschard, Jacqueline, *De La Conducción Gubernamental Al Control Parlamentario: 30 Años De Reformas Electorales*; en: Loaeza, Soledad, Prud'homme, Jean-François (Coordinadores) *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV, Instituciones Y Procesos Políticos, Colegio de México. México, 2010. p. 375

⁸¹ Al respecto, de las elecciones presidenciales de 1988 y la pérdida de la mayoría calificada (dos terceras partes del Congreso) se tiene que: “El partido oficial conservó la presidencia de la República [obtuvo] 60 de 64 escaños en el Senado de la República, y mantuvo un amplio dominio en la Cámara de Diputados, obteniendo 260 de 500 curules” No obstante, cabe mencionar que al menos en la Cámara de Diputados no se obtienen las dos terceras partes de la composición total del Congreso, la mayoría calificada, necesaria para impulsar reformas constitucionales. Con información de Molinar, Horcasitas Juan, Op. Cit. p. 218

de la importancia del fenómeno y de la correlación de fuerzas que ello demostraba, es importante para efectos de esta tesis hacer la pregunta ¿Esta composición trajo consecuencias en la relación con el Ejecutivo? en otras palabras ¿Cambió la dinámica?

Para comenzar el presente apartado, es adecuado hacer mención de que en la LVII Legislatura (1997-2000) el éxito del presidente Zedillo fue de cerca del 84% de sus iniciativas presentadas. En un primer momento se puede pensar con base en los datos duros, que la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de diputados no afectó en nada el porcentaje de iniciativas presidenciales y con ello la relación legislativo-Ejecutivo no cambió sustancialmente.

Sin embargo, se debe tomar en consideración que, aunque es un número “grande de éxito”, el número en solitario no dice nada si no se compara con otras legislaturas precedentes. Por ejemplo en las LIV legislatura el índice de éxito legislativo del presidente fue de 96%, mismo que aumentó a 98%, 99% en las LV y LVI legislaturas respectivamente y cayó a 86% en la mencionada Legislatura que inaugura el gobierno dividido en la Cámara de Diputados. Entonces el índice baja en cerca de 12%, considerable baja, pero aún se debe tener en cuenta, que el número de iniciativas no es tan importante como los contenidos de estas, es decir, considerar las reformas estructurales que significasen un costo político el aprobarlas o congelarlas, como en efecto sucedió con las reformas fiscales y reforma energética que no tuvo éxito en el sexenio zedillista.

La imposibilidad de contar con una mayoría calificada para sacar reformas constitucionales, o de una mayoría absoluta en los grupos parlamentarios, inauguran así, una etapa de negociación entre los distintos grupos. Situación que la “oposición” aprovechó “para despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a un órgano

multipartidista⁸²”, así se reformó la ya existente e inoperante Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y en 1999 se crea la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) con el objetivo de “impulsar la conformación de acuerdos parlamentarios relacionados con el contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”.

Recapitulando, con la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados y sumado a las crisis internas del PRI se tuvo como consecuencia que el Congreso comenzará a tomar relevancia, lo que se manifiesta, en el creciente del índice del poder obstructivo de la oposición en el Poder Legislativo.

Por otra parte se han analizado ya la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo y como el Congreso ha visto modificada su composición. Entonces, es oportuno pasar a examinar la relación con el tercer poder de la triada republicana: el Poder Judicial.

2.4 El Poder Judicial mexicano en la lógica de hegemonía priísta

No interesa realizar una monografía de las funciones, menos aún de la historia del Poder Judicial, lo que se pretende es mostrar algunas de las relaciones entre el Poder Judicial y otros centros de poder, así como hacer una rapidísima mención a los cambios recientes que esta ha sufrido; lo que supone el surgimiento de la SCJN como un poder no nuevo, pero sí como uno que gana importancia y poder real en la vida política.

⁸² Valencia, Escamilla, Laura, *La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas*. CONFINES de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, vol. 8, núm. 16, agosto-diciembre, 2012, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. P. 19

Aunque la existencia del Poder Judicial de la Federación responde a la ideal separación y equilibrio de poderes, la realidad distó mucho de serlo y es que las funciones de la Suprema Corte de Justicia (SCJN), parecían ejercerse *de facto* desde presidencia. Si bien se establecían facultades importantes para el equilibrio en la división de poderes, en la realidad pesaron más los arreglos de poder, haciendo de ornato la existencia de la SCJN. La resolución de controversias discrepaba mucho de pasar por las manos del Poder Judicial. ¿En dónde encontrar una posible respuesta este fenómeno?

Para tratar de responder es importante situarse en el ámbito formal y aclarar que la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se realiza mediante una terna que el Poder Ejecutivo propone y el senado selecciona. Entonces dado el contexto político, lo que determinó la selección y ejercicio real del Poder Judicial fuese el dominio parlamentario del PRI. Por lo tanto, antes de la pluralidad de fuerzas en el Senado, las circunstancias posibilitaban que en realidad durante mucho tiempo los ministros prevenían de los designios del partido – presidente. La respuesta si bien corresponde a un peso natural de un sistema presidencialista, es también un hecho que la respuesta no es únicamente el ámbito jurídico, ya que el contexto creado por el mismo partido-presidente estableció las condiciones necesarias para una hegemonía que se manifestó en la relación con otras instituciones y, que significó en términos reales el nulo funcionamiento de la separación de poderes de una estructura republicana. Al respecto:

“El Poder Judicial fue históricamente una institución secundaria y, todavía más, sometida al presidencialismo que dominó al país hasta el siglo pasado. Su limitada capacidad para intervenir que, por definición, depende de que alguno de los otros poderes o los ciudadanos lo convoque, fue coincidente de lleno con la supremacía del Ejecutivo, que hacía imposible una controversia entre poderes o facilitaba sus soluciones. Ese sometimiento comenzó a cambiar desde que en 1994 el presidente Zedillo puso en marcha una profunda reforma judicial. La reforma implicó tanto una reorganización interna de la Suprema Corte de Justicia, que supuso la sustitución de todos los magistrados, la reducción de su número y la

eliminación de los puestos vitalicios, como la creación del Consejo de la Judicatura como órgano directivo de todo el Poder Judicial, encargado entre otros asuntos de nombrar y promover a los magistrados. Si bien el Presidente presenta una terna y el Senado designa a los miembros de la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura se integra en su mayoría por magistrados de la Corte, de los tribunales (colegiados y unitarios), por dos consejeros nombrados por el Senado y uno por el Ejecutivo. Con este nuevo esquema se eliminó por completo la influencia que hasta entonces había tenido el Poder Ejecutivo sobre la Suprema Corte al nombrar a sus miembros y, de hecho, comprometer sus lealtades.⁸³

Es un hecho innegable que los cambios institucionales, el avance de la “oposición” y la crisis internas del partido hegemónico, trajeron modificaciones al régimen y el Poder Judicial no sería la excepción. Los cambios se dieron en los años 90; es importante tener en cuenta que:

“A la reorganización del poder se añadieron dos modificaciones: se creó la figura de acción de inconstitucionalidad, mediante la cual la Corte puede conocer diferendos entre variados órganos públicos (partidos, Ejecutivo federal, ejecutivos locales, etc.), que plantean posibles contradicciones entre la Constitución y las leyes generales, y se reglamentaron las controversias constitucionales para dar certidumbre a los procesos y sentencias. Los cambios, no se dirigieron a mejorar la impartición de justicia a los ciudadanos, sino a asegurar la independencia y fortalecer al Poder Judicial frente al Legislativo y, sobre todo, al Ejecutivo, con el propósito de proteger sus acciones y convertirlo en un árbitro calificado en los cada vez más frecuentes desacuerdos entre ellos⁸⁴.

Tal vez una de las reformas más importantes y que daría un vuelco al papel de la SCJN y del Poder Judicial en general se da en 1994. En un paquete de reformas constitucionales decretadas por Ernesto Zedillo en 1994, se ampliaron las facultades de la SCJN: “Este decreto amplió las entidades, poderes y órganos públicos que pueden ser sujetos de las controversias constitucionales, al incluir de manera expresa a los municipios y al Distrito Federal, y señaló con mayor precisión los poderes y los órganos públicos sujetos a las controversias

⁸³ Hernández, Rodríguez, Rogelio., *Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes*, en: Loaeza Soledad, Prud'homme Jean-François (Coordinadores) *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV, *Instituciones Y Procesos Políticos*, Colegio de México. México, 2010. P 473

⁸⁴ *Ibidem*.

constitucionales.⁸⁵ Es decir, que se acrecentó la capacidad de intervenir en las controversias constitucionales, ahora podría intervenir en las que se conflictos entre los Estados de la Federación, entre los poderes de un mismo Estado y entre la Federación y un Estado.

¿Cuál es el resultado de estas modificaciones? Que ahora el Poder Judicial no sólo sería el encargado de la correcta aplicación de la ley, sino que ahora también se convertiría en intermediario y juez en los conflictos políticos. “Como era previsible, la Corte se convirtió en un actor central en las disputas políticas y se ha visto obligada, desde hace al menos una década, a revisar casos y, sobre todo, a conceder la razón a alguna de las partes en conflicto⁸⁶”. La Suprema Corte emergía, pues, como un actor con peso, en el nuevo contexto político.

2.5 Cambios en el sistema electoral y reformas al régimen de gobierno en México

Se lleva a cabo una serie de reformas al sistema electoral para hacerlo más competitivo (aunque este proceso fuera en exceso largo), como consecuencia es menester realizar una revisión a los cambios que finalmente fueron factor para potencializar la alternancia política a nivel federal. Pero antes de abordar la sustancia de este apartado se debe realizar la aclaración del alcance de este, y es que, por cuestiones tanto de espacio como de enfoque no se pretende un análisis riguroso de las reformas electorales, sino sólo se examina de forma contigua para complementar el tema central. Entonces dado que el Poder Ejecutivo ocupa un lugar privilegiado en este análisis se propone realizar la revisión de las principales reformas divididas por sexenio.

⁸⁵ Ovalle, Favela, José; *Las Controversias Constitucionales y Los Órganos Autónomos*, en: Cuestiones Constitucionales, núm. 25, julio-diciembre, 2011, pp. 101-127, Universidad Nacional Autónoma de México, México. P. 106

⁸⁶ Hernández, Rodríguez, Rogelio, *Óp. Cit.* P. 474

Se dan una serie de cambios en el sistema electoral, aunque es necesario afirmar que estos cambios en el régimen de gobierno y reformas electorales no deben leerse como un proceso propiamente lineal o positivo, ya que dependiendo el contexto se dieron diferentes avances y reveses, como ejemplo, ante el avance que la oposición manifestó en el Poder Legislativo en los últimos años, en 1990 se había instaurado la cláusula de gobernabilidad, la cual pretendía que el partido que obtuviera el mayor número de diputaciones de mayoría y el 35% del voto total, se le atribuiría el número de curules necesario para alcanzar 51% de la representación, lo que en un momento donde los partidos políticos comenzaban a emerger con fuerza real, fue un revés para un sistema más plural y competitivo.

En México, durante el sexenio de José López Portillo, (como ya se ha hecho mención: candidato que compitió sólo) se crea la Ley Federal de Procesos Electorales en 1977 a cargo de Jesús Reyes Heróles; la cual introduce el mecanismo de representación proporcional en el poder legislativo, introduciendo 100 diputados plurinominales de los entonces 400 existentes. Además posibilita que los partidos políticos tengan acceso al financiamiento público, así como la posibilidad de participar en elecciones estatales y municipales y criterios más flexibles como el criterio condicionado. Lo que posibilitó la incorporación a la vida institucional de sectores de la oposición históricamente marginados, aunque cabe decirlo, la hegemonía del PRI nunca se puso en duda.

En el sexenio siguiente encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado se realiza otra importante reforma electoral en 1986 en donde los diputados plurinominales aumentan de 100 a 200, pero también se eliminan el registro condicionado y la barrera que impedía el reparto de escaños plurinominales al partido que obtuviese el 60% de la votación. Producto de esta reforma se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), un organismo para calificar las elecciones,

aunque se mantenían serias carencias en su funcionamiento ya que seguía dependiendo del Poder Ejecutivo. No obstante y sin caer en juicios de valor, es importante mencionar que con esta reforma también se dieron modificaciones inoportunas, como cambiar la composición de la Comisión Federal Electoral, en donde: “La participación de los partidos políticos en su seno pasó de ser igualitaria a proporcional a su votación, con lo que la presencia del PRI se volvió determinante: de los 31 integrantes de la autoridad electoral, 16 eran representantes de este partido, quienes, teniendo derecho de voto, tenían el control absoluto de las decisiones. Ése fue el órgano que tuvo en sus manos la organización de la controvertida elección de 1988.⁸⁷”

Las elecciones presidenciales de 1988 mostraron una de las elecciones más competidas, pero también trajeron consigo serias dudas respecto a la certeza del sistema electoral. Dado el contexto político en el sexenio de Carlos Salinas se llevaron a cabo las reformas de 1989-1990, producto de las cuales se crean el Instituto Federal Electoral (IFE) y se le da la categoría de organismo constitucional autónomo y el TRIFE como tribunal especializado en temas electorales que ahora calificaría también. Al respecto del IFE éste comienza un proceso de institucionalización, pero es necesario mencionar que el Poder Ejecutivo seguía manteniendo injerencia en la conformación por medio del Secretario de Gobernación. Esta reforma también creó un nuevo padrón electoral y se implantó una *cláusula de gobernabilidad* que premiaba al partido que obtuviese el 35% de la votación total con el número necesario de diputados para obtener la mayoría absoluta en dicha Cámara.

Dentro del mismo sexenio se dispuso mayores responsabilidades al IFE, como ser el encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos que le fue concedida en la reforma

⁸⁷ Córdova, Vianello, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, texto completo en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/17.pdf> [consulta 30 de junio de 2013 2:52 am] p. 660.

electoral de 1993, así como prohibir el financiamiento privado dentro de los partidos políticos, pero fue hasta 1994 cuando los partidos políticos pierden derecho de voto en las decisiones del instituto, dando un paso a su relativa autonomía. Tal vez lo más relevante de esta reforma sea que los Senadores serían elegidos cada 6 años y no tres como había sucedido y además que una cuarta parte de estos sea elegido por primera mayoría. Asimismo estos cambios electorales dotaron de facultades al Tribunal Electoral para calificar elecciones de Senadores y Diputados. El último aspecto relevante es la inclusión de la figura de los observadores electorales en la jornada electoral.

Cuando Ernesto Zedillo fue el líder del Ejecutivo, se llevaron a cabo otras decisivas reformas electorales, como ejemplo en 1996, el Poder Ejecutivo deja de tener presencia dentro del Instituto. El IFE jugará un papel importante en el año 2000 al contar con capacidad institucional de realizar unas elecciones confiables. Los cambios en las instituciones formales tuvieron impactos, como ejemplo, el Poder Legislativo vio reflejada una nueva correlación de fuerzas a finales del siglo XX, ya que en las elecciones intermedias de 1997 el PRI pierde por primera ocasión la mayoría absoluta en la cámara de Diputados y en el 2000 pasa lo mismo pero en ambas Cámaras. Sin embargo, la correlación de fuerzas que se manifestaba se explica dado que en parte fue potencializada por las reformas que se dan en el sistema electoral, por ejemplo en 1996 se introdujo un senador proporcional tomando como una única circunscripción al país. En ese mismo año, se da un avance en la difusión mediática de los partidos, ya que contarían con programas permanentes en radio y tv y cierta cantidad de *spots* que gestionaría el IFE, y se pone un límite máximo de 300 diputados.

La reforma de 1996 es crucial para la correlación de fuerzas; ya que también se modificó la forma de elegir al Jefe de Gobierno y los 16 delegados mediante voto popular, lo se manifestó

claramente en las elecciones de 1997 cuando gana el Partido de la Revolución Democrática la capital del país. Aunque también es importante hacer mención de los conflictos en la reforma al COFIPE (financiamiento y flexibilidad de coaliciones) por lo que la reforma pasa sin los votos del PAN y PRD.

“No cabe duda de que la transición a un régimen democrático y plural se dio fundamentalmente por la vía de negociaciones entre los principales partidos políticos para establecer reglas de competencia electoral más equitativas, confiables y transparentes. Si bien los partidos estuvieron sometidos a presiones internas y externas, son ellos los que lograron acordar las nuevas reglas del juego sin romper el orden institucional. Como consecuencia de ello, el sistema de partidos se volvió más competitivo, como lo atestiguan los resultados electorales que no han permitido desde 1997 la obtención de una mayoría absoluta por un solo partido en la Cámara de Diputados (...) Desde la aprobación de la ley electoral de 1946 que crea el sistema de partidos moderno en México, la figura del partido ocupó un lugar central en la concepción jurídica de la representación política —a diferencia de otros sistemas nacionales en los cuales la representación política se concibe a partir de figuras jurídicas, como la del candidato. Esa concepción contribuyó a que, durante el largo proceso de negociación en torno a la reforma de las reglas de competencia electoral de 1989 a 1996, muchos de los elementos que habían favorecido al PRI como partido dominante terminaran beneficiando a los tres principales partidos mexicanos en su conjunto: el PRI el PAN y el PRD⁸⁸”.

Los cambios institucionales de la reforma de 1996 concibió nuevas facultades para el Tribunal Electoral, ya que este pasa de ser órgano autónomo y pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado. Quizás uno de los cambios más importantes para un sistema republicano fue la creación de la acción de inconstitucional que trajo nuevas facultades para el Poder Judicial y posibilitó así, un nuevo impulso para este.

⁸⁸ Prud'Homme, Jean-François, *El Sistema De Partidos*, En: Loaeza, Soledad, Prud'homme, Jean-François (Coordinadores) *Los grandes problemas de México, Tomo XIV, Instituciones Y Procesos Políticos*, Colegio de México. México, 2010. P. 142

La reforma electoral de 1996 implementó una nueva fórmula y distribución de las prerrogativas que se entregarían a los partidos políticos, quedando la distribución de la siguiente manera: 30% de forma equitativa y 70% proporcional al número de diputados de la última votación.

Las reformas electorales se pueden ver como síntoma de un escenario incipientemente más plural, lo cual se refleja en la intervención de partidos de “oposición” en la negociación y hechura de las reformas antes mencionadas. Al respecto es bastante ilustrador el siguiente cuadro:

<i>Reforma electoral</i>	<i>Tiempo de aprobación</i>	<i>Partidos que aprobaron</i>
1977	Abril 1977-diciembre 1977	PRI
1986	Junio 1986-febrero 1987	PRI
1989-1990	Enero 1989-agosto 1990	PRI y 26 diputados del PAN
1993	Marzo 1993-septiembre 1993	Constitucional: todos salvo el PRD. Cofipe: PRI y PAN
1994	Enero 1994-abril 1994	Todos
1996	Enero 1995-noviembre 1996	Constitucional: todos. Cofipe: PRI
2007-2008	Septiembre 2006-diciembre 2007	Constitucional: PRI, PAN, PRD, PT, Nueva Alianza, Alternativa. Cofipe: PRI, PAN, parte del PRD, PVEM

Fuente: Peschard, Jaqueline, De La Conducción Gubernamental Al Control Parlamentario: 30 Años De Reformas Electorales En: Loeza, Soledad, Prud’homme, Jean-François (Coordinadores) Los grandes problemas de México, Tomo XIV, Instituciones Y Procesos Políticos, Colegio de México. México, 2010. P 358

El cuadro muestra que el número de participantes, en las reformas formales al régimen, aumentaron y mantuvieron una presencia constante desde principios de la década de los noventa. Se debe considerar que si se parte de que un partido político tendrá presencia no sólo si detenta el poder, sino que también partiendo de su capacidad de “chantaje”, entonces es relevante el cuadro anterior en función de la inclusión de más actores políticos, concretamente de la oposición como un actor proactivo. Acerca de lo anterior:

“Las negociaciones posteriores para introducir modificaciones legales tuvieron que tomar en cuenta las demandas puntuales de la oposición, aunque la dirección del proceso siguió en manos del gobierno federal que, por su mayoría en los congresos federal y estatales, conservaba importantes márgenes de maniobra para determinar cuáles de dichas propuestas eran incorporadas y cuáles no, en función de lo que consideraba que el sistema era capaz de procesar sin rupturas.⁸⁹”

De acuerdo con Prud'Homme las reformas llevaron a que, “el sistema se volvió más competitivo, pero tendió a propiciar un control oligopólico de la representación política. Así, el modelo de relaciones que se establece entre los grandes partidos está marcado por una doble lógica de competencia y complicidad⁹⁰” Entonces se hace imprescindible asegurar que los mismos beneficiarios reformaron en un estira y afloja pero sin romper el mismo sistema.

2.5.1 El surgimiento de Órganos autónomos

Informalmente la concentración de poder giraba en torno al poder Ejecutivo, dado que el sistema presidencialista en México no solamente consideraba al titular de Ejecutivo como Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, sino que la ya explicada imbricación Partido-presidente posibilitaba que al Poder Judicial se le considerase como “arbitro en la procuración de justicia y monopolio de acción penal, arbitro en conflictos laborales,⁹¹” además de institucionalmente ser Jefe supremo de las fuerzas armadas y variadas facultades en materia de veto de reformas legislativas.

⁸⁹ Prud'Homme, Jean-François, *Óp. Cit.* P. 359

⁹⁰ *Ibidem.* . P. 122 y 123

⁹¹ Córdova Vianello, La reforma electoral y el cambio político en México, texto completo en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/17.pdf> [Consulta 07 de julio de 2013 1:07 pm] p. 679

Un papel que no se debe soslayar es el de los órganos autónomos, que fueron creados y emergiendo lentamente con el objetivo de reformar al régimen de gobierno. Este pequeño apartado tiene la finalidad de mostrar a los más significativos en los últimos años y mencionar brevemente como pudieron estos restar facultades al Ejecutivo. Al respecto:

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos se crea en 1989, y es elevado a rango constitucional y descentralizado de la Secretaría de gobernación en 1992. A partir de 1999 el encargado de nombrar a su presidente no sería ya el Poder Ejecutivo, sino la Cámara de Senadores, quitando así la facultad al Presidente de la República.
- La autonomía al Banco de México que se da en 1993, el titular del Banco aún estaría cargo del poder Ejecutivo, pero con la aprobación del Senado. Se estableció que no coincidan la fecha y duración del nombramiento de los senadores y el titular del Banco de México. De alguna manera se logra que el Banco de México quede separado “de las influencias políticas y burocráticas, que en todo momento pueden ser movidas por consideraciones y conveniencias de carácter transitorio o de grupo.”⁹² Además de que esta reforma “cambió las bases de la política monetaria y el control de la inflación, al ser manejadas por la autoridad de la banca central.”⁹³ Otro límite formal al presidencialismo y su inherencia en diversos sectores.
- Poder Judicial fue reformado en 1994, y con ello “se confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer un control de constitucionalidad abstracto sobre leyes y normas de carácter general a través de las acciones de inconstitucionalidad, o bien determinar la constitucionalidad de las esferas de competencia de los poderes públicos a través de las controversias constitucionales, con lo que, en los hechos se convirtió en un verdadero tribunal constitucional.”⁹⁴

⁹² Pedroza De La Valle, Susana T., *Los órganos Constitucionales Autónomos en México*, texto completo en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/306/7.pdf> [Consulta 02 de abril de 2013 11:16 pm]

⁹³ López Lara, F. Álvaro, *Los ciclos del presidencialismo mexicano*, en: Soto Reyes Garmendia (coordinador), Ernesto: La democracia y el sistema político en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Pensar el futuro de México, Colección conmemorativa de los revoluciones centenarias, junio 2010, México, México. 2010. P 184

⁹⁴ Córdova, Vianello, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, texto completo en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/17.pdf> [consulta 04 de abril 12:30 am] p. 679

- En 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral, pero hasta 1996 se incorpora al Poder Judicial de la Federación y cambia su nombre a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ahora sería un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de las resoluciones judiciales de los procesos electorales se logra que sus integrantes sean nombrados por el Senado, ya no más por el Poder Ejecutivo, y se le suman a sus atribuciones las facultades de inconstitucionalidad de leyes electorales federales o locales. Con lo que ahora, el poder Ejecutivo formalmente no tendría ya, la última palabra en los procesos electorales.
- La Auditoría Superior de la Federación, se instaura en julio de 1999, la cual cuenta con autonomía en el ejercicio de sus atribuciones organización y funcionamiento, se encarga de fiscalizar los gastos de los tres poderes. Dependería para el nombramiento de su titular y rendiría cuentas a la Cámara de Diputados.
- La Comisión Federal de Competencia, (CFC) órgano descentralizado de la Secretaría de Economía, que es creado con el objetivo de “Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, para contribuir al bienestar de la sociedad⁹⁵”. La creación de un órgano que tenga entre sus funciones la lucha en contra de los monopolios, en el papel es un avance para un régimen de separación de poderes, dado que el Ejecutivo no tendría la última palabra. No obstante los avances formales, los resultados de la CFC aún están en deuda.
- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) “Es una de las instituciones reguladoras más antiguas en México. Es importante señalar que, en sus orígenes, las funciones bancarias y de valores tuvieron un desarrollo por separado. A partir de la década de los noventa, sin embargo, la liberalización del sistema financiero, que permitió la competencia tanto interna como externa, impuso la necesidad de contar con mejores

⁹⁵ Misión y Visión (SF) Recuperado el 07 de Julio de 20013. de: <http://www.cfc.gob.mx/index.php/cfc-quienes-somos/mision-y-vision-cfc>

organismos y procedimientos de supervisión, para medir en forma consolidada el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros. Por esta razón, en 1995, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV) consolidó, en un solo órgano, las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores. La Ley otorgó a la CNBV la figura de órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas⁹⁶.

Los órganos mencionados, se inscriben dentro de una democracia representativa, sin embargo durante años, más allá de su presencia, su peso y relevancia fueron nulos o muy limitados, no fue hasta finales de la década de los 80 y en los 90, cuando estas organizaciones comenzaron diversas metamorfosis, representando dentro de sus alcances algunas limitaciones a la concentración de poder que giraba en torno al poder Ejecutivo. La importancia en el contexto nacional radica en que “Estos organismos son instituciones públicas en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal. En los sistemas presidenciales, estos organismos independientes han contribuido a que la división de poderes se extienda más allá de la estructura tripartita tradicional Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esto augura una mejora de la gobernabilidad democrática pues fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos que, históricamente, ha sido relativamente débil en América Latina.⁹⁷”

Dos posibles lecturas, al respecto de los “cambios al régimen de gobierno”, ya que si por una parte “La alternancia, además de alcanzarse por la voluntad de la sociedad, desde luego, se

⁹⁶ Pardo, María del Carmen, *El estado mexicano: ¿De la intervención a la regulación?* En: Loeza Soledad, Prud'homme Jean-François (Coordinadores) *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV, Instituciones Y Procesos Políticos, Colegio de México. México, 2010. P. 107

⁹⁷ Ackerman, John M., *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. Siglo XXI Editores- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007. Pp. 17-18

logró por el continuo mejoramiento de las instituciones y regulaciones electorales⁹⁸. Es decir, importante no soslayar el papel jugado por los cambios institucionales al sistema electoral, al sistema de partidos y el surgimiento de órganos autónomos que limitaron aunque de forma tímida al presidencialismo excesivo.

Pero por otra parte, al respecto de los mismos órganos autónomos, no deja de ser cierto que su funcionar ha quedado a deber en ocasiones por los mismos candados y trabas con que se crearon, “impulsadas por un régimen en crisis más por necesidad de legitimarse que por convicción⁹⁹”. Los resultados son, pues, aún cuestionables.

2.6.- Sistema político y alternancia. Elementos teóricos para comprender la relación

Leonardo Morlino define como “cambio político cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o sus componentes¹⁰⁰” lo cual da pauta para comprender la importancia de estudiar los cambios políticos en los componentes del mismo sistema. En las páginas anteriores se han estudiado las transformaciones en los componentes del sistema, pero para tener un análisis completo y coherente, es necesario que se estudien como categorías de relación; esto es que: “El cambio, el desarrollo, modernización y todos los demás conceptos que conllevan alguna transformación, son categorías de relación: es decir, que sólo son observables en la relación entre un antes y un después” En este caso específico lo que se trata de estudiar es el

⁹⁸ Hernández, Rodríguez, Rogelio, *Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes*, En: Loaeza Soledad, Prud'homme Jean-François (Coordinadores) *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV, *Instituciones Y Procesos Políticos*, Colegio de México. México, 2010. P. 405

⁹⁹ Cansino, César, *El evangelio de la transición, y otras quimeras del presente mexicano*. Debate, México, 2009. P.

¹⁰⁰ Morlino Leonardo, *Como cambian los regímenes políticos: Instrumentos de análisis*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985. P. 47g

cambio antes y después de la alternancia política, se parte de la alternancia política del año 2000 como parámetro para conocer si existieron o por el contrario estuvieron ausentes las transformaciones apreciables en los componentes del sistema político mexicano, que puedan dar indicios del cambio político.

¿Cómo poder llevar a cabo un análisis relacional? ¿Estudiar a relación entre sistema político y alternancia política es trascendente para estudiar el cambio político? Para analizar el cambio es necesario estudiar las reglas operativas de la disputa del poder, es decir, las reglas del juego mediante las cuales los miembros del sistema participan y resuelven sus conflictos políticos. Y, en un sistema presidencialista, la llegada a poder Ejecutivo representa la posibilidad de cambios en dichas reglas; de allí la pertinencia de vincular estas dos variables para realizar un análisis.

Es esta parte es oportuno hacer mención que “En las ciencias sociales los tipos de relaciones que se buscan son, en general, causales. El objetivo principal es el de explicar, en el sentido de atribuir, una o más causas a un fenómeno, de identificar sus condiciones causales.

- Las variables dependientes. Son fenómeno que intentan explicar
- Las variables independientes son las condiciones que se supone determinan los fenómenos.

Las variables son elementos esenciales para poder elaborar la hipótesis de trabajo¹⁰¹”Es decir, el cruce de las variables corresponde al objetivo de explicar un fenómeno, pero también de conocer las condiciones que propician el mismo, en otras palabras, la relación entre alternancia y sistema político busca explicar el último a raíz de la primera.

¹⁰¹ Jiménez Ruíz, Francisco Javier, *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*, Porrúa-Universidad de Juárez Autónoma de Tabasco, - Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2005, p.72

Según Morlino “para comprender la transición de régimen, es preciso analizar el qué, el cuánto el cómo” es decir, hay que problematizar y concretar qué del sistema político cambia, en qué magnitud y en qué forma. Una posible arista al análisis, es analizarlos a partir de los cambios formales en las reglas del juego (leyes electorales y sistema de partidos), cómo se afecta a la piedra angular del sistema político mexicano (relación presidente-partido) y a partir del cambio de partido que precisamente ocupa el poder Ejecutivo, en el sistema presidencial mexicano.

Dentro de la misma línea, para algunos autores (Zamitiz 2008) la transición política debería ser la meta de la alternancia electoral; por lo que el valor de estudiar la alternancia política como forma de cambio político dentro del sistema es doble: en primera dada la importancia de conocer las condiciones que propician a esta y en segundo lugar, como se afecta al mismo sistema, en otras palabras, como se pueden propiciar elementos relacionales que muestren síntomas de cambio político.

¿Cómo estudiar esto? ¿Son categorías excluyentes en el análisis la alternancia y el sistema político? No, por el contrario la vinculación de éstas dos categorías, alternancia y sistema político tienen como objetivo demostrar una dimensión del cambio político, esto es el vínculo democracia-elecciones que se incrusta como piedra angular para entender el cambio político del sistema, máxime si este ha sido un tema de estudio durante las últimas décadas.

Se ha justificado la importancia de enlazar esas dos variables para el análisis del cambio político, pero aún falta por conocer en dónde se estudiará, es decir, en que componente del sistema se puede centrar el análisis. Parafraseando a Sartori, “se puede dar por consumada una transición democrática de régimen cuando se ha producido una transformación de un sistema de

partidos,¹⁰² o sea, una de las aristas para poder centrar el análisis será el estudio de los componentes formales del sistema, en este caso tanto el sistema de partidos, como el sistema electoral mostrara indicios de cambio. ¿Pero qué tipo de cambio? Ya se ha mostrado cuando, en dónde, pero aún falta por conocer el qué.

Al respecto, es importante recordar que un “régimen democrático implica competencia política y existencia de oposición; sufragio universal y otras formas de participación; elecciones libres, competitivas y a intervalos de tiempo regulares; electividad de todos los cargos políticos más relevantes; partidos en competencia, fuentes de información diversa y alternativas¹⁰³” ¿El régimen político mexicano garantizaba dichas condiciones? En este capítulo se ha demostrado que se dieron una serie de reformas electorales que garantizaban la continuidad del sistema, que si bien existía la competencia, el criterio cuantitativo, la competitividad era prácticamente nula. Esto es, una parte de la dimensión del cambio político en el cruce de variables entre sistema y alternancia política se incrusta en el estudio de la competitividad del mismo sistema. Por otra parte, realizar ese estudio abre otras interrogantes a las cuales es necesario darles solución. Si existió un cambio en el régimen ¿Cuándo fue?

Samuel Huntington menciona que “para encarar con éxito la modernización, un sistema político tiene que estar ante todo en condiciones de innovar la política, es decir, de promover la reforma social y económica por medio de la acción estatal (una segunda exigencia es que el sistema se encuentre capacitado para simular las fuerzas sociales producidas por la modernización, y obtenga una nueva conciencia a consecuencia de ésta. A su debido tiempo, esos grupos sociales

¹⁰² Morlino, Leonardo, *Óp. Cit.*, p. 91

¹⁰³ *Ibidem.* P. 88

exigen el derecho de participar en el sistema político, este proporción los medios para tal participación, por caminos que armonicen con la continuidad de su existencia¹⁰⁴”. Dicho de otra manera, el cambio en el sistema político deber ser congruente con la misma capacidad del sistema para cambiar pero sin romperse, mutar pero no romper de forma brutal.

Es precisamente, en este tipo de cambios que se inserta la alternancia política, si se entiende esta desde la perspectiva de “encuadrar a la transición [alternancia], genéricamente, como una variedad de cambio político, generalmente no violento, desde un sistema autoritario a otro representativo¹⁰⁵”, es decir, la alternancia política como un cambio que no rompe con la capacidad del sistema para adaptarse, sino por el contrario, es un cambio que se encuentra previsto dentro de los límites que el mismo sistema impone dentro de sus cambios formales. En otras palabras, “en una condición democrática, es necesaria la alternancia para liberar el sistema político e implementar un cambio de régimen a través de una estructura de autoridad nueva¹⁰⁶”
”La alternancia, pues, como una forma de dar válvulas de escape al sistema. La pregunta obvia que ahora se abre es ¿Se llevó a cabo dicho cambio de régimen con una estructura de autoridad nueva al darse la alternancia?

Dentro de la misma línea, es importante recordar que para comprender el problema del cambio político, se debe estudiar no sólo las causas o procesos que preceden sino también realizar un estudio de las consecuencias que le proceden. En este contexto es oportuno mencionar la importancia de la comparación en el análisis político “Comparar implica asimilar y diferencia en

¹⁰⁴ Huntington, Samuel. *Óp. Cit.* P. 131

¹⁰⁵ Cazorla, José, “Transiciones y cambio político” en Rafael del águila (Coordinador) Manual de Ciencia Política, Trotta, Madrid, 2003.

¹⁰⁶ Vega Cabrera, Víctor Tomas, *Las reformas electorales como motor del cambio político en México : una visión analítica de la elección presidencial de 2012*, Tesis. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, 2013. p. 118

los límites. Las comparaciones que se pretenden realizar se llevaran a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos y declarados no comparables¹⁰⁷” Es decir, que para el estudio de la realidad política no basta sólo la descripción en vacío, sino se tienen elementos relacionales que completen el análisis.

Concluyendo, aquí se optó por tener como parámetro la alternancia electoral. Una vez que se han estudiado los cambios formales del sistema es necesario conocer la dinámica y posibles consecuencias después de la alternancia política en el sistema. Para ello es que se desarrolla el siguiente capítulo.

¹⁰⁷ Jiménez Ruíz Francisco Javier, *Óp. Cit.* P. 48

Capítulo 3

Dinámica y Desarrollo del Régimen Democrático después de la Alternancia Política

La alternancia política a nivel federal sucedió en las elecciones del año 2000, después de 71 años, el Poder Ejecutivo estaría encabezado por un presidente de extracción no priísta. Este capítulo se crea, precisamente, con la finalidad de analizar la dinámica después de la alternancia política, entre las principales instituciones que conforman la estructura republicana. No obstante, realizar la tarea anterior, rebasaría con sobras la extensión del presente capítulo, por lo que se opta por seguir la línea del capítulo precedente y abordarlo en la medida de la dinámica y relación con el poder Ejecutivo.

Se debe aclarar que si bien el sistema de partidos se abrió lentamente por medio de reformas y el papel de la oposición que fue ganando terreno hasta pasar a ser más competitivo, es también cierto que en varios casos el saldo fue favorable al Partido Revolucionario Institucional, importante será dar una lectura a las elecciones del año 2000 en su justa dimensión, en dónde si bien el PRI perdió las elecciones presidenciales y con ello dejó de estar al mando del Poder Ejecutivo, siguió siendo dominante en el Poder Legislativo, en la mayoría de los ejecutivos estatales y en las cámaras locales. Se pretende, pues, un análisis del desarrollo en el sistema, después de la alternancia política del año 2000, con el fin de tener elementos relacionales para el análisis.

3.1 Alternancia política del año 2000

A *la alternancia política* se le ha señalado en el capítulo primero como uno de los pilares de todo gobierno representativo, dado que siempre estuvo contemplada dentro de los márgenes del régimen político, prueba de ello es que la alternancia política se había dado ya a nivel municipal y a nivel estatal, no obstante la alternancia a nivel federal sucedió hasta el año 2000. Es necesario que más allá del imaginario colectivo que esto representaba, se deban dimensionar y realizar las siguientes preguntas ¿Cambió la dinámica entre las instituciones del sistema? Si por una parte, el sistema tiene la capacidad de adaptarse para sobrevivir ¿Cómo adoptó un Ejecutivo proveniente de un partido distinto? Y dentro de la misma línea, si la alternancia es un fenómeno formal y siempre previsto, pero por otro lo singular lo da el contexto mexicano y el presidencialismo como uno de sus pilares, entonces ¿Ante el derrumbe de la imbricación sistema-partido el sistema reaccionó de forma tal que se mantuvo estable? Es indispensable pues buscar posibles respuestas a las preguntas que abre la alternancia a nivel Ejecutivo del año 2000, entre ellas:

“Habría que preguntarse si en el proceso de la alternancia el lugar del antiguo partido hegemónico debe ser ocupado necesariamente por otro partido. ¿Simple remplazo del PRI por el PAN? ¿Cambio de lógica y gestión gubernamental? ¿Construcción de una hegemonía por la fuerza emergente? ¿En qué plazos, a qué costos, con qué riesgos? ¿Es el PAN esa fuerza nueva o comparte el espacio con referentes que aún no consiguen plasmarse en organización partidaria? ¿El foxismo desborda al PAN o éste debe constituirse en núcleo estructurado?¹⁰⁸”

¹⁰⁸ Zárata, Alfonso (coordinador) *Fox: los días perdidos*; Océano, México, 2004. P. 194

Como ya se ha adelantado se busca responder las interrogantes anteriores con base en un análisis de la dinámica de la relación de los Poderes de la Unión. No obstante antes de comenzar se hace necesario contextualizar las condiciones en que se encontraba el primer Ejecutivo de la alternancia. Unos datos que ayudarán a entender la dimensión de los retos a que se “enfrentaría” el Ejecutivo son:

- El PAN solamente obtuvo 41% de los diputados y 36% de los Senadores, es decir, no contó con mayoría en el Congreso que le garantizara por si mismo impulsar reformas constitucionales.
- Únicamente siete gobernadores compartían filiación partidista. Si se compara con el inicio de los sexenios anteriores se tiene que Salinas y Zedillo compartieron filiación con 29 y 21 respectivamente.
- El Partido Acción Nacional sólo mantuvo un 10% de mayoría en las asambleas locales, a diferencia del 90% y 50% de los dos sexenios pasados.
- Los municipios tampoco le eran favorables al blanquiazul si se comparan sus 322 municipios (16%) a los 1426 que ganó en 1988 el PRI y 2186 que ganó en 1994.

Se han dado algunos breves datos para comenzar, pero todavía falta conocer las implicaciones que esto trajo dentro del marco de la dinámica y desarrollo del gobierno. Por lo que aquí se propone iniciar con el análisis del poder Ejecutivo después de la alternancia.

3.2 Poder Ejecutivo después del 2 de julio

Una de las preguntas que guían gran parte de la investigación del presente apartado es la siguiente: ¿El Poder Ejecutivo después de la alternancia política era institucionalmente fuerte o

débil? Los parámetros para conocer la fortaleza o debilidad del Poder Ejecutivo han quedado plasmados desde el primer capítulo y de igual forma en el segundo capítulo se ha mostrado que a pesar de contar con facultades acordes a un sistema presidencial, la fuerza del Ejecutivo no provenía exclusivamente del ámbito constitucional, sino de la ventaja de ser un presidencialismo con gobierno unificado producto de la imbricación del presidente con el PRI y sumado al uso de factuales extra constitucionales del titular del poder ejecutivo ejerció. Ahora lo que interesa es hacer el análisis de la misma institución pero enmarcada en el contexto de la alternancia a nivel Ejecutivo y después de, supuestamente, llegar a la piedra angular del sistema político mexicano un presidente surgido de un partido distinto al PRI.

Para comenzar, se debe dar la importancia debida al hecho de que el régimen de gobierno fue “acotándose” formalmente por la aparición de diferentes organismos no gubernamentales y por la descentralización de diversos órganos y que “así mismo llegó con menos poderes en materia política y económica que los presidentes anteriores a causa de la reforma del Estado delamadridista y salinista (el desmantelamiento del sector paraestatal).¹⁰⁹”

Por otra parte, es importante tener en claro que, dentro de los argumentos que tratan de ver serias limitaciones formales al Ejecutivo que “baste recordar que el presidente dejó de ser primera autoridad agraria, por virtud de la judicialización de los procedimientos que resolvían muchas de las controversias más importantes del campo mexicano; en las cuestiones electorales, se ha excluido la representación del Ejecutivo Federal en el órgano máximo del Instituto Federal Electoral (IFE); y en el nombramiento de ministros de la Suprema Corte, la decisión definitiva ha quedado en el resorte del Senado, y ante este mismo órgano se ratifica

¹⁰⁹ Zárata, Alfonso (coordinador) *Fox: los días perdidos*; Océano, México, 2004. P. 58

ahora al procurador general de la república.¹¹⁰ Entonces, desde esta visión es notorio que se diera un proceso de adelgazamiento formal de facultades y de injerencia del Ejecutivo en distintas áreas y sectores.

Pero por otra parte, al realizar un análisis integral y recordar que, como se señaló en el capítulo segundo, la fuerza del presidencialismo emanaba, obviamente, de las facultades legales, pero gran parte de dicha fuerza provenía del contexto favorable de tener una hegemonía partidaria representada en las cámaras del poder legislativo y por un proyecto respaldado socialmente durante un buen tiempo. Entonces será necesario que al examinar al Poder Ejecutivo después de la alternancia se tenga claro que el análisis deba estar presente en los dos rubros ante señalados, en el carácter formal y en el contexto favorable de ser un sistema presidencial con gobierno unificado. Derivado de lo anterior, se debe hacer la aclaración que dentro de esta investigación se diferencia entre un Ejecutivo fuerte (en tanto institución) y un ejercicio de gobierno débil (en tanto ejercicio del poder). Revisadas las aclaraciones, se procede al análisis.

En la misma línea, las “limitaciones” de facultades e injerencia del Ejecutivo en diversos sectores y áreas, es también innegable que estos cambios se dieron desde los años 90’s, por lo que el sexenio de Ernesto Zedillo estuvo inmerso en las mismas condiciones formales; es decir, institucionalmente la Presidencia no varió ni modificó sus atribuciones formales en gran medida, con la alternancia, o sea la institución presidencial no vio afectadas sus facultades formales por algún vuelco trascendente que no se haya tenido ya previamente, contexto dentro del cual ya se había desarrollado al menos un sexenio.

¹¹⁰Valencia, Carmona, Salvador; *Hacia un nuevo sistema político y constitucional*, Cuestiones Constitucionales, enero-junio, número 008, Universidad Nacional Autónoma de México, México, México. Pp.169-170

Se debe considerar a los órganos autónomos y descentralizaciones, al surgimiento del gobierno dividido y al papel de la SCJN (producto de reformas) como factores que redujeron las facultades del Ejecutivo, no obstante dichas “limitaciones” fueron sufridas al menos por el último sexenio priista, entonces ¿Por qué se tiende a creer que el sexenio inmediato a la alternancia fue débil? ¿De dónde proviene esa creencia? ¿Está sustentada?

Al respecto, una respuesta es que no existió debilidad institucional a pesar de las reformas, ya que formalmente el Poder Ejecutivo sigue manteniendo el pilar de sus facultades, pero lo que sí existió fue una debilidad de ejercicio de poder, es decir, que “Confundimos el carácter democrático en el ejercicio del poder con el hecho de dejar de ejercer el poder. La ausencia de un presidente autoritario no tiene por qué significar ausencia del presidente.”¹¹¹ Y el primero en confundirlo fue el mismo presidente quien careció de habilidad política y tacto político, manifestando una presidencia débil a pesar de seguir contando con facultades constitucionales fuertes, pero ejerciéndolo de otra forma; en otras palabras: “Si consideramos las facultades constitucionales referidas al poder presidencial nos percatamos que la Presidencia, como institución, es fuerte, independientemente de quién detente el Poder Ejecutivo. Las habilidades para ejercer el poder del Presidente en turno, que pueden ser muchas o pocas, no significa que el presidente sea débil, en todo caso se puede decir que es torpe o que desconoce el arte de gobernar”¹¹²

“Lo contradictorio es que aun cuando el poder del presidente se ha visto minimizado, no ha sido una apariencia de debilidad en el poder Ejecutivo. De hecho el presidente Fox no ha tenido menos poder formal que sus predecesores Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, por ejemplo. Aun cuando las circunstancias políticas son distintas, las atribuciones constitucionales son prácticamente las mismas. Por razones culturales la institución presidencial también continúa siendo fuerte. Ello me lleva a la conclusión

¹¹¹ Durazo, Alfonso, *Salvos del cambio. Una crítica política de la alternancia*. Plaza Janés, Primera edición, México, 2006. P. 120

¹¹² Trejo Romo, Pablo. *Óp. Cit* P. 94

de que el poder Ejecutivo sigue siendo constitucionalmente fuerte pero el gobierno del presidente Fox ha sido políticamente débil. Cabe aquí recordar la clásica reflexión de que el poder se tiene sólo en la medida en que se ejerce. Es decir, seguimos con un sistema presidencialista y un Ejecutivo constitucionalmente fuerte. El problema es que dicho poder ha sido desaprovechado operativamente. Llegamos así a un ejercicio más ineficaz del poder pero no necesariamente más democráticos.¹¹³

Resumiendo: las facultades constitucionales fuertes que sustentaban al Poder Ejecutivo, no variaron en gran medida, no obstante en lo que se debe poner gran atención, es en el contexto político y la correlación de fuerza existente. En el presente trabajo se propone que lo que influyó de manera decisiva fue el gobierno dividido (en sus dos niveles: horizontal y vertical), el no contar con la ventaja de una imbricación con el partido, que la oposición sería encabezada por el otrora partido hegemónico, el PRI y que se dio un ejercicio de gobierno y liderazgo débil de parte de Vicente Fox.

Para, comprobar lo anterior, se hace necesario abordar en un primer momento la relación Presidente-Partido y en un segundo momento, pero no menos importante, la relación con el Poder Legislativo y con el Poder Judicial, es decir, con los otros poderes de la unión.

3.2.1 La relación entre Vicente Fox y el Partido Acción Nacional

Antes de abordar la sustancia del presente apartado, se debe realizar una anotación importante y esta es que, la imbricación que existió entre el Presidente y el PRI fue un fenómeno característico de la correlación de fuerzas en un momento muy específico, por lo que pensar la relación entre el Fox y el PAN en los mismos términos no responde al contexto. Lo que sí se puede hacer es analizar la relación del presidente con el partido, en función de que parte de la

¹¹³ Durazo, Alfonso, *Óp. Cit.* P. 123

fuerza de un sistema presidencial se encuentra en una correcta relación entre presidente y partido.

Entonces, lo peculiar es que después del año 2000, “El partido triunfante ya no repite la disciplina ciega con respecto al titular del Ejecutivo, de suerte que ya no funciona como brazo político del presidente.¹¹⁴”, es decir, se pierde la disciplina partidaria característica de sexenios anteriores. Aquí se propone como una posible y primera solución que, formalmente en los estatutos del PAN, no se consideraba que en sus asuntos internos interviniera el presidente, precisamente porque cuando se elaboraron no estaba contemplado tener un líder desde el Ejecutivo.

“Así las reglas internas de Acción Nacional tienen un conjunto de candados procedimientos y órganos colegiados, que hacen casi imposible que una autoridad federal o local pueda incidir con el fin de alterar los resultados de procesos internos. Dos casos recientes avalan esta evidencia: primero, la reunión del Consejo Nacional para renovar presidente del partido no pudo desarrollarse de acuerdo a designios de Fox, el cual apoyaba, aunque no en forma abierta, la candidatura de Carlos Medina Plascencia, el resultado fue la reelección de Luis Felipe Bravo Mena; segundo, en la elección para candidato del Estado de Nuevo León, Mauricio Fernández resultó ganador, a pesar de todos los intentos de Canales Clariond en sentido contrario.”¹¹⁵

La injerencia del Presidente Fox, dentro de su partido estuvo limitada, en parte por los mecanismos internos del partido. Sin embargo, y desde otra perspectiva, para entender a cabalidad la distancia en la relación presidente-partido es innegable la influencia del ejercicio del poder y el liderazgo desde la Presidencia, en dónde Vicente Fox tuvo el peso protagónico, o sea,

¹¹⁴ Osorio, Corres, Francisco, Javier, *Alternancia política y cambio constitucional*, en: Valadés Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo (coordinadores) *Democracia Y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, No. 63. UNAM. México. 2001. P. 260

¹¹⁵ Escamilla, Cadena Alberto, Brown César Javier, *Fox y Acción Nacional: La difícil relación*, *El Cotidiano*, mayo-junio, año/Vol. 19, número 119, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, D.F, México, p. 70

la incapacidad de Vicente Fox de negociación, lo que finalmente se tradujo en que no se podría hablar de imbricaciones entre el presidente-partido.

La cooperación entre el Ejecutivo y el partido político es el ideal para el funcionamiento y ejercicio de gobierno, dado que por una parte el presidente debe apoyarse en las líneas programáticas del partido a la hora de gobernar y por otra el partido necesita de un liderazgo ¿Esto existió de forma exitosa en el sexenio de Vicente Fox? ¿Fue una relación de conflicto o cooperación? Si fue una relación conflictiva ¿De dónde provienen los orígenes de la no cooperación entre el presidente y el partido? Posibles respuestas se encuentran desde la forma en que se dio la candidatura y en segundo lugar en el círculo cercano que rodeó a Vicente Fox durante su sexenio.

Fox, como pretendiente construye la candidatura al margen del propio Partido Acción Nacional, el apoyo de empresarios a su campaña se logra imponer y consigue ser postulado candidato por el partido blanquiazul. La alianza giraba en torno al candidato, sin embargo, es obvio que no existía una relación de fondo entre el partido y el candidato, lo que a posteriori traería fracturas a la necesaria relación presidente-partido:

“La verdad es que el guanajuatense nunca tuvo buen cartel dentro de su partido. Siempre hubo una relación atribulada con los panistas. Era de la nueva generación de políticos de origen empresarial, reclutados por Manuel J. Clouthier, que no traía la sangre blanquiazul de las familias de abolengo que tradicionalmente han controlado a ese partido. En lugar de cobijarlo, los panistas marcaron las fronteras con el Presidente. Y Fox los respetó. Fue cauteloso en su relación con el PAN. Se metió poco en los asuntos internos del partido.¹¹⁶”

¹¹⁶ Zuckermann Leo, *Sobre el mito de la sana distancia*. Periódico Excelsior, 14 de julio de 2011, Texto completo en: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=negro-nota&seccion=&cat=11&id_notas=707189 [vista 12 noviembre 2012 8:30 Pm]

Por otra parte, también evidenció la ríspida lucha de fuerzas políticas dentro del PAN y significó una ruptura *a posteriori* en las relaciones entre Presidente y partido.

“El de Fox no es un gobierno panista. Para bien y para mal. La distancia partido-gobierno le ha permitido al presidente gozar de un amplio margen de maniobra y negociación. Sin embargo. También, ha dado origen a multitud de enredos, señales encontradas y desencuentros fatales (...) tal como se da ahora, la relación entre el ejecutivo y su partido perturba el desempeño de ambos actores.”¹¹⁷

Fox tomaba relativa distancia del partido que lo registró y por el cual ganó la Presidencia de la República ¿Se acababa la relación del famoso binomio presidente-partido? ¿Se da un reacomodo del centro de poder que antes se concentraba en la presidencia de la república como pilar del sistema político? Importante aclarar que como se señaló en el capítulo segundo, más que cooperación entre el PRI y el presidente en turno, fue una imbricación que dio como resultado una hegemonía y control exagerado, por lo que no se debe medir al sexenio de la alternancia con los mismos parámetros. “De manera que la derrota del partido oficial justamente en la elección presidencial, rompe con esa relación dejando en la orfandad no solamente al partido oficial –que en virtud de la propia derrota electoral, pierde ese carácter- sino también y, de manera más trascendente, a la propia Presidencia de la República.”¹¹⁸

No obstante esta aclaración, es innegable que Vicente Fox quiso tomar distancia del partido; Ilustradoras son las declaraciones de Vicente Fox después de ganar las elecciones:

“El PAN tiene que respetar la decisión del presidente de la República de elegir a su gabinete. ¡Al final quien gobierna es Vicente Fox, no el PAN! ¡El que la riega es Vicente Fox, no el PAN! ¡El que tiene los

¹¹⁷ Zárate, Alfonso (coordinador) *Fox: los días perdidos*; Océano, México, 2004. P. 20

¹¹⁸ Osorio, Corres, Francisco, *Javier, Alternancia política y cambio constitucional*, en: Valadés Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo (coordinadores) *Democracia Y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, No. 63. UNAM. México. 2001. P. 252

aciertos es Vicente Fox, no el PAN!" Explica entonces que a su partido "lo he puesto como el libro 'Abrázalos y déjalos ir'. Ya me formó, ya me dio ideología ahora me tiene que dejar ir."¹¹⁹

3.2.2 Fricciones: La conformación del gabinete

La relación entre Vicente Fox y el Partido Acción Nacional por momentos tuvo tintes distantes o por lo menos no acordes al ideal de cooperación entre presidente y partido. Un caso empírico que puede ilustrar lo anterior se encuentra en la conformación del gabinete presidencial y del círculo cercano que son sintomáticos de una relación difícil entre Acción Nacional y Fox.

Para comenzar no se debe perder de vista que "El candidato triunfante apareció más como un candidato independiente que logró el respaldo de un partido y que la eficiencia del respaldo se debe atribuir a sus grupos apartidistas de apoyo, que a las fuerzas del propio partido."¹²⁰ Probablemente de allí surja que Vicente Fox en su ejercicio de gobierno, se rodeó de panistas de una forma tenue que en ocasiones pondría en duda el equilibrio de relación con el partido. Los lugares dentro del círculo cercano al presidente fueron contados y las confrontaciones constantes, en pocas palabras la relación distante no fue unilateral, ni Fox se sentía completamente panista, ni el PAN se sentía totalmente representado; parafraseando a Diego Fernández de Cevallos "al PAN le falta conquistar la presidencia", declaración que hace alusión a un presidente que en varias ocasiones no concordaba con los principios panistas y que dejaba ver el descontento dentro del PAN por la "marginación" que sufrieron del primer círculo del presidente.

¹¹⁹ Gallegos, Elena y Venegas, Juan Manuel; *Fox: el PAN ya me formó, ahora me tiene que dejar ir*, en La Jornada, Jueves 06 de julio de 2000, texto completo en: <http://www.jornada.unam.mx/2000/07/06/yo.html> [consulta 02 de febrero de 2013 2:25 pm]

¹²⁰ Osorio Corres, Francisco Javier, *Óp. Cit.* P. 256

Fox no integró a un número de panistas como esperaba el partido, por el contrario incluyó a miembros del PRI, del PRD, pero lo que llamó aún más la atención fue la incorporación directa y en un número tan amplio de empresarios. Como se ha mencionado, lo novedoso no es que arribaran empresarios a cargos públicos, esta relación ha acompañado al sistema político prácticamente desde sus inicios, lo innovador es la estrechez y magnitud de esta relación. Basta recordar que en el gabinete y dentro del círculo cercano de Fox, quedaron incluidos:

- Francisco Gil Díaz, designado como Secretario de Hacienda, de origen priísta y ex funcionario de Avantel.
- Javier Usabiaga, el Secretario de Agricultura del gobierno de la alternancia, de origen empresarial, conocido popularmente como el “rey del ajo”.
- Raúl Muñoz Leos nombrado Director General de PEMEX en el 2000 y ex director ejecutivo de DUPONT
- Carlos Abascal Carranza, Secretario de Trabajo y Previsión Social, llama la atención que en ese entonces no era panista formalmente.
- Jorge Castañeda peculiar Secretario de Relaciones Exteriores, como él mismo se denominaba provenía de la “izquierda”
- Josefina Vázquez Mota Secretaria de Desarrollo Social, panista recién incorporada “no era alguien que conociera al PAN, ni pudiera gestionar las mejores relaciones entre el partido y su gobierno¹²¹”
- Leticia Navarro Ochoa Secretaria de Turismo y ex empresaria de Jafra Cosméticos y ex directiva de MASECA
- Ramón Muñoz Gutiérrez Ex funcionario de Bimbo, y ocupó el cargo de Jefe de la Oficina de Innovación Gubernamental en el gobierno de la alternancia.
- Alfonso Durazo, hombre al que se le dio la confianza de ser el Secretario Particular del Presidente (ex secretario particular de Luis Donald Colosio)

¹²¹ Paoli, Bolio, José Francisco, *PAN: Una década de gobiernos panistas*, en: Sánchez, Gudiño, Hugo y Ferrera, Bravo, Gonzalo (coord.) *Partidos Políticos y Sucesión Presidencial en México 2012*, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, México 2012, p. 37

- Pedro Cerisola, ex funcionario de TELMEX y fungió como Secretario de Comunicaciones y Transportes
- Carlos Abascal, ex presidente de la COPARMEX y Secretario de Gobernación con Vicente Fox.
- Reyes Tamez Guerra, ex funcionario de IMSA; Secretario de Educación Pública.
- Mario Laborín Gómez, ex director corporativo de Bancomer y propuesto para NAFINSA

Es difícil que no llame la atención la conformación del gabinete. Tal vez no sea totalmente como lo dijo Fox: “un gobierno de empresarios para empresarios”, pero no deja de ser sintomático que parte del círculo cercano se conformara por conocidos hombres de negocios. Lo cual podría explicarse en parte por el enfoque de políticas económicas neoliberales y por el apoyo que recibió de empresarios en su campaña, es intrigante que haya sido en decremento de los miembros de Acción Nacional. (Por el contrario, se extendió la invitación a miembros de otros partidos como Porfirio Muñoz Ledo, o a miembros del mismo PRD a los que se le ofrecieron puestos en la Contraloría General, SEDESOL y la Secretaría de Ecología).

Las implicaciones tendrían dos vertientes, por un lado, las políticas públicas estarían en función de este peculiar gabinete y segundo, se tendría un presidente que como resultado de no arroparse completamente de panistas, no contaría en ocasiones con el respaldo del partido que los postuló a la presidencia. La repercusión sería pues que “la elección del 2 de julio resultó un gobierno sin filiación partidista y, en consecuencia, sin un aparato ideológico sistematizado. Sustentado y difundido por un partido político.¹²²” Es decir, no significó exclusivamente que el PAN se quedara sin una sustancial parte de la representación en importantes círculos del sexenio panista, sino que repercutió en que ocasionalmente se diera un apoyo enclenque al ejercicio de gobierno de Vicente Fox.

¹²² Osorio Corres, Francisco Javier, *Óp. Cit.* P. 256

Para concluir este apartado se debe tener en cuenta que en un gobierno representativo, “Es importante conservar la diferencia entre líder (del Ejecutivo) y liderazgo (del líder del Ejecutivo). Si por lo primero debe entenderse un individuo en particular investido de un poder decisonal, por lo segundo, en cambio, debe entenderse la naturaleza de la acción decisonal realizada por este individuo. En resumen, si el líder es un actor, el liderazgo es una relación. Una relación que se activa para solucionar un determinado problema, o para poner en marcha un deteriorado proceso decisonal¹²³.” Es decir, que a pesar de contar con las facultades de un sistema presidencialista, existen casos en que el liderazgo de la persona no va acorde al de la institución.

En pocas palabras, lo que aquí se ha tratado de demostrar es que el sexenio de Vicente Fox llegó con prácticamente las mismas atribuciones formales que al menos dos predecesores, por lo que la percepción de su débil ejercicio de gobierno no debe buscarse necesariamente en parámetros tales como las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo. Como un posible factor, aquí se propone la distante relación que mantuvo el Ejecutivo con Acción Nacional, lo que finalmente repercutió en el ejercicio de gobierno.

“El presidente, desde luego, no tiene la misma función, ni relación con el partido político en el poder, como antaño, aparentemente el titular del Ejecutivo no incide enormemente en la toma de decisiones que se dan al interior del Partido Acción Nacional; por el contrario existe una desavenencia entre el Ejecutivo y el partido que lo llevo al poder¹²⁴”

Entonces y derivado de lo anterior ¿Repercutió esto de alguna manera en la dinámica entre los poderes de la Unión? Es necesario, pues, dar paso al análisis de los demás poderes de la unión, y se inicia con el Poder Legislativo.

¹²³Fabbrini, Sergio, *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009. P. 24

¹²⁴Trejo Romo, Pablo, *Óp. Cit.* p. 91

3.3 Poder Legislativo. Hacia un nuevo protagonismo

En este apartado se plantea un análisis del poder Legislativo, pero dicho análisis se hará dado el enfoque adoptado desde el principio de la tesis y debido al espacio se propone limitar examinar el legislativo a la luz del poder Ejecutivo, como se realizó en el capítulo segundo pero ahora tras la alternancia política del año 2000.

Para comenzar es importante recordar que como se ha señalado y partiendo del diseño constitucional se podría caracterizar al sistema mexicano como un sistema presidencial, (pero sin catalogar al Ejecutivo con facultades excesivas, como operaron otros sistemas presidencialistas en Latinoamérica). La relación entre el Poder Ejecutivo en contraposición al Poder Legislativo, se da sobre un andamiaje más o menos equilibrado, ya que el dominio del Ejecutivo sobre los otros poderes efectivamente existió pero la fuente provenía de otros principios que ya se han explicado. Lo anterior aunado a las reformas, iniciadas en un primer momento, por el partido dominante y el segundo lugar por el papel de la oposición en el interior de Legislativo, asegurarían hipotéticamente un equilibrio de poderes, sin embargo ¿Qué fue lo que efectivamente sucedió?

Este apartado opera bajo tres supuestos 1) Que la pluralidad del congreso vino cambiando desde los años 90 y se acentuó el fenómeno al no contar ninguna fuerza parlamentaria con la mayoría absoluta tras la alternancia electoral a nivel federal en el año 2000, 2) Que existió una serie de cambios formales en el Congreso que posibilitaron una nueva relación con el Poder Ejecutivo y que de la misma forma pudieron operar tras la alternancia al no contar el presidente con mayoría en el Poder Legislativo y 3) Que el débil ejercicio de gobierno de Vicente Fox

acentuó una relación diferente con el congreso, posibilitando el resurgir del poder legislativo como un actor más activo.

La composición del Congreso en los últimos años se ha visto atravesada por la pluralidad, el avance de la “oposición” en ambas Cámaras ha sido notable, como se puede apreciar en la disminución de diputados y senadores del partido del presidente hasta el año 2000:

Cuadro 1. Composición de las Cámaras y control del partido del presidente (1997-2012)

Composición de las legislaturas	% de diputados del partido del presidente	% de diputados del partido predominante opositor (PP)	% de senadores del partido del presidente*	% de senadores del partido predominante opositor (PP)
1997-2000	48% (PRI)	Sin PP	60% (PRI)	Sin PP
2000-2003	41% (PAN)	42% (PRI)	36% (PAN)	47% (PRI)
2003-2006	30% (PAN)	45% (PRI)	36% (PAN)	47% (PRI)
2006-2009	41% (PAN)	Sin PP	40% (PAN)	Sin PP
2009-2012	28.6% (PAN)	48% (PRI)	40% (PAN)	Sin PP

Fuente: Valencia, Escamilla, Laura, La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, vol. 8, núm. 16, agosto-diciembre, 2012, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. P. 17

El verdadero fenómeno en estas dos legislaturas debe buscarse en la ausencia de una mayoría legislativa favorable al partido gobernante, he allí, pues, lo indicativo de una nueva dinámica entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, sin que ello se traduzca necesariamente en una relación equilibrada de pesos y contrapesos acordes a un régimen democrático.

La importancia de la mayoría en el Poder Legislativo, radica en que para realizar reformas constitucionales, es necesaria una mayoría calificada¹²⁵ para que el partido del gobierno lo

¹²⁵ Entiéndase la mayoría calificada como dos terceras partes de los presentes en el Congreso, necesaria para llevar a cabo una reforma constitucional.

pueda hacer, no obstante desde 1988 no se ha logrado la mayoría calificada y el primer sexenio de la alternancia no sería la excepción.

Tanto en la Cámara de Diputados, como en la Cámara de Senadores, el partido del Presidente (PAN) no pudo contar con una mayoría calificada necesaria para reformas constitucionales, tampoco una mayoría absoluta (50 + 1), pero lo más sorprendente es que ni siquiera una mayoría relativa. El partido que contó con la mayoría relativa fue, precisamente el PRI, dando paso a una etapa de negociaciones para la aprobación de distintas leyes y reformas, de verdadera importancia. Importante hacer énfasis en que al igual que en los últimos tres años del sexenio de Zedillo la composición del congreso se tradujo en un gobierno sin mayoría, pero a diferencia de la LVIII y LIX legislatura, Ernesto Zedillo mantenía aunque fuese una mayoría relativa lo que hacía un congreso más o menos favorable. Fox en cambio se enfrentó a que un grupo parlamentario, el PRI, fuese mayoría relativa ¿Qué efectos trajo consigo?

Una repercusión importante, fue que, el actor que sería el encargado de presentar leyes sería el Poder Legislativo, lo cual se puede notar en el aumento del número de iniciativas (aunque no necesariamente el éxito). Concretamente, quien aumentaría su productividad sería la “oposición” encabezada por el PRI, es decir, un partido político diferente al que representaba el Poder Ejecutivo. Al respecto es bastante ilustrador el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Producción legislativa en la Cámara de Diputados por fuente de origen
(1988-2003)

Fuente	LIV (1988-1991)		LV (1991-1994)		LVI (1994-1997)		LVII (1997-2000)		LVIII (2000-2003)	
	Pres.	Aprob.	Pres.	Aprob.	Pres.	Aprob.	Pres.	Aprob.	Pres.	Aprob.
	Ejecutivo	85	82 (96)	135	82 (96)	84	83 (98)	44	36 (82)	52
Legislativo	209	49 (23)	161	41 (25)	165	25 (15)	510	116 (23)	1077	185 (17)
Partido del Presidente	19	6 (31)	35	15 (43)	19	7 (37)	84	21 (25)	276	55 (20)
Oposición	190	43 (23)	126	26 (20)	146	18 (12)	426	95 (22)	801	130 (16)
Total	294	131 (44)	296	123 (42)	249	108 (43)	554	152 (27)	1129	230 (20)

Fuente: Solano, Ramírez, Gabino, Los primeros gobiernos divididos en México (1997- 2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo, El Cotidiano, vol. 21, núm. 138, Julio-Agosto, 2006, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México. P. 58

Por otra parte, y siguiendo con la línea de producción legislativa, se debe necesariamente mencionar el desempeño legislativo del presidente Vicente Fox, el cual en: “La LIX legislatura fue el siguiente: presentó 49 proyectos y 39 se aprobaron, por lo que su tasa de éxito fue de 79%, pero su contribución al volumen total de piezas legislativas aprobadas fue solamente de 9.5 puntos porcentuales, lo que representa una caída histórica en la influencia del presidente en la formación de la agenda legislativa.¹²⁶” La producción y el éxito legislativo de Fox son normales, pero si este se compara con el total de piezas legislativas, entonces se tiene una noción clara de una nueva dinámica en el ámbito legislativo.

Si bien la composición de ambas Cámaras, ilustraba la correlación de fuerzas y era sintomática de la dinámica que ahora tendría con los otros poderes, es importante ahondar más y remitirse a al accionar de estas, el caso específico, las reformas constitucionales, presentados por los dos

¹²⁶ López, Lara, F. Álvaro, *Los ciclos del presidencialismo mexicano*, en: Soto Reyes Garmendia (coordinador), Ernesto: La democracia y el sistema político en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Pensar el futuro de México, Colección conmemorativa de los revoluciones centenarias, junio 2010, México, México. 2010.P. 182

actores (Ejecutivo y Legislativo), con el objetivo de conocer la dinámica que se desarrolló entre estos. Al respecto:

Cuadro 2. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Poder Ejecutivo.

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Poder Ejecutivo	N° total de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo	Tasa de aprobación de iniciativas presidenciales	Poder obstructivo del Poder Legislativo	Vetos presidenciales*
Gobiernos unificados					
1988-1991	12 (12)	85	96%	4%	
1991-1994	44 (44)	135	98%	2%	
1994-1997	52 (52)	84	99%	1%	
Gobiernos divididos (1997-2012)					
1997-2000	18 (9)	57	86%	14%	
Gobiernos de la alternancia divididos					
2000-2003	17 (13)	86	82%	18%	4
2003-2006	46 (13)	76	65%	35%	5
2006-2009	18 (16)	56	91%	9%	10
2009-2012	25 (0)	61	57%	43%	

Fuente: Valencia, Escamilla, Laura, Óp. Cit. P. 25

La tasa de aprobación de las iniciativas provenientes del Ejecutivo pasaron a ser cerca del 82% en la LVIII legislatura y de 65% en la LIX, datos que en primera instancia podrían parecer favorables al Ejecutivo, no obstante, si se comparan con legislaturas anteriores se tiene que desde 1988 (la pérdida de la mayoría calificada) y hasta el año 2000 el promedio de la tasa de aprobación del Congreso a las iniciativas presidenciales era cercana al 95% vs un promedio de 73.5% durante el sexenio de Vicente Fox, lo que significa una caída de 21.5%. Por otra parte, es importante considerar aparte de los datos duros, los contenidos de las reformas, es decir, ¿Cuáles fueron las que pasaron y las que no?

“Es así como el proceso legislativo durante el gobierno de Vicente Fox, se convirtió en una negociación interminable que, por un lado, dificultó el tránsito de manera rápida y sin cambios y, por el otro, impidió la discusión de reformas estructurales consideradas estratégicas para el desarrollo del país. Las reformas cubrían tres temas básicos: disciplina fiscal (reforma financiera), reforma laboral (que incluía la discusión

sobre las pensiones, capacitación, competitividad y productividad), y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes). El Poder Ejecutivo envió diversas iniciativas que trataban el tema del federalismo fiscal, la reestructuración del sector energético, la participación del sector privado en la explotación del petróleo. Algunas de estas propuestas fueron abiertamente rechazadas o permanecieron sin resolución dentro de las comisiones, mientras que otras ni siquiera fueron promovidas para su discusión en el Congreso.¹²⁷

Por otra parte, es ilustrador que “El presidente usó en 11 ocasiones su facultad de veto, incluyendo su oposición a una iniciativa ampliamente consensada, como fue la de Desarrollo rural¹²⁸”, es decir, los vetos presidenciales se dan en un número amplio, (no se daban de esa forma desde 1970) y en contra de iniciativas que demostraban consenso de fuerzas políticas, ¿Qué significa esto? Es sintomático de una relación de conflicto, más que cooperación o sano equilibrio de poderes.

Desde que ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta en el Poder Legislativo, se muestra una importante cooperación de los otros partidos en cuanto a las iniciativas presentadas: “De hecho 84% de las iniciativas del presidente Zedillo (LVII Legislatura), 50 y 70% de las iniciativas del presidente Fox (LVIII y LIX Legislaturas) (...) fueron aprobadas por el Congreso. Desde un punto de vista cuantitativo, esos datos muestran que los partidos están más dispuestos a cooperar con la Presidencia y entre ellos de lo que dejan suponer las apariencias.¹²⁹” Pero por otra parte es necesario decir, que se coopera, pero siempre y cuando no sean temas que comprometan un capital político, como efectivamente sucedió, tanto Ernesto Zedillo como Vicente Fox:

¹²⁷ Valencia, Escamilla, Laura, *Óp. Cit.* P. 27

¹²⁸ González, Ayerdi, Francisco, *El presidente y el poder legislativo: ¿Gobierno dividido o régimen de división de poderes?* en Reveles, Vázquez, Francisco, coord. *El gobierno panista de Vicente Fox: la frustración del cambio*, D.F., México, UNAM, FCPyS, EDIMPRO, 2008, p. 258.

¹²⁹ Prud'Homme, Jean-François, *Óp. Cit.* P. 141

“Vieron que las iniciativas en las cuales tenían más interés fueron derrotadas (y en algunos casos ni siquiera fueron enviadas al Congreso a sabiendas que serían derrotadas). Ésas incluyen las reformas fiscales y del sector energético en tiempos de Zedillo y las reformas fiscal, del sector energético, de las telecomunicaciones, del código electoral, de los derechos humanos y del poder judicial en tiempos de Fox (Casar, 2010: 129).¹³⁰”

La oposición en el Poder Legislativo era un actor de suma importancia en el escenario político nacional, con un papel inteligente, en parte desarrollado gracias a que la oposición tras la alternancia política en el Poder Ejecutivo era el otrora partido hegemónico: el PRI

Por otra parte de acuerdo con Nacif: “El dominio del Ejecutivo puede desaparecer sin necesidad de modificar la Constitución.¹³¹” La afirmación anterior ¿Puede aplicarse para el caso mexicano? Se debe considerar que dicha dinámica vino de la mano del contexto de un Ejecutivo diferente, y que formalmente las facultades no variaron en gran medida. ¿En dónde situar entonces la causa de la nueva dinámica? La respuesta que aquí se ha propuesto es no ahondar tanto en los cambios formales o de facultades, pero sí en el papel de otros actores políticos que un ejercicio de gobierno débil y un contexto adverso al Ejecutivo posibilitó, caso concreto aquí se expone es la mayoría en el Congreso que la oposición detentaba.

Dentro de los cambios formales que existieron se debe analizar que es desde la pérdida de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados que se han dado una serie de reformas institucionales, en dónde la oposición ha intentado un gradual papel proactivo. Como ejemplo, la creación de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) en 1999. No obstante, como ya se ha mencionado, el Poder Legislativo tuvo una peculiar composición, lo que a la postre hizo que el

¹³⁰ *Ibidem.*

¹³¹ Nacif, Benito, “*Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo*”, Política y gobierno, Vol. XI, No. 1, 1 semestre de 2004. P. 12

Congreso tomará notoriedad. Como ejemplo las mismas funciones de la JUCOPO fue adquiriendo:

1) “La conformación de la Junta de Coordinación Política que, además de atender el gobierno interno del Poder Legislativo, tiene a su cargo la ordenación de acuerdos relacionados con la presentación obligatoria de las agendas legislativas de cada partido instituido a partir de 2006 (art. 26 de la Ley Orgánica del Congreso General)

2) La actividad de control y supervisión legislativa que se reforzó con la creación de una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Poder Ejecutivo. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación—que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda— fue creada en el año 2000 para la revisión de la cuenta pública. Tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionarlos y responsabilizarlos en caso de daño al erario público. Posterior a la creación de la Auditoría, se expide la Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, nueve años después.

3) La transparencia y la información se instauran como dos elementos integrales para la autonomía e independencia de la institución legislativa. La reforma integral de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999 abrió los canales de transparencia e información a los que estarían sujetas las actividades parlamentarias, así como las actividades de los congresistas. La difusión del trabajo legislativo estaría a cargo del Canal del Congreso, así como de los servicios de información en línea a cargo de la Secretaría Parlamentaria. Al reconocer la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, estas organizaciones tendrían a su cargo la realización de actividades de investigación y sondeos para conocer las problemáticas, y el análisis de las posibles soluciones (Mena, 1999). Este cuerpo técnico estaría a cargo de los sistemas de bibliotecas y sus servicios de investigación y análisis; de los servicios de estadística y los centros de estudio especializados (en finanzas públicas, derecho e investigación parlamentaria, opinión pública y estudios sociales, desarrollo rural y equidad de género); todos ellos vinculados por el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y por el Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, expedido en el año 2000.¹³²”

Es decir, la pluralidad de partidos y el papel central del PRI en el Legislativo incentivo una serie de cambios institucionales encaminados a realizar frenos a la otrora hegemónica relación del

¹³² Valencia, Escamilla, Laura, *Óp. Cit.* p. 20

presidente sobre el Legislativo, el caso concreto es la creación de la JUCOPO encaminada dar cabida a la nueva pluralidad de fuerzas dentro del contexto, pero cuyo objetivo también fue arrebatarse al Ejecutivo y su partido el control sobre el Legislativo.

La relación entre el Ejecutivo y el papel proactivo del Poder Legislativo se pueden sacar tres conclusiones, en primer lugar que el papel del Ejecutivo mexicano como iniciador de legislación se vio limitado y que dicho papel pasó al Congreso (y la pluralidad de que está compuesto). En segundo lugar y a su vez como consecuencia de la primera que ahora “el proponente es un actor colectivo formado por los grupos parlamentarios de los partidos políticos, entre los cuales se encuentra el partido del presidente.¹³³” y tercero, que durante el sexenio de 2000-2006 este se caracterizó no tanto por la cooperación entre el poder Ejecutivo y Legislativo, sino como por el conflicto y bloqueó en reformas estructurales o que representasen un costo político.

Es oportuno concluir este apartado y continuar con el análisis de instituciones del sistema político mexicano tras la alternancia política.

3.4 La Suprema Corte de Justicia de la Nación. Emergencia del Poder Judicial

Se ha hecho ya el análisis del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y ahora es momento de pasar al Poder Judicial, lo cual se basará en un examen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Como se ha mostrado en el capítulo anterior, fue en la década de los 90's cuando se dieron una serie de cambios formales en las funciones de la Suprema Corte de

¹³³ Nacif, Benito, *“Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”*, Política y gobierno, Vol. XI, No. 1, 1 semestre de 2004. P. 27-28

Justicia de la Nación; en función de la división de poderes. La pluralidad de fuerzas políticas, que se manifestó en el congreso desde 1997 y las elecciones del año 2000 significarían que tras 71 años, el PRI no estaría a la cabeza del Ejecutivo ¿Posibilitarían cambios en el andar del Poder Judicial? Existiría la posibilidad de que el poder judicial manifestará también una nueva correlación de fuerzas ¿cómo sucedió con el Congreso?

“Debe mencionarse que el gobierno foxista se caracterizó por su rigidez y desencuentros con el Congreso y los otros poderes. Por ejemplo, durante este gobierno se promovieron 12 controversias constitucionales, de las cuales una fue iniciada por el gobierno del D.F. en contra del Poder Ejecutivo en turno, y dos más fueron promovidas por el Poder Legislativo en contra del presidente. Por su parte, el Ejecutivo recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte de Justicia para tratar problemas similares. El gabinete presidencial cuestionó a tres entidades en cinco ocasiones, y formuló cuatro controversias constitucionales más en contra del Poder Legislativo (tres en contra la Cámara de Diputados y una contra la Cámara de Senadores). Al mismo tiempo, el Ejecutivo vetó siete leyes entre las que se encontraban: la Ley General de Salud, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de Fomento a la Lectura y el Libro, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Servicio de Administración Tributaria, y el muy controvertido Presupuesto de Egresos.¹³⁴”

El número de controversias constitucionales en contra del presidente son significativas dado que bajo la lógica del presidencialismo antes de la alternancia no había cabida para controversias en contra del jefe del poder ejecutivo, pero lo verdaderamente significativo es que ahora el presidente también se valía de la SCJN como un juez; el impartidor de justicia ya no sería el presidente. La verdadera relevancia de la SCJN comenzó en el sexenio foxista; dos son las posibles causas, por una parte, los cambios constitucionales, no obstante estos sólo tuvieron cabida para ser aplicados una vez que la hegemonía priísta comenzó tambalearse.

¹³⁴ Valencia, Escamilla, Laura, *Óp. Cit.* P. 27

Para ilustrar lo dicho anteriormente, se debe tener presente que en dicho sexenio es cuando se aceptó la controversia constitucional en contra de Vicente Fox por la expedición del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, en dónde varios diputados impugnaron 31 artículos de 80 que contenía dicha ley, por considerar que el Ejecutivo se extralimitaba en sus funciones. Otros notables ejemplos son las declaraciones de invalidez constitucional que hacen a algunas leyes o acciones, así como la orden de suspensión de spots gubernamentales en donde aparecía Vicente Fox (en año electoral), orden que dictó el entonces ministro Jesús Gudiño Pelayo. Tampoco deja de ser sintomático de la nueva relación que por primera vez en la historia se haya aprobado en el Congreso una controversia constitucional en contra de un presidente; como efectivamente se dio en julio de 2001 contra Vicente Fox.

La SCJN daba chispazos para ser verdaderamente un actor con la capacidad real de realizar las funciones de un poder judicial en un régimen republicano; tal vez de forma indirecta pero la alternancia intensificó e hizo notorio lo que comenzó con Zedillo. El poder judicial asomaba como un contrapeso real a los otros dos poderes.

3.5 Los gobernadores y el Ejecutivo

Lo que anima este apartado, es la necesidad de conocer las relaciones verticales y cómo se dieron estas relaciones, además de responder a la siguiente preguntas ¿Cuál fue la dinámica después de la alternancia electoral, y cómo repercutió en la ida política nacional? Obviamente la extensión tanto física como metodológica, no hacen el espacio propicio para desarrollar una investigación de esa envergadura, por lo que se sigue la línea de analizar la dinámica en torno al Ejecutivo.

Para comenzar se debe tener en cuenta que, “En 1994 el último presidente priista, Ernesto Zedillo, pertenecía al mismo partido que los gobernadores de 28 entidades (y el Jefe de Departamento del DF de la ciudad de México). Al tomar posesión, Vicente Fox compartía filiación partidista sólo con siete. Este cambio en la relación de poder dio lugar a una realineación del federalismo mexicano, al fortalecimiento político de los gobernadores como actores políticos en la arena nacional, al aumento sustancial de recursos transferidos a los estados y, también, a atrofias en la operación de políticas intergubernamentales.”¹³⁵ Es decir, en cuanto a gubernaturas estatales tampoco se contaba con una mayoría acorde al Poder Ejecutivo y obviamente traería repercusiones en la dinámica entre los niveles de gobierno.

“Las experiencias de gobiernos divididos que se han registrado en México coinciden con el tipo de gobiernos de minoría, debido al hecho de que ningún partido político ha podido alcanzar una mayoría congresional absoluta. El fenómeno se acentúa en el plano vertical, pues hasta el 2004 el actual partido gobernante (PAN) apenas había ganado en un tercio de los treinta y dos ejecutivos estatales que comprende el país; en tanto que hasta el 2003 dieciséis gobiernos estatales vivieron la experiencia de contar con gobiernos divididos.”¹³⁶

En pocas palabras, quien seguía gobernando la mayoría de los Estados de la República era precisamente el PRI, que si bien bajó en comparación a 1994, este se seguía manteniendo mayoría, entonces “La derrota del PRI en las elecciones federales de 2000 y la alternancia en la presidencia aceleraron el proceso de autonomía y abrieron senderos interesantes para los gobernadores del PRI, que asumieron el liderazgo del partido en sus estados e impulsaron

¹³⁵ Cejudo, Guillermo M., *Los gobernadores y el regreso del PRI*, agosto de 2012, en Nexos en Línea, texto completo en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102854> [consulta 20 marzo de 2013 5:39 pm]

¹³⁶ Solano, Ramírez, Gabino, *Los primeros gobiernos divididos en México (1997- 2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo*, El Cotidiano, vol. 21, núm. 138, Julio-Agosto, 2006, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México. p. 54

nuevas estrategias para influir en las instancias federal de gobierno.¹³⁷” Sí se abrían nuevas relaciones ¿Cuáles eran estas?

No obstante, se debe tener en consideración que si bien lo anterior fue la manifestación de una peculiar correlación de fuerzas, es necesario tener en cuenta que los fenómenos en parte se pudieron acentuar gracias a las reformas emprendidas desde los años 90’s, al respecto:

“La reactivación del federalismo mexicano (que despertaba del letargo centralizador de la dominación priista) había iniciado años atrás. La descentralización parcial de las políticas de salud y educación, entre otras, había dado nuevas áreas de incidencia a los gobiernos estatales. Los recursos transferidos desde la federación habían comenzado a aumentar desde los noventa y, particularmente, desde 1998, gracias al primer presupuesto de egresos aprobado por una Cámara de Diputados sin mayoría del PRI. Y, de manera contundente, la democratización política en las entidades federativas rompió la relación de control político entre el presidente y los gobernadores de todos los partidos. Todos estos cambios tomaron mayor dimensión una vez que el PAN ocupó la presidencia.¹³⁸”

Como se ha intentado dejar claro desde el principio, sólo se busca analizar el desarrollo de las relaciones de distintos factores de poder en relación con el poder Ejecutivo, por lo que no es objetivo ahondar en otros temas como federalismo fiscal, sino que solamente se toma de forma tangente a la investigación para explicar la relación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos estatales; entonces, una vez hecha la aclaración, se debe considerar que:

“En 1990, los gobernadores tenían autoridad y control sobre 52 centavos de cada peso que gastaba del gobierno federal, en tanto que hoy en día gastan 1.68 pesos por cada peso que gasta el gobierno central. En otras palabras, los gobernadores reciben ahora del gobierno federal tres veces más fondos que antes y su poder relativo se ha incrementado en forma

¹³⁷ López, Lara, F. Álvaro, *Los ciclos del presidencialismo mexicano*, en: Soto Reyes Garmendia (coordinador), Ernesto: La democracia y el sistema político en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Pensar el futuro de México, Colección conmemorativa de los revoluciones centenarias, junio 2010, México, México. 2010. P. 183

¹³⁸ Cejudo, Guillermo M. *Óp. Cit.*

drástica.¹³⁹ Es decir, que el poder económico se acrecentó, en parte por las reformas en federalismo fiscal, pero es importante destacar que dicho fenómeno se acrecentó con un presidente a la cabeza de diferente partido; la alternancia trajo consigo la acefalia para los gobiernos locales priístas y con ello la capacidad de actuar más libremente. Clave interesante para entender la relación en ocasiones conflictiva entre Vicente Fox y los gobernadores.

Los gobiernos locales, principalmente los de oposición supieron tomar las ventajas que les brindaba no contar ya con un Presidente que funcionase como jefe de su partido. El fin de la relación de poder vertical presidente-gobernadores, trajo como consecuencia una autonomía real en el actuar de los gobernadores que quisieron aprovechar esta particularidad que se daba en las correlaciones de fuerza. No fue casual la importancia que adquirió la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), una organización que agrupó a los gobernadores, síntoma inequívoco de la fuerza real que adquirirían los gobiernos de la República ante el fenómeno antes mencionado. Algunos gobernadores supieron leer el nuevo fenómeno ante el que se encontraban, aunque no se asegura que las nuevas relaciones hayan sido benéficas para un adecuado sistema de pesos y contrapesos de un federalismo eficaz.

Más que un cambio radical, lo que sí existió fue la mutación de un autoritarismo desde un partido en el Ejecutivo a una serie de nuevas prácticas autoritarias en las gubernaturas de los estados de la Federación. El debilitamiento presidencial (institucional y de ejercicio de gobierno) impulsó el surgimiento de nuevos actores políticos, o mejor dicho, los actores ya existentes, pero ahora

¹³⁹ Rubio, Luis, *La política democrática en México: nuevas complejidades*, en Luis Rubio y Susan Kaufman, (Coord.), México: democracia ineficaz, México, Cámara de Diputados-CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2006. Pp. 17-59. P. 47

se da el impulso y protagonismo al carecer de una cabeza en el Ejecutivo, de un liderazgo como en antaño.

3.6. Alternancia, sistema político y cambios no institucionales

Si por una parte, uno de los objetivos de la alternancia política es liberar al sistema político y por otra la alternancia electoral finalmente sucedió en el año 2000. La pregunta se hace evidente ¿Se dieron cambios que afectaran la estructura del sistema político? ¿Cómo se dieron y cuándo? Es decir, se realizó un análisis que buscara explicar la relación causal entre las variables, se buscó explicar el posible cambio político dentro del sistema al verse atravesado por la alternancia política del año 2000.

Este apartado ha descrito como la alternancia electoral cruzó al sistema político en el año 2000 y como la alternancia había causado expectación al pensarse como una forma de cambio en las reglas de acceso al poder y de repartición de poder.

No obstante, se ha demostrado que dichos cambios operaron desde finales de la década de los ochenta (se puede decir, que operaron como causa de la alternancia, no como efectos de ella) que fueron promovidos por el mismo gobierno siempre y cuando no rompieran con el mismo sistema. ¿Entonces dónde ubicar al cambio político?

Las reglas formales cambiaron en dos dimensiones 1) en las leyes electorales y 2) en el sistema de partidos. Estas otorgaron a la “oposición” una mayor presencia en el mapa político nacional,

a raíz de obtener mayor representación en el Poder Legislativo y en los gobiernos locales. Desde otra perspectiva estos cambios trajeron consigo un mapa político más plural y competitivo en la medida que instauraron el paso de elecciones con competencia a elecciones competitivas. En este aspecto es importante relacionar la importancia de la competitividad como elemento del cambio político, en la medida de que no es necesario que existan elecciones y competencia entre los actores, sino que la reglas del juego sea claras, transparentes y equitativas. El ciclo de las elecciones no competitivas en el sistema se rompió pues desde antes de las elecciones federales del 2 de julio del año 2000.

El sistema político mexicano emprendió una serie de reformas que liberaron al régimen y que poco a poco fueron creando condiciones para la competitividad entre los diversos actores (si bien, leyes aún perfectibles) dando paso a una presencia considerable de la oposición (página 45-47) y por supuesto a elecciones más equilibradas en dónde la alternancia política representaba la prueba del mismo sistema.

Explicado lo anterior, resulta obvio que los cambios operaron desde antes de la alternancia política, modificando las reglas formales del régimen político, pero quedaba pendiente lo relativo a las “prácticas efectivas relativas a la lucha el ejercicio del poder político¹⁴⁰”.

En un sistema presidencial como el mexicano en dónde si bien existe separación de poderes, el poder Ejecutivo cuenta con un poder relevante, se pensaba que el cambio de partido que ocupaba la presidencia significaría un cambio en dichas prácticas. No obstante el análisis

¹⁴⁰ Salazar, Luis, *Alternancia y cambio de régimen*, en Meyenberg, Leycegui, Yolanda (coordinadora) ; El dos de julio: Reflexiones posteriores. FLACS-IIS-UAM Iztapalapa, México 2001. p. 415

mostrado en este capítulo demuestra que si bien existió una alternancia política existen factores no formales que debilitaron el liderazgo del presidente.

Como ejemplos: no contar con la mayoría en el Poder Legislativo, no tener filiación partidista afín con la mayoría de los gobernadores y finalmente no contar con el respaldo del Partido Acción Nacional en suplan de gobierno, lo cual fracturó la relación que anteriormente dio tanto éxito al sistema político mexicano: la imbricación entre el presidente y el partido político, es decir, “Se produjo pues, una alternancia que abría las puertas a políticas alternativa por las que parecía evidente, habría votado la mayoría de los mexicanos.

Aun cuando la alternancia no habilitó al nuevo gobierno para impulsar por si mismo los cambios políticos que el país requería, lo dotó de una legitimidad enorme para impulsarlos¹⁴¹ La alternancia electoral sí dotó de legitimidad al presidente para impulsar los cambios acordes a su plan de gobierno, no obstante, al final pesaron más los factores anteriormente mencionados.

Los factores mencionados líneas arriba demostraron que existieron cambios en las reglas del juego de la clase política, pero por otro lado, imposibilitaron otro tipo de cambios acorde al plan de gobierno de Vicente Fox. Lo anterior como relación causal de una serie de fenómenos que la alternancia política abrió.

Tal vez de forma directa o inconscientemente, la alternancia electoral abrió una serie de conflictos entre los diversos actores políticos, tal vez propios de una arena política más plural y competitiva, pero que también fueron reflejo de nuevos problemas de la vida política que se inaugurarían con la alternancia.

¹⁴¹ Zamitiz, Gamboa Héctor (coordinador) *Transición política, Alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006*. UNAM-Gernika-FCPyS, México, 2008. P. 26

Si anteriormente la relación entre el sistema político y las elecciones por puestos de representación se inscribía en un margen de control y de legitimidad del mismo sistema, en la alternancia política la relación es ya otra.

Las elecciones del año 2000 legitiman al sistema, pero ya no se puede hablar de un control por parte del aparato gubernamental, ya que las reglas cambiaron de forma sustantiva mínimo una década antes.

El vínculo entre sistema político y elecciones es una forma de apreciar parte del cambio político en México en las últimas décadas, en dónde la alternancia se inscribe como la forma en que se removi6 el cimiento del sistema político: la relación entre presidente y un partido político dominante. Es decir se realizó un análisis causal entre las variables de estudio: Alternancia y sistema político, con el objetivo de conocer las condiciones que propiciaron el fenómeno de cambio político.

3.7 Recapitulación

Ante factores tales como la relación que por momentos tuvo tintes distantes entre el Ejecutivo encabezado por Vicente Fox y el Partido Acción Nacional, el débil ejercicio de gobierno de este mismo y no contar con mayoría en el congreso fueron factores para la innegablemente pérdida de liderazgo y con ello de protagonismo del Poder Ejecutivo. No obstante es necesario responder las preguntas ¿A dónde se traslado dicho liderazgo? ¿Qué actor o quienes tomaron dicho liderazgo? La respuesta aquí propuesta es que el protagonismo, de otros actores, como el Legislativo en primer lugar y en segundo y de forma aún incipiente la SCJN logró llenar el hueco

que dejó la institución presidencial durante el primer sexenio panista. Y que por otro lado, parte de la hegemonía priísta que emanaba la imbricación PRI-Presidente se trasladó a otros niveles, concretamente a los ejecutivos estatales.

¿Cómo fue posible lo anterior? Se ha respondido basándose en que en las elecciones federales del año 2000, el PRI perdió la Presidencia de la República, pero aún tenía un número importante en el poder legislativo al contar con 209 diputados y 60 Senadores en la LVIII legislatura, y en las elecciones intermedias del 2003 los números no cambian sustancialmente, ya que el Partido Revolucionario Institucional contó con el aumento a 224 diputados y 57 senadores. El PRI en el año 2000 era mayoría en 59% de las asambleas locales y gobernaba 20 Estados. Es cierto que el PRI fue removido de la cabeza del Ejecutivo (aunque obtuvo 13.5 millones de votos) en el que tanto tiempo permaneció, sin embargo los datos antes mencionados muestran la fuerza con la que aún contaba el partido, fuerza traducida en factor de negociación. Con los datos antes mencionados se hace explícita la fuerza y el poder de negociación que ahora tuvo el PRI desde la “oposición”, es decir, a pesar de perder la presidencia se mantenían como un factor fuerte, quizás el principal en las negociaciones que debería afrontar quien quisiera llevar a cabo reformas estructurales.

Si bien el PRI perdió la presidencia y con ello tal vez el factor de poder más grande, también es cierto que por un lado, parte de esa hegemonía de ese dominio se tuvo que compartir, pasó del Poder Ejecutivo exclusivamente al Poder Legislativo y a los gobiernos estatales y que por otro, las reformas emprendidas en los últimos años sumada a la pérdida de una hegemonía partidaria dieron paso a que otros actores políticos emergieran con fuerza; caso específico la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a las consecuencias que esto manifestó en el Poder Ejecutivo, es decir, en la administración encabezada por Vicente Fox, aquí se ha sugerido que se vio acotado en su funcionamiento no por causa de cambios formales, sino por la correlación de fuerzas manifestada en un gobierno dividido tanto vertical como horizontal y por otra parte debido al débil ejercicio de gobierno que realizó Vicente Fox:

“Las consecuencias políticas de esta nueva realidad se pueden ver en la falta de capacidad de la administración de Fox para sacar adelante su agenda. La fuente del problema no es tanto la calidad de la agenda, sino los cambios en el sistema político. A diferencia de sus predecesores, Fox no puede imponer sus preferencias sobre el Congreso. Todo debe ser negociado; sin embargo los incentivos que antes propiciaban el compromiso y el acuerdo han desaparecido.”¹⁴²

Resumiendo; que el titular del Poder Ejecutivo no contaría ya con una mayoría en el Congreso, los gobernadores fueran en mayor número del PRI y sumado al débil liderazgo de Fox, trajo como resultado en primer lugar “estridencia en los conflictos políticos entre poderes y entre los diferentes niveles de gobierno¹⁴³”; lo que no significa necesariamente un ideal equilibrio de poderes. Lo que la alternancia a nivel federal si hizo conscientemente o no, fue potencializar dichos conflictos y hacer notable la fuerza de otros actores políticos que siempre estuvieron allí, pero que la hegemonía priísta en las cámaras y el liderazgo del presidente opacaban, no hay, pues más presidencialismo con un gobierno unificado tanto vertical como horizontal.

¹⁴² Rubio, Luis, *Óp. Cit.* P. 43

¹⁴³ Azziz, Nassif Alberto, *El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición*, en: Rodríguez, Araujo, Octavio (Coordinador) México ¿Un nuevo régimen político?, Editorial Siglo XXI, primera Edición, México, 2009. P. 10

CONCLUSIONES

Después de tres capítulos se considera oportuno dar fin a la presente investigación; no sin antes hacer evidentes las conclusiones a las que se ha llegado.

A la pregunta inicial ¿El sistema político mexicano cambió a raíz de la alternancia política? Aquí se optó por tratar de responderla partiendo de una pregunta más específica ¿El cambio de partido en el poder Ejecutivo repercutió de alguna manera en la dinámica de las instituciones del régimen republicano? Para dar respuesta se realizó un análisis de la caracterización del sistema político mexicano, de sus pilares y de su dinámica.

En primer lugar es oportuno hacer explícita la afirmación de que el proyecto hegemónico de un grupo político no está dado de una vez y para siempre y que este necesariamente se debe adaptar para poder sobrevivir, por lo que ver en el sistema político y en el régimen político una serie de reglas que regulen el acceso y ejercicio de poder como estáticas es un grave error. El ejemplo que aquí se tocó fue el caso mexicano y la dinámica de sus instituciones de carácter formal, lo que demostró que:

Si se basa en lo institucional, la forma de gobierno es un sistema presidencial; lo que se mostró con fundamento en las facultades con las que contó el Poder Ejecutivo sobre otros poderes, lo que correspondió a cualidades de un sistema presidencial. No obstante, también se encontró que el sistema presidencial mexicano comparativamente con otros sistemas presidenciales no es tan fuerte formalmente hablando; entonces ¿De dónde provenía su fuerza? Como posible respuesta, se propuso que la fuerza del Ejecutivo derivaba en parte de las instituciones formales, pero por otro lado, del contexto creado por el encapsulamiento de la clase

política dentro del PRI, lo que conjuntamente establecía las bases para la fortaleza del Ejecutivo sobre otros poderes.

El contexto del que se habla líneas arriba se hace específico y se desglosó en: una imbricación entre el Poder Ejecutivo en turno y el Partido Revolucionario Institucional que encapsularon a la clase política y dieron muy poco margen de maniobra a este. La imbricación, más que una sana cooperación entre presidente y partido también trajeron como resultado una disciplina partidaria hacia el Ejecutivo y un existo arrollador electoral para el partido.

Dentro de esta misma línea, es común que se piense a dicha relación como inseparable o carente de conflictos. Esta investigación arrojó que si bien al Partido Revolucionario Institucional y la relación que guardaba con el presidente se le debe considerar como uno de los grandes pilares que posibilitaron el accionar y dinámica de la política en esos años, por otra, es necesario decir que dicha relación tuvo una serie de crisis organizativas que inician desde el sexenio de Luis Echeverría Álvarez y que se acentuaron con el arribo de una clase política tecnócrata al interior de PRI lo que a su vez tuvo tintes mediáticos en el sexenio de Ernesto Zedillo. Cabe mencionar que no fue una crisis estructural o fundacional, sino más bien una crisis organizativa propia de toda organización política, lo cual fue conocido popularmente como “sana distancia” un recurso más demagógico que real.

No obstante al darse la alternancia en el Ejecutivo y al examinar la relación entre presidente y partido, en el sexenio de Vicente Fox esta tesis mostró que no hubo una cooperación fuerte y que por momentos entraron hasta en conflicto ambas partes. Se propuso que posibles orígenes al conflicto se encuentren en la forma de realizara su candidatura, la marginación que por momentos sufrió el PAN dentro del gabinete de Fox, que el mismo PAN en sus estatutos prohibía la intervención formal del presidente y al débil liderazgo que ejerció el Ejecutivo.

Entonces, aquí se propone lo anterior como sintomático para comprender un cambio en los pilares del sistema político. Interesante será abordar en posteriores investigaciones que sucedió con dicha relación sexenios después.

Dentro de los mismos reajustes internos que se hacen refería en el párrafo anterior, aquí se continúa pero en otro frente. Esto es, que el contexto demostró que el PRI ya no podía seguir manteniendo con la misma fuerza su política de sectores, ante lo que el PRI se adaptó y plasmó en la reducción del llamado “congreso del trabajo”. Lo que a su repercusión como fisura en el encapsulamiento y unidad de la clase política dentro del PRI. O sea que esta adaptación en el sistema se puede encontrar desde finales de los años 80’s y no como consecuencia de la alternancia del año 2000.

Un caso parecido es el sistema de partidos, ya que se muestran cambios considerables desde mucho antes de la alternancia política, por lo que la alternancia no se debe leer como un factor de cambio en el sistema de partidos, sino más bien como parte del cambio del mismo sistema. Lo anterior encuentra su fundamento en: a) Las reformas al sistema de partidos que posibilitaron una entrada calculada a los partidos de “oposición”. En todo caso los cambios al sistema de partidos se puede leer como un paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partido dominante en donde indudablemente existe mayor pluralidad de fuerzas políticas, pero que el saldo seguía manteniéndose favorable al Partido Revolucionario Institucional. Y b) El papel de la oposición que tuvo notables avances tanto en el Poder Legislativo, en las gubernaturas de los estados, en los municipios y aunque no fuera visible en un primer momento, también aumentó su capacidad de chantaje manifestada en la presencia y elaboración de diversas reformas.

Importante hacer énfasis que después de la alternancia política fue en dónde la oposición no solamente existió en presencia sino como una fuerza proactiva, esto debido por una parte a la composición del mapa político nacional en el cual Vicente Fox sólo compartía filiación partidista con siete gobernadores, y claro la composición del Poder Legislativo que en el cual ya no existía un grupo parlamentario que ostentara la mayoría calificada ni absoluta, pero si relativa, precisamente el partido que fue desplazado del Ejecutivo. Y por otra al débil ejercicio de gobierno de Vicente Fox lo que significó una oportunidad para que la “oposición” se reposicionara.

A la pregunta ¿Cambiaron las instituciones formales del sistema presidencial? Se le debe necesariamente anteceder lo concluido y dicho anteriormente, que la fuerza del Ejecutivo no sólo provino de fuentes formales, por lo que la presente tesis propone que no fueron tanto los cambios del sistema sino que estos pudieron operar gracias a un mapa político más plural y a un ejercicio de gobierno débil de Fox lo que acabó debilitando por momentos al presidencialismo. Aunque, es necesario, decirlo, que también existieron cambios en instituciones formales sistema presidencial (aunque sin romper el esquema); como ejemplo aquí se mencionó el surgimiento de órganos autónomos que de alguna forma fueron limitando en el papel algunas funciones del Poder Ejecutivo. Como consecuencia, este trabajo de investigación sostiene que el sistema se tuvo que adaptar, sin necesidad de romperse, mutó pero no rompió completamente con su identidad, o en otras palabras las instituciones fueron adaptadas un nuevo contexto. Dichos organismos no gubernamentales fueron impulsados al menos dos sexenios anteriores a la alternancia, por lo que Vicente Fox estuvo en las mismas condiciones que sus recientes predecesores y la culpa de un ejercicio de gobierno débil no puede encontrarse aquí, sino en lo que ya se ha mencionado.

Entonces, hasta aquí se ha mencionado que muchos de los cambios formales operaron desde antes de la alternancia política, más elementos de continuidad y adaptación que de ruptura. Aunque en el sexenio de Vicente Fox también se dan nuevos protagonismos y resurgimientos de actores; en donde el Ejecutivo debería compartir el poder con otros actores que surgen o resurgen de forma proactiva, lo anterior se manifestó por momentos más en matices de conflicto entre actores en vez de mostrar un equilibrio en la separación de poderes de una república democrática. Caso concreto el Poder Legislativo que no contaba con mayoría calificada, absoluta ni relativa afín al Poder Ejecutivo. Lo que se pudo manifestar claramente en la baja del éxito legislativo del Presidente que cayó en comparación con otras legislaturas. Si se compara el éxito legislativo con los dos sexenios anteriores, se tiene como resultado que Vicente Fox bajó a un 73.5% de piezas aprobadas (caída del 21.5%) lo que pudiese parecer relativamente alto, no obstante se debe tener en cuenta que su aportación al total de piezas legislativas fue solamente de 9.5%; bajo para un sistema presidencial. Si lo anterior fuera poco, las llamadas *reformas estructurales*¹⁴⁴ que planteó el Ejecutivo no fueron aprobadas y en muchos casos ni a comisiones llegaron.

De lo anterior se deriva una conclusión más, esta es que carecer de una mayoría en la Cámara de Diputados (por parte del PAN) y la relación por momentos distante entre el PAN y Fox tuvo como consecuencia que el Congreso comenzara a tomar relevancia, lo que se manifiesta, en el creciente índice del poder obstructivo de la oposición en el Poder Legislativo y trajo como consecuencia, a su vez, la percepción de un Ejecutivo débil, lo cual no existió formalmente hablando.

¹⁴⁴ Entiéndase en este sentido, la reforma fiscal (planteada en tres ocasiones) y la reforma energética.

Dentro de la misma línea, otro ejemplo que aquí se usó para señalar el incipiente protagonismo de otros “poderes”, fue la Suprema Corte de Justicia que se erigió como un verdadero arbitro en contiendas políticas entre diversos órdenes de gobierno. Lo anterior se fundamenta en que esta investigación encontró que en el sexenio de Vicente Fox se dieron sorprendentemente 12 controversias constitucionales, una de ellas la interpuso el Gobierno del Distrito Federal en contra del Ejecutivo Federal. De la misma forma es ilustrativo que el Ejecutivo recurrió a la SCJN en nueve ocasiones y que el gabinete presidencial interpuso cinco controversias constitucionales en contra del Poder Legislativo. Por otra parte un número considerable de diputados usó el recurso de la controversia constitucional en contra del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social propuesta por Vicente Fox. Casos empíricos que muestran que si bien las reformas en materia Judicial se llevaron a cabo desde 1994, fue hasta el sexenio de Vicente Fox en donde pudieron operar dichos mecanismos dado el contexto del que ya se ha hecho mención.

En pocas palabras se concluye que en el sexenio posterior a la alternancia política, se da una debilidad de liderazgo, no institucional, ni tampoco emanada de la institución presidencial, pero sí del ejercicio de gobierno, que a fin de cuentas repercutió en el posicionamiento de otros actores políticos.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

1. Aguilar, Villanueva, Luis F., *“Estado, régimen y sistema político”*, En: Vega, Juan Enrique (coordinador) *Teoría y política en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1984.
2. Ackerman, John M., *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. Siglo XXI Editores- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007.
3. Álvarez Arredondo Ricardo, *El sistema de partidos políticos en México. Un esquema residual del autoritarismo*, Miguel Ángel Porrúa-LXI legislatura Cámara de Diputados, México, 2002.
4. Azziz, Nassif, Alberto, *“El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición”* En: Rodríguez, Araujo, Octavio (Coordinador), *México ¿Un nuevo régimen político?*, Editorial Siglo XXI, primera Edición, México, 2009.
5. Cansino, César, *El evangelio de la transición, y otras quimeras del presente mexicano*. Debate, México, 2009.
6. Cazorla, José, *“Transiciones y cambio político”* en Rafael del águila (Coordinador) *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, 2003
7. Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México, 1977.
8. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, México 1976.

9. Durazo, Alfonso, Saldos del cambio. *Una crítica política de la alternancia*. Plaza Janés, Primera edición, México, 2006.
10. Easton, David, *Esquema para el análisis político*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1979.
11. Fabbrini, Sergio, *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009.
12. Garzón, Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Editorial Fontarama, Quinta Edición, México, 2010.
13. González, Ayerdi, Francisco, “El presidente y el poder legislativo: ¿Gobierno dividido o régimen de división de poderes?” en Reveles, Vázquez, Francisco, (coord.) *El gobierno panista de Vicente Fox: la frustración del cambio*, UNAM, FCPyS, EDIMPRO. México, 2008.
14. Hernández, Rodríguez, Rogelio, “*Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes*”, en: Loaeza Soledad, Prud’homme Jean-François (Coordinadores) *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV, Instituciones Y Procesos Políticos, Colegio de México. México, 2010.
15. Huntington, Samuel P., *El orden Político en las sociedades en cambio*, Paidós, Estado y Sociedad, España, cuarta reimpresión 1997.
16. Jiménez Ruíz, Francisco Javier, *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*, Porrúa-Universidad de Juárez Autónoma de Tabasco,- Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2005.
17. Levi, Lucio, “*Régimen Político*”, en: Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola (coord.), *Diccionario de Política*, Dos tomos, Siglo XXI editores. p. 1409-1410

18. López, Lara, F. Álvaro, *“Los ciclos del presidencialismo mexicano”*, en: Soto Reyes Garmendia (coordinador), Ernesto: *La democracia y el sistema político en México, Universidad Autónoma Metropolitana*, Pensar el futuro de México, Colección conmemorativa de los revoluciones centenarias, junio 2010, México, México. 2010.
19. Manin, B. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial. 1988.
20. Medina, Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado 1929-1984*, Fondo de Cultura Económica, México 2006.
21. Méndez de Hoyos, Irma, *Transición a la democracia en México. Competencia partidaria reformas electorales 1977-2003* Fontarama-FLACSO, México, 2006.
22. Mirón, Lince, Rosa María. *El PRI y la Transición Política en México*, Gernika-FCPyS Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
23. Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991.
24. Morlino, Leonardo, *Como cambian los regimenes políticos: Instrumentos de análisis*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985.
25. Osorio, Corres, Francisco, Javier, *“Alternancia política y cambio constitucional”*, en: Valadés Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo (coordinadores) *Democracia Y gobernabilidad*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, No. 63. UNAM. México. 2001.
26. Osorio, Jaime, *El Estado en el centro de la mundialización*. La sociedad civil el asunto del poder. Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
27. Pardo, María del Carmen, *“El estado mexicano: ¿De la intervención a la regulación?”* En: Loaeza Soledad, Prud’homme Jean-François (Coordinadores) *Los grandes*

problemas de México, Tomo XIV, Instituciones Y Procesos Políticos, Colegio de México. México, 2010.

28. Paoli, Bolio, José Francisco, “*PAN: Una década de gobiernos panistas*”, en: Sánchez, Gudiño, Hugo y Ferrera, Bravo, Gonzalo (coord.) *Partidos Políticos y Sucesión Presidencial en México 2012*, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, México 2012.
29. Pasquino, Gianfranco, “*Poder Ejecutivo*”, En Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola (coord.), *Diccionario de ciencia política*, Dos tomos, Siglo XXI editores.
30. Pempel, T.J. (compilador) *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
31. Peschard, Jacqueline, “*De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 Años de reformas electorales*”, en: Loaeza, Soledad, Prud’homme, Jean-François (Coordinadores) *Los grandes problemas de México, Tomo XIV, Instituciones Y Procesos Políticos*, Colegio de México. México, 2010.
32. Prud’Homme, Jean-François, “*El Sistema De Partidos*”, En: Loaeza, Soledad, Prud’homme, Jean-François (Coordinadores) *Los grandes problemas de México, Tomo XIV, Instituciones Y Procesos Políticos*, Colegio de México. México, 2010.
33. Reveles Vázquez, Francisco (coordinador) *El nuevo sistema político mexicano: Los poderes de la Unión*. FCPyS-Gernika. México. 2006
34. Rubio, Luis, “*La política democrática en México: nuevas complejidades*”, en Luis Rubio y Susan Kaufman, (Coord.), *México: democracia ineficaz*, México, Cámara de Diputados-CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2006.
35. Sáenz, Liébano. *La Presidencia moderna. Análisis de una institución que es surgente comprender*. Editorial Taurus, primera edición, México 2006.

36. Salazar, Luis, Alternancia y cambio de régimen, en Meyenberg, Leycegui, Yolanda (coordinadora); *El dos de julio: Reflexiones posteriores*. FLACS-IIS-UAM Iztapalapa, México 2001.
37. Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Segunda edición, Editorial Alianza, Madrid, 1992.
38. Young Oran, *Sistemas de Ciencia Política*, Fondo de Cultura Económica, 1972.
39. Zamitiz, Gamboa Héctor (coordinador) *Transición política, Alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006*. UNAM-Gernika-FCPyS, México, 2008.
40. Zárate, Alfonso (coordinador) *Fox: los días perdidos*; Océano, México, 2004.

2. Hemerografía

41. Carpizo Mc Gregor, Jorge, *Notas sobre el presidencialismo mexicano*. En: Revista de estudios políticos, N° 3, págs. 19-36. México, 1978.
42. Casar, Ma. Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre, 1996.
43. Cejudo, Guillermo M., “Los gobernadores y el regreso del PRI, agosto de 2012”, *Nexos*, en Línea, texto completo en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102854> [consulta 20 marzo de 2013 5:39 pm]

44. Escamilla, Cadena Alberto, Brown César Javier, "Fox y Acción Nacional: La difícil relación", *El Cotidiano*, mayo-junio, año/Vol. 19, número 119, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, D.F, México.
45. Gallegos, Elena y Venegas, Juan Manuel; "Fox: el PAN ya me formó, ahora me tiene que dejar ir", *La Jornada*, Jueves 06 de julio de 2000, texto completo en: <http://www.jornada.unam.mx/2000/07/06/yo.html> [consulta 02 de febrero de 2013 2:25 pm]
46. Mora Velázquez, Salvador, *Los avances en el sistema de partidos en México. Del régimen democrático al régimen competitivo con alternancia*, Quehacer Municipal, Año I, mayo-Agosto de 2001, Número 2, Ayuntamiento de Texcoco, Instituto de Desarrollo Municipal, p. 49-56.
47. Nacif, Benito, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", *Política y gobierno*, Vol. XI, No. 1, 1 semestre de 2004.
48. Ovalle, Favela, José; "Las Controversias Constitucionales y los Órganos Autónomos", en: *Cuestiones Constitucionales*, núm. 25, julio-diciembre, 2011, Universidad Nacional Autónoma de México, México. pp. 101-127.
49. Pedroza, De La Valle, Susana T., "Los órganos Constitucionales Autónomos en México", texto completo en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/306/7.pdf> [Consulta 02 de abril de 2013 11:16 pm]
50. Rodríguez, Gómez, César Augusto, "La alternancia municipal en México", *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Documento de Trabajo núm. 52, México, Agosto 2008.

51. Salazar, Carrión, Luis, “Saldos de una transición confusa”, *Configuraciones*, Numero 8-9 Abril-Septiembre de 2002, Fundación Carlos Pereyra e Instituto de estudios para la Transición Democrática.
52. Solano, Ramírez, Gabino, “Los primeros gobiernos divididos en México (1997- 2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo”, *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 138, Julio-Agosto, 2006, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.
53. Valencia, Carmona, Salvador; “Hacia un nuevo sistema político y constitucional”, *Cuestiones Constitucionales*, enero-junio, número 008, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
54. Valencia, Escamilla, Laura, “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 8, núm. 16, agosto-diciembre, 2012, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.
55. Villa, Aguilera, Francisco Manuel, “Conceptos básicos para el análisis del Estado”, *Posibilidad política*, Año 1, Número 2, Mayo-agosto, 2012. México. Disponible en: <http://posibilidadpolitica.com.mx/#/Modulos/Home.xaml> p. 12 [Consulta 20 diciembre de 2012 5.00 pm]
56. Zuckermann Leo, “Sobre el mito de la sana distancia”. *Excélsior*, 14 de julio de 2011, Texto completo en: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=negro-nota&seccion=&cat=11&id_notas=707189 [vista 12 noviembre 2012 8:30 Pm]

3. Documentos oficiales

56. Misión y Visión (SF) Recuperado el 07 de Julio de 20013. de:
<http://www.cfc.gob.mx/index.php/cfc-quienes-somos/mision-y-vision-cfc>

4. Documentos electrónicos

57. Córdova, Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, texto completo en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/17.pdf> [consulta 30 de junio de 2013 2:52 am]

59. Diccionario Electoral, Instituto Nacional de Estudios Políticos AC. [En línea]: <http://diccionario.inep.org/A/ALTERNANCIA.html> (consulta 03 Setiembre del 2012 a las 23:00)

60. Espinoza, Toledo, Ricardo, “Sistema parlamentario presidencial y semipresidencial”, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No 20. http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm (consulta 25 abril de 2013, 8:50 pm).

61. Fernández, Santillán, José F., “La democracia como forma de gobierno”. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No 3. http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_democracia_como_forma_de_gobi.htm#3 [vista: 25 de abril de 2013, visto. 8:00 pm]

62. González, Madrid, Miguel, El problema del Estado en el marxismo estructuralista y neogramsciano, texto completo en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/19962/pr/pr11.pdf> p. 18
[consulta 27 abril de 2013 10:00 pm]

63. Hurtado, Javier, Sistemas de Gobierno y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No 19, Instituto Federal Electoral, texto completo en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm [consulta: 25 de abril de 2013, visto. 8:00 pm]

64. Jessop, Bob, El futuro del Estado Capitalista, texto completo en: <http://es.scribd.com/doc/56395513/Robert-Jessop-Capitalismo-y-Tipo-de-Estado-Capitalista> P. 46 [consulta 25 abril de 2013 11:00 pm]