



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**¿Qué explica la aprobación y los bloqueos de las iniciativas
presidenciales en el Senado mexicano?**

T E S I S

**PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)**

**P R E S E N T A
GONZÁLEZ ESPINOSA URIEL EUGENIO**

**ASESOR
DR. KHEMVRIG PUENTE MARTÍNEZ**



Ciudad de México, febrero de 2016



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.

Índice.

Agradecimientos.....	5
Introducción.....	7
1. La separación de poderes y el sistema de gobierno presidencial.	13
1.1. El neo-institucionalismo como modelo de análisis.	14
1.2. Las vertientes de la doctrina de la separación de poderes.....	17
1.2.1. La versión “pura” de la doctrina.	17
1.2.2. El modelo de <i>frenos y contrapesos</i>	19
1.2.3. La separación de propósitos en las democracias presidenciales.	22
1.3. El sistema de gobierno presidencial y la relación Ejecutivo-Legislativo.....	28
1.3.1. El diseño institucional de las democracias presidenciales.	28
1.3.2. La relación Presidente-Congreso y los resultados políticos.	35
1.4. Conclusión.....	44
2. El diseño institucional del “presidencialismo mexicano”.....	48
2.1. Los principios constitucionales del sistema presidencial en México.....	49
2.2. Los poderes partidarios del jefe del Ejecutivo.....	62
2.2.1. El establecimiento del nuevo orden constitucional.....	62
2.2.2. El liderazgo del presidente y la disciplina del “partido hegemónico”.....	68
2.3. Conclusión.....	79
3. La institucionalización legislativa del Senado.....	82
3.1. La teoría de la institucionalización legislativa.....	83
3.2. La dimensión externa.	87
3.2.1. La liberalización del sistema político: de la legitimidad a la competitividad electoral.....	87
3.2.2. La institucionalización del sistema de partidos: de partido hegemónico a multipartidismo.....	93
3.3. La dimensión interna.	101
3.3.1. Fronteras institucionales.....	101
3.3.2. Complejidad organizacional.....	105
3.3.3. Universalidad de procedimientos.....	116
3.4. Conclusión.....	120

4. Iniciativas presidenciales, aprobación y bloqueo en el Senado de la República durante la LX y LXI legislaturas (2006-2012).	125
4.1. El papel del Congreso en la confección de las leyes bajo gobiernos divididos.	126
4.2. Los patrones de comportamiento en el trabajo legislativo del Senado.	132
4.2.1. Las fuerzas partidistas.	132
4.2.2. El reparto de las comisiones legislativas.	139
4.2.3. Las iniciativas presidenciales: clasificación y análisis.	146
4.3. El liderazgo del presidente y la disciplina del partido gobernante.	164
4.4. Conclusión.	169
5. Conclusiones: La productividad legislativa bajo gobiernos divididos.	173
Bibliografía.	180
Anexos.	189

“El único fundamento verdadero y natural de la sociedad son las necesidades y temores de los individuos [...] una vez que la sociedad se ha formado ya, el gobierno resulta desde luego, necesario para preservar y mantener aquella sociedad en orden.”
Jeremy Bentham

Agradecimientos.

A mi abuela,
por ser una luchadora inalcanzable
que se adelantó en el camino de la vida

A mis padres,
por todo su cariño,
sin ustedes no podría ser lo que soy

A mi hermano,
por estar siempre conmigo
a pesar de las diferencias

A Liliana,
por siempre escucharme
cuando lo necesito

Al Dr. Khemvirg Puente,
por darme la primera oportunidad

A la Lic. Ana Laura Arratia
por toda la confianza y el apoyo

El presente trabajo se logró realizar gracias al proyecto, perteneciente al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), titulado: "La participación social en la construcción de la agenda legislativa del Congreso Mexicano", con clave IN305315, desarrollado en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Agradezco a la Doctora Luisa Béjar Algazi, titular del proyecto, y al Doctor Khemvirg Puente Martínez, colaborador del proyecto, por darme la oportunidad de participar en este.

Además, manifiesto mi agradecimiento por el tiempo que se tomaron los miembros del jurado en revisar mi trabajo de titulación, por sus comentarios y opiniones, a la Doctora Luisa Béjar Algazi, a la Doctora Adriana del Rosario Báez Carlos, a la Doctora Margarita Lucero Ramírez León, y al Doctor David Pantoja Morán.

- **Introducción.**

El interés por estudiar el Poder Legislativo en México ha adquirido mayor importancia en los últimos años debido a la amplia pluralidad política de que se ha nutrido desde el surgimiento de los formatos de gobierno dividido y los desencuentros que tal situación ha producido en su relación con el Poder Ejecutivo. Esto no quiere decir, sin embargo, que en el pasado no hubiera interés por estudiar al Congreso mexicano, aunque las principales investigaciones sobre este tema no provenían regularmente del campo de estudio de la Ciencia Política sino del Derecho o la Historia (Béjar y Cortez, 2012).

El cambio institucional producido en las últimas dos décadas en nuestro sistema político contribuyó de manera notable al incremento del interés politológico por los estudios legislativos. En este contexto es que surgen los primeros estudios neoinstitucionalistas del Congreso mexicano, los cuales ponen especial atención en los mecanismos institucionales que operan en nuestro sistema de gobierno para contrabalancear el poder público entre las diferentes agencias del gobierno (Nava, Weldon y Yáñez, 2000; Weldon, 2002). Del mismo modo, comenzaron a surgir los estudios sobre la productividad legislativa del Congreso bajo gobiernos divididos (Casar, 2004; Nacif, 2004; Nacif), los cuales desentrañan las dificultades que supone legislar cuando ningún partido político tiene mayoría.

Gran parte de los estudios legislativos actuales que intentan explicar el funcionamiento o el papel del Congreso en nuestro sistema político se concentran exclusivamente en los datos o en los resultados que emanan de la Cámara de Diputados, restando importancia al análisis de la segunda cámara¹. Por lo tanto, el Senado de la República se ha convertido en un órgano legislativo poco conocido no sólo por los estudiosos de los temas legislativos sino por la propia sociedad mexicana, aun cuando hoy en día se cuenta con una mayor cantidad de herramientas para transparentar sus procesos de decisión y exigir una adecuada rendición de cuentas. Por tal motivo, la presente investigación pretende abonar desde una visión neoinstitucionalista al entendimiento de la dinámica interna del Senado mexicano y los efectos de su actual diseño institucional en la relación con el Poder Ejecutivo.

El debilitamiento institucional del Congreso, que prevaleció durante buena parte del siglo XX, desactivó el arreglo constitucional de la separación de poderes que fue establecido por

¹ Para una revisión detallada de la literatura de estudios legislativos en México, *vid* Béjar Algazi, Luisa y Cortez Salinas, Josafat (2012). "Los estudios parlamentarios en México" en: *La Ciencia Política en México hoy: ¿qué sabemos?* México, UNAM-FCPyS / Plaza y Valdés, pp. 183-214.

la Constitución de 1917. Tal situación tuvo su origen en factores institucionales ajenos al Poder Legislativo. La fortaleza del presidente mexicano durante la época del presidencialismo respondió tanto a circunstancias histórico-políticas específicas como a una serie de mecanismos institucionales constituidos para mantener un ejercicio centralizado del poder público. El cambio institucional experimentado desde 1963 en nuestro sistema político, pero con mayor ahínco en 1977, originó una nueva dinámica en la relación del presidente con el Congreso. Una vez que el partido hegemónico perdió la mayoría legislativa, el presidente no pudo continuar dominando el escenario político debido a que no contaba con los instrumentos para someter a un Congreso mayoritariamente opositor.

Frente a tal escenario cobra importancia analizar el comportamiento del órgano legislativo, ya que se comienzan a evidenciar las dificultades que supone legislar bajo un diseño institucional que no incentiva la cooperación entre las agencias del gobierno. Si antaño el Congreso mexicano se mostraba condescendiente con el presidente era porque predominaba una mayoría legislativa del partido gobernante, sin embargo, bajo un formato de gobierno dividido resulta natural que haya conflictos entre ambos poderes. Asimismo, resulta inadecuado hablar del Congreso como si se tratara de un cuerpo homogéneo, ya que en nuestro diseño institucional el Poder Legislativo tiene dos contrapesos: la Cámara de Diputados y el Senado. De igual manera, resulta incorrecto hablar de una de las cámaras del Congreso como si lo que pasara en ella reflejara fielmente lo que ocurre en la otra.

El hecho de que el partido hegemónico mantuviera la mayoría legislativa en las dos cámaras explica la relación tersa que prevaleció entre estas durante el presidencialismo, de tal modo que el cambio institucional al que nos referimos en el párrafo anterior contribuyó también al afianzamiento de la autonomía política y técnica de ambas cámaras (Puente, 2007). Lo anterior sirve para justificar el estudio del Senado de forma independiente a la Cámara de Diputados, pues actualmente los resultados producidos por el Congreso responden tanto a factores exógenos como endógenos que impactan en la dinámica legislativa de cada cámara.

Además, el ambiente post-electoral de 2006 pudo haber abonado al desacuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Senado por la fuerte tensión prevaleciente entre las dos principales fuerzas partidistas que se confrontaron en la coyuntura electoral de aquel año: el Partido Acción Nacional (PAN) y la coalición encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, el escenario político en cada cámara fue distinto, el PAN y el PRD obtuvieron la primera y segunda fuerza, respectivamente, en la Cámara de

Diputados, pero en el Senado el PRI relegó al PRD a la tercera fuerza, siendo también el PAN la fuerza mayoritaria. Por lo tanto, resulta lógico asumir que la dinámica interna en cada una de las cámaras legislativas tuvo características particulares.

Tomando en cuenta lo anterior, esta investigación tiene como pregunta central qué factores explican las aprobaciones y los bloqueos de las iniciativas presidenciales en el Senado mexicano durante el gobierno del expresidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). El objetivo principal es identificar los factores exógenos y endógenos que explican cómo el Senado mexicano procesa una iniciativa presidencial en un contexto de gobierno dividido. La hipótesis de investigación asume que el fortalecimiento institucional del Senado ha contribuido de manera negativa a la aprobación de las iniciativas presidenciales, ya que hoy en día este órgano legislativo cuenta con los instrumentos para realizar un escrutinio más riguroso de las propuestas de ley.

La variable dependiente son las aprobaciones o bloqueos de las iniciativas presidenciales y las variables independientes provienen de dos fuentes: 1) los factores exógenos, que se refiere a los mecanismos configurados para la separación de poderes, al marco normativo que regula el sistema electoral y de partidos, los poderes partidistas con los que cuenta el presidente y al liderazgo que detenta este mismo; y 2) los factores endógenos, se refieren a la estructura y procedimientos internos del Senado, su autonomía política y técnica, así como la institucionalización de sus comisiones de dictamen y la disciplina partidista.

Adicionalmente, en la investigación se establecen tres indicadores que nos permiten reconocer las características de las iniciativas presidenciales que son aprobadas o bloqueadas por los senadores: a) el resultado final del procedimiento legislativo, es decir, si las iniciativas presidenciales son dictaminadas en sentido positivo o en sentido negativo y las variantes que de ello resulta de acuerdo al marco normativo; b) el tiempo que toma dictaminar una iniciativa presidencial en las comisiones de dictamen, ya que son la principal puerta de veto del Senado mexicano; y c) el contenido temático de las iniciativas presidenciales. El contraste de la hipótesis de investigación se lleva a cabo mediante la medición, a través de estos tres indicadores, de las 52 iniciativas presidenciales introducidas al Senado mexicano en el periodo 2006-2012, que contempla la LX y LXI legislaturas del Senado. La información se recolectó del sitio electrónico del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (Segob), así como del sitio electrónico de la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República y del Diario de los Debates.

Debe destacarse que en el curso de esta investigación se ha reconocido que son las propias características del diseño institucional las que condicionan las aprobaciones y bloqueos de las iniciativas presidenciales, pues el formato de gobierno dividido que prevalece actualmente en nuestro sistema político ha permitido fortalecer el control que el Senado ejerce sobre el Poder Ejecutivo. Sin embargo, los diversos estudios sobre la labor legislativa del Congreso mexicano han dejado de lado el peso que tienen las propuestas legislativas en sí mismas. Esto quiere decir que aunque existen procedimientos ampliamente regulados y difundidos para procesar una iniciativa de ley, prevalecen patrones de comportamiento diferenciados dependiendo del contenido temático de las propuestas legislativas. Tal situación podría parecer una obviedad, no obstante, revela la existencia de una tendencia por parte de los legisladores a aprobar un cierto tipo de iniciativas presidenciales y a bloquear otro tipo de estas.

Adicionalmente, esta investigación identifica 5 etapas del cambio institucional en el Poder Legislativo en México: 1) 1917-1934, la etapa posrevolucionaria caracterizada por una fuerte dispersión del poder público; 2) 1934-1963, la etapa de asentamiento del presidencialismo mexicano; 3) 1964-1988, la etapa de apertura política o liberalización democrática del régimen; 4) 1988-1997, la etapa de asentamiento de la competitividad electoral y del sistema multipartidista; y 5) 1997-2015, la etapa de asentamiento del gobierno dividido y de institucionalización del Senado mexicano. Estas 5 etapas quedan marcadas dentro de los cuatro capítulos en que se organiza la presente investigación.

Así, en el primer capítulo se presentan, desde una conceptualización teórica, las principales características de los sistemas de gobierno presidencial. Dicha conceptualización adopta una perspectiva neo-institucionalista, por lo cual en primera instancia se busca definir qué es una institución política de acuerdo con esta doctrina de estudio. Posteriormente, se identifica que los controles internos que prevalecen en un sistema de gobierno democrático definen la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por lo tanto, se señalan las características institucionales de la separación de poderes. Al final de este capítulo se presentan los cuatro principios constitucionales que dan sustento a un sistema de gobierno presidencial, entre los que se encuentran los poderes legislativos. De igual modo se reconoce que un adecuado funcionamiento de un sistema de gobierno presidencial no recae sólo en los principios constitucionales sino que requiere de la presencia de mecanismos institucionales que permitan al presidente mantener un liderazgo político sobre el partido en el gobierno y una fuerte disciplina partidista.

En el segundo capítulo se lleva a cabo una revisión minuciosa de los mecanismos institucionales que dieron sustento al presidencialismo mexicano. Para tal propósito, se hace constar que el dominio alcanzado por el presidente en el ejercicio del poder público, entre 1934 y 1997, no tiene su fundamento en la Constitución de 1917, ya que durante el periodo 1917-1934 prevaleció una fuerte dispersión del poder público que condujo a la confrontación entre los poderes encargados de tomar decisiones, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En este sentido, se reconoce que los poderes legislativos del presidente mexicano son considerablemente limitados en comparación con los poderes de otros presidentes de Latinoamérica. Por lo tanto, se identifica que las fuentes institucionales del presidencialismo mexicano son fundamentalmente: 1) la no reelección consecutiva de los legisladores, 2) el predominio del partido oficial en el Congreso, y 3) el *dedazo*, o la designación arbitraria del presidente de su propio sucesor. De tal modo que la permanencia de estos tres factores permitió el acrecentamiento del poder del Ejecutivo, más que las facultades legislativas que la Constitución le otorgaba.

En el tercer capítulo se aborda el cambio institucional experimentado en nuestro sistema político entre 1964 y 1997, así como el proceso de institucionalización legislativa del Senado. Dicho proceso comienza a fraguarse desde el exterior, mediante una apertura política que admite la presencia de fuerzas políticas de oposición en los cargos de elección popular. Al mismo tiempo, el sistema de partido hegemónico que caracterizó al régimen priista atraviesa un proceso de desarticulación que coloca en la escena política a dos fuerzas partidistas que disputan la hegemonía del PRI, el PAN y el PRD. Al interior del Senado comienza a fraguarse un cambio institucional, aunque este se haya desfasado en comparación con los cambios experimentados por la Cámara de Diputados. El cambio experimentado en el ámbito interno del Senado contribuye al fortalecimiento institucional de este órgano legislativo, lo cual le dota de los instrumentos para escrutar detalladamente una propuesta legislativa.

En el capítulo cuatro se lleva a cabo el estudio de las 52 iniciativas presidenciales remitidas al Senado durante la LX y LXI legislaturas, a través de los tres indicadores arriba mencionados. En primera instancia, se establecen algunas consideraciones sobre las características del trabajo legislativo en el Senado mexicano durante las primeras experiencias de gobierno dividido. Posteriormente, se plantea el reconocimiento de patrones de comportamiento de la Cámara alta al momento de legislar las iniciativas presidenciales. Asimismo, se analiza el grado de dispersión del poder al interior del Senado, es decir, qué partidos controlan el órgano legislativo y quién contrala las principales comisiones de

dictamen, con la finalidad de identificar a las principales puertas de veto del trabajo legislativo durante nuestro periodo de estudio. En la parte final de este capítulo se pone a prueba la prevalencia de la disciplina del partido gobernante y el liderazgo del presidente, con la finalidad de demostrar que aunque el jefe del Ejecutivo cuenta aún con amplios poderes partidistas, no tiene ya la posibilidad de dominar al Congreso.

Finalmente, en el último capítulo se presentan los resultados obtenidos en esta investigación. Del mismo modo, se reflexiona acerca de los retos de legislar bajo un formato de gobierno dividido en un diseño institucional que no incentiva la cooperación entre los poderes encargados de tomar las decisiones políticas.

1. La separación de poderes y el sistema de gobierno presidencial.

El principal objetivo de este capítulo es analizar el diseño institucional de los sistemas presidenciales de gobierno. Por este motivo, debemos tener claridad sobre qué es una institución política y para qué sirve el análisis institucional. La primera parte de este capítulo se concentra en revisar algunas definiciones de “institución política”, para posteriormente incluir una definición propia que me parece acorde a los objetivos generales de esta investigación. Aquí mismo se señala que el análisis institucional será el método de análisis que usaremos para identificar los patrones que condicionan el éxito o fracaso de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo al Senado de la República. Adicionalmente, en este mismo apartado se abordarán las principales características y líneas de investigación del enfoque de análisis institucional que servirán de base para realizar esta investigación.

El segundo apartado tiene como objetivo analizar el arreglo constitucional de la división de poderes, por lo cual se presentarán las principales aportaciones teóricas que se han producido entorno a la doctrina moderna de la división o separación de poderes, cuyo origen radica en el texto seminal de Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*. Debemos tomar en cuenta que los principios constitucionales concebidos por Montesquieu en dicha obra influenciaron el modelo de “frenos y contrapesos” (*checks and balances*) ideado por los padres fundadores de los Estados Unidos de América. La revisión de los principios que dieron origen a dicha doctrina nos permitirá comprender cómo funciona el diseño institucional de los sistemas presidencialistas modernos, ya que estos tienen como fundamento constitutivo la “división de poderes”.

En el último apartado entraremos de lleno a la revisión del diseño institucional de los sistemas presidenciales. En primer término se revisarán cuáles son los principios institucionales que dan origen a un sistema presidencialista. Posteriormente nos adentraremos en la revisión de los poderes constitucionales y partidistas de los presidentes, debido a que estos factores tienen un papel crucial en la consolidación de la relación que se constituye entre el presidente y el Congreso en un régimen cualquiera. En tal sentido, mi hipótesis de investigación es que un presidente puede ser dominante en el proceso de toma de decisiones mientras mantenga un fuerte control partidista, aunque sus poderes constitucionales sean débiles o escasos.

1.1. El neo-institucionalismo como modelo de análisis.

Las instituciones políticas juegan un papel clave en el proceso de gobierno, ya que condicionan –al permitir o castigar– la actuación de los distintos actores y organizaciones que forman parte del proceso de toma de decisiones². En este sentido, Guy Peters (2003: 123-124) establece que si bien el análisis institucional reconoce que las características estructurales de un sistema determinado tienen un impacto sobre la conducta de los individuos y los actos políticos de gobierno, es especialmente importante en cualquier análisis de este tipo reconocer la dinámica a través de la cual la estructura formal crea las diferencias del comportamiento.

Una definición comúnmente aceptada de “institución” es la que Douglass C. North proporciona:

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad...son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana...reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria” (1993: 13-14).

North amplía esta definición al mencionar que las instituciones pueden ser “formales” o “informales”, lo que quiere decir que el análisis institucional no se centra sólo en las normas escritas que rigen a una sociedad determinada, sino también en las prácticas habituales (comúnmente aceptadas) de los individuos que forman parte de esta misma sociedad.

Las instituciones, según Peters (2003: 36-37), tienen cuatro características: 1) son un “rasgo estructural [formal o informal] de la sociedad”; 2) tienen cierta “estabilidad” a través del tiempo y son “adaptables”³; 3) afectan o restringen el comportamiento de sus miembros; y 4) entre sus miembros debe haber cierto sentido de valores compartidos. La “estabilidad” de las instituciones está ligada, según Claus Offe (2003: 262), al “funcionamiento adecuado” y a la generación de “resultados tolerables” de las instituciones, lo que quiere decir que mientras las instituciones mantengan un funcionamiento adecuado y generen resultados aceptables no habrá necesidad de “alteraciones institucionales”. Por otra parte, la “adaptabilidad”, según el propio Offe (2003: 264), está ligada al “reemplazo” o “cambio

² La teoría del neo-institucionalismo ha revalorado el papel de las instituciones en el análisis politológico, retomando algunos de los elementos del antiguo pensamiento institucionalista y constituyéndose como una crítica al exceso de individualismo sobre el que se sustentan los análisis conductistas y de la elección racional. Aunque debe aclararse que la teoría neo-institucionalista tiene una importante influencia de las herramientas de investigación del conductismo y de la teoría de la elección racional. Para más información sobre este tema, *vid* Peters, 2003.

³ La idea de “adaptabilidad” no la introduce Guy Peters cuando se refiere a estas cuatro características de las instituciones. Esta idea la retoma de Claus Offe, ya que este autor identifica una interacción dual entre “estabilidad” y “adaptabilidad”, *vid* Offe, 2003.

institucional”, lo que quiere decir que al sufrir alteraciones las instituciones aseguran su permanencia.

Asimismo, debe subrayarse que la “interiorización” de ciertos valores por parte de los individuos (lo que Claus Offe llama “consolidación de creencias” o función de “socialización”⁴ de las instituciones) es un punto clave de partida que permite explicar por qué ciertos actores se comportan como lo hacen. Las instituciones influyen en las “expectativas cognitivas” de los actores que forman parte de la “interacción institucional” al restringirlos o incentivarlos sobre cómo deben comportarse pero también al permitirles saber cómo van a comportarse los demás en un determinado proceso de decisión, es decir, las instituciones producen un conocimiento compartido de los patrones de comportamiento esperados por los actores.

Hay que añadir que las instituciones pueden ser consideradas no sólo como las “reglas del juego” sino también como “procedimientos organizados y establecidos”⁵; lo cual no entra en disputa con la primera definición que revisamos, ya que estos “procedimientos” se expresan naturalmente como “reglas”. Al respecto, Ronald L. Jepperson proporciona una definición diferente de “institución”:

“La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad...por orden o patrón me refiero a secuencias de interacción estandarizadas. Por tanto, una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular” (1999: 195).

Para que una institución logre consolidarse debe contar con un proceso de reproducción de ciertos patrones de comportamiento o “prácticas institucionales”, de tal forma que cualquier desviación respecto de estos patrones debe ser regulada mediante “controles reiterativamente activados” y “socialmente construidos” (Jepperson, 1999: 195). A tal proceso de reproducción Jepperson lo denomina “institucionalización”. Es así que este concepto puede ser fácilmente ligado con el de “consolidación de creencias” –al que alude Offe–, ya que el proceso reproductor que implica la “institucionalización” genera intrínsecamente “expectativas cognitivas” compartidas entre los individuos que forman parte de un marco institucional determinado.

⁴ Claus Offe se refiere a una “naturaleza dual de las instituciones” en la medida en que las instituciones cumplen con una doble función: por una lado, una función de socialización interna, “en el sentido de que sirven como ejemplos y recordatorios de cómo ‘deberían’ comportarse y relacionarse entre sí las personas y de qué pueden esperar legítimamente unas de otras” (2003: 252); por otro lado, una función de “eficacia externa”, en el sentido de que deben cumplir enteramente la tarea o misión para la que fueron creadas.

⁵ Ronald L. Jepperson señala que las instituciones pueden ser concebidas como “procedimientos”. Esta idea la retoma el autor del campo de la “sociología general”, *vid* Jepperson, 1999.

Con todo lo dicho y dado que el trabajo que aquí se presenta está apoyado en las herramientas del análisis institucional, se entenderá por institución política un procedimiento organizado y establecido que ayuda a resolver “conflictos potenciales”⁶, a través de recompensas y sanciones, entre los actores que participan en el proceso de toma de decisiones. Hay que dejar en claro que el enfoque neo-institucional sobre el que se apoya esta investigación es el “institucionalismo empírico”.

El enfoque del institucionalismo empírico nos ofrece la oportunidad de evaluar, en casos específicos de análisis, cuánto o en qué grado las instituciones políticas influyen en los resultados políticos. Este enfoque, dice Peters, tiene distintas variantes. Sin embargo, todas tienen como objetivo dar solución a una misma interrogante: ¿acaso las instituciones tienen alguna importancia? (2003: 124). El institucionalismo empírico se ocupa más en definir “qué influencia tiene una organización institucional sobre el desempeño del gobierno” o en evaluar “si las instituciones son capaces de tomar decisiones”⁷ (Peters, 2003: 143).

Finalmente, las variantes del institucionalismo empírico que me interesa rescatar, y a las que se refiere Peters, son: 1) el análisis institucional de los gobiernos divididos, en el que la influencia de la “configuración institucional” se haya en la frecuencia con que las instituciones son controladas por partidos políticos distintos (2003: 127); 2) el análisis de la institucionalización legislativa, en el que es posible diferenciar a las legislaturas por el grado de eficacia con que logran imponer a sus integrantes un determinado conjunto de valores, además de que este análisis nos proporciona información valiosa sobre la estructura y funcionamiento de las legislaturas (2003: 131); y 3) el análisis sobre las instituciones y la puesta en práctica de políticas, en este tipo de análisis algunos autores⁸ establecen que los “sistemas de construcción de políticas” tienen “puntos de veto” que los resultados o decisiones deberán atravesar para adoptar y ejecutar un determinado programa, así que mientras mayor cantidad de puntos de veto hay en un sistema de gobierno determinado es más difícil tomar decisiones (2003: 132-33).

⁶ Al hablar sobre la naturaleza “triádica” o “incluida” de las instituciones, Claus Offe señala que “las instituciones constituyen acuerdos sociales diseñados para resolver conflictos potenciales” (2003: 257).

⁷ Al respecto, Guy Peters establece que la cuestión sobre la capacidad de las instituciones para tomar decisiones no se reduce a si esas decisiones son buenas o malas, ya que “las mejores instituciones son las capaces de tomar decisiones, y en particular las que pueden tomar decisiones importantes en vez de una continua serie de decisiones graduales” (2003: 143).

⁸ Guy Peters se refiere aquí al análisis de Ellen Immergut (2003: 132).

Estas tres variantes del análisis institucional-empírico serán de gran utilidad para determinar cuáles son los factores que determinan el éxito o fracaso de la agenda legislativa del Ejecutivo en el Senado. Sin embargo, debemos tomar en cuenta las complejidades estructurales que enfrenta nuestro régimen de gobierno: 1) la falta de una mayoría legislativa del partido gobernante en el Congreso, 2) la presencia de múltiples jugadores con capacidad de veto y, 3) la debilidad legislativa del Ejecutivo.

1.2. Las vertientes de la doctrina de la separación de poderes.

1.2.1. La versión “pura” de la doctrina.

Una manera de entender en qué medida la capacidad de decisión del gobierno está condicionada por la estructura institucional es a través del análisis de los “arreglos constitucionales”. La doctrina de la separación de poderes, nos dice Vile, es una teoría constitucional que permitió desarrollar una diferencia sustancial entre las democracias liberales modernas y los regímenes de gobierno no-liberales (1967: 9). La doctrina de la separación o división de poderes se ha construido históricamente como un intento de frenar el ejercicio arbitrario o absoluto del poder público mediante la imposición de límites⁹. Al respecto, Montesquieu¹⁰, en su obra *Del Espíritu de las Leyes*, se expresa de la siguiente manera:

“la experiencia constante nos demuestra que cada hombre investido con poder está predispuesto a abusar de este, y a ejercer su autoridad tan lejos como le sea posible. Sin embargo, esta tendencia hacia el abuso del poder puede ser moderada por la constitución del gobierno y por las leyes” (*apud* Vile, 1967: 78).

La doctrina de la separación de poderes se sustenta sobre el principio de asegurar la “libertad política”, ya que identifica a ésta como una parte esencial para restringir el poder del gobierno. Por lo tanto, existen al menos dos objetivos fundamentales de esta doctrina: 1) establecer y mantener la libertad política; y 2) “prevenir una concentración de cualquier tipo de poder en manos de un grupo reducido de hombres” (Vile, 1967: 13-14). Estos dos objetivos tienen una relación intrínseca, ya que la libertad política florece sólo cuando no se abusa del poder (Montesquieu, [1784]1985: 103).

⁹ Esta idea es una atribución del “constitucionalismo liberal”, el cual establece que en los Estados constitucionales debe haber un conjunto de reglas, las cuales restrinjan efectivamente el ejercicio del poder gubernamental, *vid* Vile, 1967.

¹⁰ En su estudio sobre la doctrina de la separación de poderes, J. M. C. Vile lleva a cabo un análisis e interpretación del trabajo de Charles de Secondat Barón de Montesquieu, como un aporte sustancial para la discusión de la doctrina de la separación de poderes, *vid* Vile, 1967.

El ejercicio del poder gubernamental, con base en esta misma doctrina, se lleva a cabo a través de tres ramas institucionales separadas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Así que cada una de éstas ramas cuenta con facultades exclusivas que no pueden ser trastocadas por ninguna de las dos ramas restantes. Fue Charles Secondat Barón de Montesquieu el primero en hablar acerca de una división tripartita del poder del Estado en los términos modernos:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil [...] se llama a éste último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado [...] Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente [...] No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo ([1784]1985: 104).

El modelo propuesto por Montesquieu es la base de la doctrina liberal de la división de poderes y el principio sobre el cual se fundamentan las democracias liberales modernas. Es así que las tres funciones esenciales del poder en el Estado liberal moderno son: 1) la promulgación de leyes; 2) la ejecución de las resoluciones públicas; y 3) el tratamiento de las causas individuales¹¹ (Vile, 1967: 87).

La doctrina pura de la separación de poderes no sólo se fundamenta en la división del gobierno en tres ramas o departamentos, sino que cada una de estas tres ramas debe estar confinada al ejercicio de su propia función y no permitírsele ejercer la función de cualquiera de las otras ramas. Asimismo, las personas que integran cada una de estas agencias de gobierno deben mantenerse separadas y distinguirse, de tal manera que cada rama será una vigía o control del resto y a ningún grupo de personas le será posible controlar la maquinaria del Estado. Así, se pueden distinguir tres características de la doctrina pura de la separación de poderes: 1) la división del gobierno en tres agencias: Legislativa, Ejecutiva y Judicial; 2) la presencia de tres funciones de gobierno que corresponden a cada una de las agencias; y 3) la “separación de personas”, que integran cada una de las tres agencias de gobierno (Vile, 1967: 14-18).

¹¹ En términos llanos, cada una de las tres funciones del gobierno se pueden resumir de esta manera: 1) Legislar es “hacer leyes”; 2) Ejecutar es “hacer valer las leyes”; y 3) Juzgar es anunciar lo que es la ley o en qué consiste mediante la resolución de controversias (Vile, 1967: 90).

La primera de las características de esta doctrina, es decir, la “separación de agencias”¹² se refiere a la distribución de la autoridad en tres diferentes centros de decisión, los cuales tienen un interés propio y un grado de autonomía en la toma de sus propias decisiones, de modo que, nos dice Vile (1967: 16), el gobierno estaría controlado internamente a través de la creación de centros autónomos de poder que tienden a desarrollar un interés institucional propio, producto de la presencia de “procedimientos diferenciados” en cada una de las agencias de gobierno. La segunda característica, es decir, las “tres específicas funciones de gobierno”, se refiere a que cada una de estas funciones debe ser confiada exclusivamente a cada una de las agencias de gobierno a que corresponden. La tercera característica es producto de la insuficiencia de la presencia de una división de agencias y funciones, así que para que la “libertad sea asegurada”, las funciones deben también estar separadas en distintas manos (Vile, 1967: 17).

La existencia de cierto grado de independencia entre las agencias de gobierno y sus respectivas funciones es un requisito sustancial para contener el ejercicio arbitrario del poder, sin embargo, la separación “extrema” de funciones que la doctrina pura plantea imposibilita la presencia de controles entre las propias agencias de gobierno, ya que cualquiera de éstas no podría ejercer un control sobre el resto sin “interferir” en sus funciones específicas. La principal dificultad para la aplicación de los principios de esta doctrina se encuentra en la omisión que hace sobre la importancia de que exista un cierto grado de “dependencia e interdependencia” entre las ramas de gobierno, de tal forma que las tres agencias puedan moverse de forma coordinada (Vile; 1967: 95). Tomando tales riesgos en cuenta, los padres fundadores de Estados Unidos plantearon una revaloración de la versión pura de la doctrina de la separación de poderes.

1.2.2. El modelo de *frenos y contrapesos*.

El modelo de *checks and balances* que Hamilton, Madison y Jay idearon, en su texto *The Federalist* [1780], fue el manantial sobre el que se constituyó una nueva doctrina de la separación de poderes, dado que este modelo reconoce la importancia de la acción coordinada de las agencias de gobierno para el ejercicio del poder público. Una de las

¹² Hay que destacar que la doctrina pura de la separación de poderes reconoce que el simple establecimiento de la “separación de agencias”, incluso aunque falten los otros dos elementos de la doctrina, es suficiente para identificar algunas limitaciones sobre la posibilidad de que un grupo mantenga el control del gobierno. Asimismo, incluso aunque el personal de las agencias se traslape pueden emerger influencias poderosas para crear divergencias de intereses dentro del gobierno, *vid* Vile, 1967.

principales críticas de Madison hacia el modelo “puro” de la doctrina se refiere a la imposibilidad de aplicarlo, pues “el grado de separación que la máxima exige como esencial en un gobierno libre no puede nunca mantenerse debidamente en la práctica”¹³ ([1780] 2001: 210). Un grado de separación “extremo” no es una situación deseable, pues no sólo habría un riesgo continuo de entorpecimiento de la función del gobierno sino que también habría una posibilidad latente de que cualquiera de las agencias de gobierno se sobreponga a las otras¹⁴.

Los autores de “El Federalista” reconocen los principios fundamentales de la doctrina de la separación de poderes, es decir, aceptan la importancia de la división del poder del gobierno para garantizar la libertad política y prevenir el abuso del poder público, sin embargo, alertan sobre los riesgos de que no existan límites en las funciones de los “departamentos del poder”. En este sentido, el espíritu que encamina el proyecto de Madison, como él mismo asegura, fue recogido en parte por el constituyente del estado de New Hampshire al declarar:

“que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben mantenerse tan separados e independientes unos de otros, como lo permita la naturaleza de un gobierno libre; o en cuanto sea compatible con la sucesión de relaciones que ata a todo el edificio constitucional con un lazo indisoluble de unidad y concordia” ([1780] 2001: 207).

La “articulación” de los departamentos del poder y la “creación de límites” son aspectos fundamentales del modelo de frenos y contrapesos de la separación de poderes. La “articulación” se refiere a la autorización de cualquiera de los departamentos para interferir en el ejercicio de las funciones del resto, mientras que la “creación de límites” se refiere a la imposición de barreras al poder de interferencia, de tal forma que cualquiera de los departamentos pueda contener toda intención de abuso por parte de los otros¹⁵ (Vile, 1967:

¹³ Para apoyar su argumento, Madison hace un breve análisis de las constituciones de algunos de los estados que integran la Federación estadounidense, dando cuenta de que “no hay un solo caso en que los departamentos del poder se hayan conservado completamente aislados y distintos” aún aunque algunos textos constitucionales hubiesen sido muy precisos y enfáticos en la separación absoluta de los departamentos del poder ([1780] 2001: 206).

¹⁴ Madison encuentra que el poder legislativo es el departamento más propenso a extender su uso del poder público ya que en los gobiernos republicanos hay una tendencia a engrandecer al departamento legislativo a expensas del resto. De esta forma, el departamento legislativo podría convertirse fácilmente en un poder descontrolado sin la existencia de límites legales que permitan al resto de los departamentos contenerlo y reprimirlo, *vid* Hamilton, Madison y Jay ([1780] 2001).

¹⁵ La teoría de *checks and balances*, nos dice Vile, otorga a cada rama del gobierno el poder de ejercer un nivel de control directo sobre las otras ramas, por el que se les autoriza desempeñar un papel en el ejercicio de las otras funciones del gobierno. La rama del Ejecutivo, por ejemplo, cuenta con el poder de veto sobre la legislación y la rama del Legislativo tiene el poder de “iniciación de juicio político”. Sin embargo, “el punto importante es que este poder de ‘interferencia’ es un poder

18). En este sentido, la manera que Madison encuentra para evitar la “invasión” o “intromisión” excesiva de alguna de las agencias de gobierno sobre las demás es a través de la constitución de relaciones mutuas que permitan a unas y a otras mantenerse dentro de un cierto margen de actuación ([1780] 2001: 219). Al respecto menciona:

“Con el fin de fundar sobre una base apropiada el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales, es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia [...] pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás” ([1780] 2001: 220).

Lo que Madison identifica como “móviles personales” puede ser entendido en términos de lo que Vile denomina “interés institucional”. El “interés institucional” que se genera en cada una de las tres agencias de gobierno es producto de “procedimientos diferenciados” que introducen diferentes valores y restricciones en cada una de éstas (Vile, 1967: 16). Desde esta perspectiva, los miembros de cada departamento, al ser nombrados de manera independiente, contarían con propósitos distintos o, en otras palabras, tendrían motivos para mantener a los otros departamentos en su sitio y así cada departamento desarrollaría una “voluntad propia” (tal como Madison identifica).

Los principios del modelo madisoniano de separación de poderes constituyen el fundamento del arreglo constitucional que prevalece en todo sistema de gobierno presidencial (Puente; 2007:19). Por lo cual, en los gobiernos presidenciales el “interés institucional” se encuentra más claramente delineado entre los departamentos de gobierno¹⁶ (en comparación con los gobiernos parlamentarios). Por ejemplo, en el constitucionalismo estadounidense el Poder Ejecutivo es conferido a un presidente, que es representante de la nación y la pluralidad de sus intereses; mientras que el poder Legislativo es conferido a dos cámaras: la Cámara de representantes, que recoge las

limitado, así que la idea esencial de una división de funciones aún permanece, aunque modificada por la visión de que cada una de las ramas o brazos pudiese ejercer alguna autoridad en el campo de las otras tres funciones restantes”, lo cual da origen a una “separación parcial de funciones” (1967: 18).

¹⁶ En los sistemas de gobierno presidencial existe una separación más clara entre los poderes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), ya que tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen procesos de integración separados e independientes, mientras que en los sistemas de gobierno parlamentario, la elección del Ejecutivo depende directamente del Parlamento. Para una revisión más detallada de las características de ambos sistemas de gobierno y sus diferencias, *vid* Sartori, 2003 y Linz, 1997.

opiniones y deseos de los ciudadanos en una dimensión local; y el Senado, que es depositario de los intereses de los estados que integran la federación norteamericana¹⁷.

La separación de poderes tiene su fundamento en el arreglo constitucional del Estado y, por lo tanto, es posible identificar dos principios constitucionales que determinan la división de poderes en un sistema de gobierno presidencial (Shugart y Haggard, 2001: 64): 1) la elección separada de dos departamentos de gobierno, el Ejecutivo y el Legislativo; y 2) la independencia recíproca de estos dos departamentos, dado que tienen mandatos fijos e independientes uno de otro y, además, ninguno de los dos puede destituir o suprimir al otro. Además, en el modelo de frenos y contrapesos mantener el equilibrio entre las tres distintas agencias de gobierno no sólo requiere de la presencia de principios constitucionales sino también de la creación de intereses institucionales separados.

1.2.3. La separación de propósitos en las democracias presidenciales.

La separación de propósitos está alineada con la separación de poderes, sin embargo, la separación de propósitos puede generarse sin que exista una separación de poderes¹⁸ (Shugart y Haggard, 2001: 3) y al contrario. Para ilustrar este punto podemos señalar algunas características institucionales del presidencialismo mexicano. En dicho caso, el “arreglo constitucional” instituía una auténtica “separación de poderes”, en la que había una elección separada del Ejecutivo y el Legislativo e independencia entre sus mandatos y funciones, pues ninguno de los dos departamentos podía suprimir al otro; sin embargo, a pesar de la existencia de una separación de poderes en el modelo constitucional, la estructura institucional carecía de una “separación de propósitos”, ya que el partido

¹⁷ Ya que el constitucionalismo mexicano está fuertemente inspirado en el constitucionalismo estadounidense, no existen diferencias sustanciales en este sentido. En el arreglo constitucional mexicano el poder Ejecutivo recae en un Presidente, representante de los intereses de la Nación; mientras que el poder Legislativo recae en dos cámaras: la Cámara de Diputados, tanto representante de los intereses locales (ya que 300 de los diputados son electos bajo el principio de mayoría relativa a través de distritos electorales uninominales) como de los intereses de la Nación (según lo expresado por el artículo 51 de la propia Constitución) y el Senado, representante de los intereses de las entidades federativas que integran el pacto federal (con una distorsión, ya que 32 senadores son electos por el principio de representación proporcional a través de una circunscripción nacional plurinominal).

¹⁸ Para ampliar este argumento Haggard y McCubbins señalan que un régimen parlamentario unitario, por ejemplo, carece de una formal separación de poderes, pero puede también dar origen a una separación de propósitos en la forma de una coalición de gobierno en la que los objetivos de los diferentes miembros de la coalición difieran, o podría generarse a través de partidos dominantes que se encuentren internamente divididos (2001: 1-5).

gobernante controlaba tanto al Ejecutivo como al Legislativo en su totalidad¹⁹. Así, el cuadro 1 nos muestra de forma esquemática en qué situación se encontraba México –hasta antes de 1997– con respecto al cruce entre las variables “separación de propósitos” y “separación de poderes”.

Cuadro 1. Cruce entre separación de propósitos y poderes.

		PODER	
		Unificado	Separado
PROPÓSITOS	Unificados	Reino Unido	México Taiwán
	Separados	Japón República Checa	Estados Unidos Polonia Chile

Fuente: Tomado de Haggard y McCubbins (2001: 4).

La separación de propósitos, por tanto, tiene su fundamento en el sistema electoral²⁰, es decir, en las reglas que regulan la contienda electoral a través de la que se integran el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En los sistemas de gobierno presidencial, la elección separada del presidente (Poder Ejecutivo) y los legisladores (Poder Legislativo) produce regularmente una separación de propósitos (esto depende, sin embargo, de las reglas electorales específicas de cada país), ya que el presidente tiende a estar más preocupado y comprometido con temas o políticas de carácter nacional, al ser electo como representante de la nación a través de una circunscripción nacional; mientras que los legisladores tienden a estar más comprometidos con políticas de carácter local, al ser electos mediante pequeñas circunscripciones que los convierten en representantes de grupos focalizados de electores (Shugart y Haggard, 2001: 64). No obstante, en el caso de México, el control centralizado que tienen los partidos políticos sobre la nominación de candidatos al Congreso, incentiva que los legisladores actúen como representantes de los

¹⁹ Para una revisión más detallada de las características institucionales del presidencialismo mexicano, *vid* Weldon, 2002.

²⁰ El sistema electoral puede ser visto como un mecanismo determinante de la composición de cualquier sistema político democrático, ya que permite procesar los diversos intereses de una sociedad determinada a través de procesos electorales, los cuales dan origen a las agencias de gobierno. Asimismo, el sistema electoral es un cuerpo de reglas que regula cuatro aspectos generales de la elección: la estructura de los distritos electorales, la inscripción, la votación y la conversión de votos en asientos. Para una revisión más detallada sobre la importancia del sistema electoral y sus características, *vid* Nohlen, 1994.

intereses de sus agrupaciones políticas en lugar de representar los intereses de “grupos focalizados de electores”. Por lo tanto, la separación de propósitos en México tiene particularidades que no dependen de la elección diferenciada del presidente y los legisladores.

En este sentido, se debe destacar que cuando los “incentivos políticos” de los legisladores difieren de los incentivos del presidente, se produce una separación de propósitos. Existen cuatro factores institucionales que afectan el grado en que estos incentivos difieren entre sí: el primero se refiere a si la fórmula electoral de nominación de candidatos está centrada en los partidos políticos o en los candidatos individuales. Las reglas centradas en los partidos tienden a favorecer la representación de intereses más amplios, mientras que el otro tipo de reglas produce una representación estrecha de intereses; el segundo se refiere a la concurrencia temporal de los ciclos electorales. Los periodos electorales de medio término son más proclives a generar propósitos separados en comparación con los periodos concurrentes; el tercer factor se refiere a la renovación total o parcial de las dos cámaras legislativas o de alguna de ellas en cada periodo electoral. Una elección escalonada haría más difícil el mantenimiento de una coalición legislativa estable y duradera; y el último se refiere a la “congruencia” de las circunscripciones (espacios territoriales de representación) a través de las cuales se elige al Ejecutivo y al Legislativo. Al respecto, la congruencia extrema ocurre cuando los legisladores son electos a través de una única circunscripción nacional que resulta idéntica a la circunscripción mediante la cual se elige al presidente (Shugart y Haggard, 2001).

El modo en el que están presentes cada uno de estos factores nos permite conocer el grado de separación de propósitos que existe en un sistema de gobierno determinado. El cuadro 2 nos muestra el grado de separación de propósitos con que cuentan algunos países de América Latina (a los que se añade Estados Unidos). Hay que destacar que México cuenta en la actualidad con una separación de propósitos “moderada”, ya que se encuentra cercano a la mitad entre la evaluación más alta que pudiera obtener un país (8) y la más baja (0), lo cual quiere decir que actualmente mantiene una tendencia hacia la separación de propósitos.

Cuadro 2. Índice sobre los factores institucionales que favorecen la unidad o separación de propósitos.
<p><i>Acotaciones.</i></p> <p>Ciclos electorales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 0 Concurrentes. - 1 Mixtos. - 2 No concurrentes.

Renovación de las cámaras. - 0 Todos los asientos son renovados en cada elección. - 1 Renovación escalonada de la cámara alta. - 2 Renovación escalonada de las dos cámaras. Fórmulas electorales. - 0 Centradas en los partidos. - 1 Moderadamente centradas en los candidatos. - 2 Centradas enteramente en los candidatos. Congruencia entre las circunscripciones. - 0 Alta congruencia. - 1 Incongruencia moderada. - 2 Alta incongruencia.						
	Valor del Índice	País	Ciclo	Renovación	Fórmula	Incongruencia
Alta Separación	5	Argentina	1	2	0	2
	5	Brasil (1994 -)	0	1	2	2
	5	Colombia	2	0	2	1
	5	Estados Unidos	1	1	1	2
	4	Chile (1997 -)	2	1	0	1
	4	República Dominicana (1998 -)	2	0	0	2
	3	México	1	0	0	2
	3	El Salvador	2	0	0	1
	2	Bolivia	0	0	0	2
	2	Perú	0	0	2	0
	2	Uruguay	0	0	2	0
	2	Venezuela	0	0	0	2
Alta Unidad	0	Costa Rica	0	0	0	0
	0	Guatemala	0	0	0	0
	0	Nicaragua	0	0	0	0
	0	Paraguay	0	0	0	0

Fuente: Adaptación propia de la tabla 3.3 de Shugart y Haggard (2001: 92).

La expresión más clara de la presencia de propósitos separados y división de poderes es producida por el fenómeno conocido como “gobierno dividido” (Puente, 2007: 21), debido a que en este formato de gobierno el partido político que mantiene el control del Ejecutivo es distinto del partido o coalición de partidos que mantienen el control del Congreso²¹, lo

²¹ Esta concepción de gobierno dividido es comúnmente aceptada, sin embargo, Cox y McCubbins señalan que “el gobierno está dividido cuando ningún partido controla todos los poderes separados”, es así que el gobierno dividido surge no sólo cuando la asamblea y la presidencia están en las manos de diferentes partidos, sino también cuando las dos cámaras de una legislatura bicameral están controladas por distintos partidos o cuando la presidencia y las cortes lo están (2001: 24). En este sentido, el bicameralismo y el federalismo serían, también, fuentes de origen para propósitos separados (Shugart y Haggard, 2001).

cual produce naturalmente objetivos de gobierno diferentes e incluso contrastantes (Shugart y Haggard, 2001: 64).

Aunque este fenómeno de gobierno ha sido ampliamente estudiado en la época reciente (v.g. Sundquist, 1988; Mayhew, 1991; Fiorina, 1992; Shugart, 1995), existe aún una amplia opinión acerca de que los gobiernos divididos producen efectos dañinos para el ejercicio eficiente del gobierno, tales como “políticas indeseables”, “obstrucción entre las agencias de gobierno” y “ausencia de rendición de cuentas por los resultados del gobierno” (Fiorina, 1992; Shugart, 1995).

En México, por ejemplo, la primera experiencia de gobierno dividido²² que se registró en la historia reciente del país produjo temor entre la clase política y algunos analistas, pues consideraban que este fenómeno era una distorsión del diseño institucional y que, en tal medida, éste conduciría hacia la parálisis en el ejercicio del gobierno o, incluso, hacia la ingobernabilidad (Casar, 2008). Sin embargo, este temor, como la experiencia lo ha demostrado y como lo veremos más adelante, fue infundado.

Por otra parte, James Sundquist (1988) ha sido uno de los principales teóricos estadounidenses en señalar las dificultades que presuponen los formatos de gobierno dividido para la eficiencia del gobierno. Este autor establece que el conflicto estructural que caracteriza al sistema de “instituciones separadas que comparten el poder” es potenciado cuando se presenta un gobierno dividido, ya que en tal situación, tanto las instituciones separadas del gobierno como los partidos políticos en competencia deben tratar de superar sus diferencias estructurales (1988: 629).

La competencia, dice Sundquist, es la esencia de la democracia (1988: 629) y, en este sentido, los partidos políticos son los instrumentos que encarnan esa competencia, ya que estos buscan ganar elecciones con la finalidad de implementar sus programas de gobierno. Esto funciona adecuadamente cuando cualquiera de los partidos tiene un control unificado de las agencias de gobierno, sin embargo, cuando un partido tiene la jefatura del Ejecutivo y uno distinto controla la mayoría legislativa se generan incentivos para que ambas agencias se desacrediten y destruyan entre sí (Sundquist, 1988). En tal situación, la mayoría legislativa tendría fuertes incentivos para rechazar cualquier iniciativa del presidente, ya

²² En México la era de gobiernos divididos se inauguró en 1997, cuando el partido en el gobierno (PRI) perdió la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara de Diputados, aun a pesar de que en el Senado mantuvo una mayoría abrumadora hasta la elección del 2000. Cabe destacar, además, que el partido hegemónico había ya perdido en la elección de 1988 la mayoría calificada (dos tercios del total de los escaños) en la Cámara de Diputados, por lo que para 1997 ya había antecedentes sobre la presencia de propósitos separados (aunque de una manera moderada).

que no hacerlo significaría aceptar el liderazgo de este último y colocarlo en una posición favorable para su posible reelección. Por otra parte, si el presidente aceptara las iniciativas de la mayoría legislativa significaría reconocer el mérito político de la oposición y por lo tanto, impulsar su victoria en las próximas elecciones (Fiorina, 1992: 87; Sunquist, 1988: 630).

Adicionalmente, Matthew Shugart (1995) señala que existen una serie de explicaciones acerca de los incentivos que producen propósitos separados que no se reducen exclusivamente al efecto de las reglas electorales. Una de estas explicaciones se refiere a que los electores utilizan el voto como un instrumento para penalizar o premiar al presidente en elecciones “intermedias” o cuando hay “reelección”, de tal manera que aquella gestión que haya generado simpatía entre los electores será recompensada con una mayoría legislativa²³ (1995: 328), sin embargo, esta explicación es válida sólo en sistemas que cuentan con elecciones “intermedias” o con “reelección del presidente”.

Cuando hay elecciones concurrentes (en las que no se reelige al jefe del Ejecutivo) cuyo resultado produce propósitos separados, observamos un “voto dividido” de los electores (Fiorina, 1992). En tal caso, se entiende que los electores actúan para favorecer resultados políticos moderados (Shugart, 1995: 329). Este último argumento tiene relación con una de las principales críticas que se hace sobre los gobiernos divididos, al señalarse que este formato de gobierno tiene serias dificultades para generar e implementar cambios políticos a corto plazo (Puente, 2007: 22).

Sin embargo, los gobiernos divididos no son la fuente exclusiva de la separación de propósitos en los sistemas de gobierno presidencial (Shugart y Haggard, 2001: 82). También en gobiernos unificados podrían presentarse propósitos separados, ya que el control unificado del gobierno no depende sólo de la presencia de una mayoría legislativa del partido en el gobierno, adicionalmente se requiere que el presidente sea un líder reconocido de su partido y un alto grado de disciplina de la mayoría legislativa (Puente, 2007: 23).

²³ Morris Fiorina (1992) y Matthew Shugart (1995) son algunos de los teóricos que han llevado a cabo sendas investigaciones sobre las causas que motivan la presencia o ausencia de gobiernos divididos en Estados Unidos. Una de las principales variables de su investigación son las “elecciones intermedias”.

1.3. El sistema de gobierno presidencial y la relación Ejecutivo-Legislativo.

1.3.1. El diseño institucional de las democracias presidenciales.

En los sistemas de gobierno presidencial el arreglo constitucional de la separación de poderes coloca a las agencias Ejecutiva, Legislativa y Judicial como los mecanismos que determinan el proceso de toma de decisiones, de tal forma que los resultados producidos por el gobierno están condicionados fundamentalmente por las relaciones que se producen entre estas tres instituciones políticas. Asimismo, la presencia de controles mutuos entre el Ejecutivo y el Legislativo es una pieza clave del diseño institucional de las democracias presidencialistas. Esto se debe fundamentalmente a que estas dos agencias, a diferencia de lo que ocurre generalmente con la agencia Judicial, son electas de forma directa e independiente a través del voto popular, lo que les otorga un amplio nivel de “autonomía” en sus respectivas funciones de gobierno.

Existen dos principios constitucionales que dan origen a los sistemas presidencialistas de gobierno (Sartori, 2003; Mainwaring y Shugart, 1993 y 2002; Linz, 1997): 1) tanto el presidente, titular del poder Ejecutivo y electo mediante voto popular directo o a través de un colegio electoral²⁴ constituido para ese único propósito, como el Congreso, electo mediante voto popular directo, tienen “legitimidad democrática”; y 2) los periodos de gestión para el presidente y el Congreso son fijos, de tal suerte que el presidente no puede disolver al Congreso y el Congreso no puede remover al presidente. Estos dos rasgos constituyen no sólo las principales características del diseño institucional de los sistemas de gobierno presidencial (Linz, 1997: 32), sino que nos permiten diferenciar a los dos tipos fundamentales de sistemas políticos democráticos (Sartori, 2003: 97): el presidencialismo y el parlamentarismo.

A pesar del alto grado de “legitimidad” y “autonomía” de que gozan tanto el presidente como el Congreso en los sistemas de gobierno presidencial, el diseño institucional de la separación de poderes motiva la consolidación de un cierto equilibrio entre sus funciones de gobierno. Por tal motivo, los poderes nunca están enteramente separados en los sistemas presidenciales (Shugart y Carey, 1992: 19). En el diseño estadounidense, por ejemplo, el poder de “veto” del presidente representa un relativo nivel de intromisión del Ejecutivo en el proceso legislativo. Por otra parte, el requerimiento de que el Senado ratifique los tratados internacionales firmados por el presidente permite al Poder Legislativo

²⁴ El hecho de que en algunos países el presidente sea electo a través de un colegio electoral (v. g. Estados Unidos) no excluye el reconocimiento de que el jefe del Ejecutivo sea electo mediante un voto popular que le otorga legitimidad e independencia en relación con el poder Legislativo, *vid* Mainwaring y Shugart, 2002: 24.

interferir en la política exterior y evitar el predominio del presidente sobre este asunto (Shugart y Carey, 1992: 18-19). Por lo tanto, la presencia o ausencia de controles recíprocos depende fundamentalmente de los incentivos institucionales para crear propósitos separados o unificados.

Los dos principios constitucionales del sistema presidencial pueden ser considerados como “la fuente del origen y la sobrevivencia del Ejecutivo y el Congreso” (Shugart y Carey, 1992: 19), sin embargo, éstas no son las únicas características que deben tomarse en cuenta para el análisis de este tipo de sistemas de gobierno, ya que para que las fuentes del origen y la sobrevivencia puedan constituirse como instrumentos de control y vigilancia (frenos y contrapesos) deben acompañarse de “acciones”. Así, en lo relativo al origen y sobrevivencia, la separación absoluta de los poderes es la característica definitoria de un sistema presidencial; mientras que en lo referente a las acciones, el sistema presidencial busca conservar controles mutuos, para lo cual las funciones del Ejecutivo y el Legislativo deben interferirse recíprocamente (Shugart y Carey, 1992: 19).

En este sentido, Shugart y Carey mencionan otros dos principios constitutivos de los sistemas presidenciales: 3) el Ejecutivo electo nombra y dirige la composición del gobierno; y 4) el presidente tiene constitucionalmente garantizado algún tipo de poder legislativo (1992: 19). La tercer característica se relaciona intrínsecamente con la primera a que nos referimos, ya que los sistemas presidenciales no admiten una “autoridad dual” en la dirección del gobierno, por lo que el presidente debe siempre ser el encargado de nombrar y coordinar a las personas que integran su gabinete (Sartori, 2003: 98-99). Asimismo, aunque los miembros del gabinete requieran de la ratificación del Congreso, en tanto el presidente controle la nominación y la destitución de tales miembros habrá prevalencia de un gobierno presidencial.

La cuarta característica, por otra parte, no recompone la estructura institucional del sistema presidencial, ya que la presencia o carencia de poderes legislativos del presidente no interfiere con las tres primeras características, es decir, el sistema seguiría siendo formalmente presidencial aunque el presidente no cuente con algún poder legislativo²⁵. Sin embargo, cuando el jefe del Ejecutivo no cuenta con alguna facultad de “elaboración de

²⁵ Un ejemplo de sistema de gobierno presidencial en el que el presidente no cuenta con poderes legislativos es Venezuela, *vid* Shugart y Carey, 1992. Asimismo, para una revisión más detallada del tema, Mainwaring y Shugart (1993 y 2002) han hecho un análisis comparativo sustancioso sobre las facultades legislativas de los presidentes en algunas democracias latinoamericanas.

políticas” su desempeño se limita simplemente a ejecutar las leyes que son creadas por el Congreso, sin que pueda tener alguna interferencia en el proceso legislativo²⁶.

Por otra parte, una característica común que es posible reconocer sobre la forma en que operan las democracias presidenciales es la gran regularidad con que el Ejecutivo y el Congreso tienen tendencias políticas divergentes (Fiorina, 1992; Sunquist, 1988). Ha sido precisamente esta característica del sistema presidencial lo que ha dado origen a la mayoría de las principales críticas en su contra, dado que el gobierno dividido exagera, según algunos autores, las complejidades estructurales de este sistema de gobierno²⁷ (Mainwaring y Shugart, 2002; Linz, 1997).

Los sistemas presidenciales, según Mainwaring y Shugart, tienen una mayor tendencia hacia el inmovilismo en comparación con los sistemas parlamentarios, esto se debe a dos razones: 1) los sistemas presidenciales son más proclives a generar gobiernos divididos y presidentes débiles; y además 2) son también menos capaces de manejar tales situaciones. Esto último ocurre porque “los sistemas presidencialistas carecen de los medios para asegurar que el presidente cuente con el apoyo de una mayoría parlamentaria” (2002: 38). Entonces, la regularidad con que se presentan gobiernos divididos en los sistemas presidenciales y la falta de medios institucionales para superar tal situación, serían los principales determinantes del mal funcionamiento de este tipo de sistemas de gobierno.

Sin embargo, podemos destacar que el sistema de gobierno estadounidense es el modelo de democracia presidencial más antiguo del mundo y, por lo tanto, el ejemplo más claro de la estabilidad con que puede contar este tipo de sistemas de gobierno. Asimismo, el diseño institucional del presidencialismo estadounidense se caracteriza por incentivar gobiernos

²⁶ Existente notables evidencias, las cuales han sido señaladas por Mainwaring y Shugart (2002), acerca de que aunque un presidente no cuente con facultades legislativas provistas por la Constitución puede ser potencialmente dominante en la consecución de su programa legislativo, pues existen algunos otros factores políticos, partidistas y electorales que le permitirían tener un control unificado del gobierno, un ejemplo de ello sería el caso mexicano durante gran parte del siglo XX.

²⁷ Mainwaring y Shugart han hecho una evaluación sustancial sobre el desempeño de las democracias presidenciales, ya que “la mayor parte de las críticas al presidencialismo parten de la observación de que pocas de las democracias que han sido estables por mucho tiempo son presidencialistas” (2002: 26). Para este fin, los autores retoman el trabajo realizado por Stepan y Skach, quienes señalan que “entre las 43 democracias consolidadas existentes en el mundo entre 1979 y 1989, había 34 sistemas parlamentarios, 2 semipresidencialistas y sólo 5 presidencialistas” (*apud* Mainwaring y Shugart 2002: 26). Un aspecto importante de su análisis es que introducen tres criterios de clasificación de las democracias: nivel de ingresos, tamaño de la población y herencia colonial británica (2002: 29), de tal manera que les es posible reconocer que el predominio de un tipo de sistema democrático sobre otro se vincula directamente con las condiciones económicas, sociales y culturales de un país y no sólo con las complejidades estructurales del propio sistema.

de coalición, esto debido a tres características: 1) falta de principios ideológicos por parte de los partidos políticos; 2) partidos débiles e indisciplinados; y 3) una política partidista centrada en asuntos locales (Sartori, 2033: 104), de modo que “un presidente puede obtener en el Congreso los votos que necesita negociando favores para los distritos electorales” (Sartori, 2003: 104).

Uno de los críticos más férreos en contra del sistema de gobierno presidencial ha sido Juan J. Linz, cuyos textos seminales “Los peligros del presidencialismo” (1996) y “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?” (1997) abrieron un amplio debate sobre la eficacia del sistema de gobierno presidencial como modelo de gobierno democrático en contraste con el sistema de gobierno parlamentario, ya que este último, de acuerdo con Linz, ha demostrado ser mucho más estable y sólido²⁸. Las críticas que Linz vierte tienen su origen en los principios sobre los que se fundamenta el sistema presidencial. Por este motivo me parece importante revisar cuáles han sido las críticas de Linz y cuáles han sido los contra-argumentos que se han generado entorno.

Hay tres deficiencias fundamentales que Juan J. Linz reconoce sobre los sistemas de gobierno presidencial (Linz, 1997):

1) *Legitimidad democrática dual.*

Esto se refiere al alto grado de legitimidad con que cuentan el presidente y el Congreso. Al haber sido electos popularmente de forma independiente, tanto el presidente como el Congreso discrepan frecuentemente sobre la realización de la agenda de gobierno, situación que provoca un riesgo latente de “inmovilidad gubernamental”. Un conflicto de este tipo tiene como origen el hecho de que ambas agencias de gobierno pueden atribuirse la representación legítima de la voluntad popular (Mainwaring y Shugart, 1993: 656). Dado que “ambos [el presidente y el Congreso] derivan su poder del voto del pueblo [...] hay un conflicto siempre latente y a veces a punto de entrar dramáticamente en erupción” (Mainwaring y Shugart, 2002: 38-39).

2) *La “rigidez” del presidencialismo.*

El presidente y el Congreso se eligen por un periodo fijo que no hay manera de concluir anticipadamente. Esta “rigidez” es vista como poco saludable para un régimen democrático, en comparación con la “flexibilidad” de los sistemas parlamentarios, en los que el gobierno depende absolutamente de la confianza del parlamento. En los sistemas

²⁸ Esta apreciación depende, sin embargo, de los patrones que se tomen en cuenta para medir la “estabilidad” y “perdurabilidad” de ambos regímenes democráticos, tal como lo constatan Shugart y Carey (1992).

presidenciales el presidente no puede reforzar su autoridad ante un Congreso beligerante tratando de disolverlo, así como tampoco el Congreso puede destituir a un presidente carente de liderazgo. Al respecto, Linz señala que:

“un líder que ha perdido la confianza de su partido o de los partidos que han apoyado su elección no puede ser reemplazado, no puede ser sustituido por otra persona más capaz de negociar compromisos con la oposición cuando la polarización ha alcanzado una intensidad que amenaza con la violencia y un golpe ilegal” (1997: 39).

Además, así como el sistema presidencial obstaculiza la posibilidad de deponer a un presidente sin apoyo, también imposibilita la prolongación del mandato de presidentes con alto grado de popularidad y aceptación²⁹ (Mainwaring y Shugart, 1993: 656). Un presidente en tal situación cuenta con relativo poco tiempo para sacar adelante su agenda de gobierno, lo que le lleva a tratar de hacer demasiado en poco tiempo, con políticas mal diseñadas como resultado (Mainwaring y Shugart, 2002: 37).

3) *El presidente: el que lo gana todo o también llamado “mayoritarismo”.*

Se refiere a la lógica de “ganador único” que prevalece en los sistemas presidenciales de gobierno, debido a que regularmente quien obtiene la victoria en la elección presidencial no tiene incentivos para construir una coalición de gobierno u otorgar alguna concesión a la oposición, de tal manera que el gabinete se encuentra totalmente dominado por el partido político que obtuvo la victoria en la elección presidencial. “En sistemas presidenciales el ganador se lo lleva todo: puede formar un gobierno sin incluir ningún perdedor en la coalición” (Linz, 1997: 46-47). Esta situación contrasta con el alto grado de “inclusión” de los sistemas parlamentarios, ya que en los casos en que ningún partido obtiene la mayoría absoluta de los escaños del parlamento, el gabinete se integra con miembros de los distintos partidos que forman la “coalición de gobierno”.

Además, otra característica de los sistemas parlamentarios es que el candidato derrotado mantiene un *status* político, convirtiéndose en líder de la oposición (Linz, 1997: 47). Asimismo, dado que en un sistema parlamentario el ganador gobierna mientras mantenga el apoyo del parlamento, el perdedor tiene un fuerte incentivo para mantenerse en el juego

²⁹ En la mayoría de los sistemas de gobierno presidencial, como señalan Mainwaring y Shugart (2002: 37), existen restricciones a la reelección del presidente, sea que el presidente se pueda reelegir sólo para el periodo inmediato o para un periodo no inmediato o en un número definido de ocasiones, o incluso hay casos en los que no se contempla la posibilidad de reelección presidencial, tal como en el caso mexicano. El deseo de restringir la reelección es producto del temor a la concentración del poder Ejecutivo en una sola persona que tiene, además, un mandato rígido. Es por ello que “las constituciones presidencialistas manifiestan a menudo una contradicción entre el deseo de un ejecutivo fuerte y estable y la sospecha latente hacia ese mismo poder presidencial” (Mainwaring y Shugart, 2002: 37).

democrático, ante la posibilidad siempre latente de que el gobierno en turno fracase (Linz, 1997: 47). Así, en los sistemas parlamentarios un candidato derrotado no lo pierde todo, como ocurre frecuentemente en los sistemas presidenciales.

En contraste, las críticas de Linz al presidencialismo han dado origen a contra-argumentos o réplicas muy puntuales:

1) *Legitimidad democrática dual.*

En referencia al primer punto en el argumento de Linz, Mainwaring y Shugart señalan que también en los sistemas parlamentarios puede existir un conflicto sobre quién detenta la legitimidad del ejercicio del poder. Esto ocurre cuando existe una legislatura bicameral con dos cámaras electas de forma independiente (una Cámara baja y una Cámara alta). De tal manera que la segunda cámara legislativa podría convertirse en un órgano de control de la primera, lo que generaría la presencia de propósitos separados. Al respecto, señalan:

“Si ambas cámaras tienen el poder del voto de confianza sobre el gabinete, el resultado más probable –cuando diferentes mayorías controlan las cámaras– es un gabinete de coalición. En este caso, no hay legitimidad dual entre el ejecutivo y la asamblea, sino entre las dos cámaras” (Mainwaring y Shugart, 1993: 662).

Si es cierto que la legitimidad dual genera un riesgo latente de “inmovilidad gubernamental” en los sistemas presidenciales, también es cierto que la independencia legislativa podría ser más favorable para el juego democrático, al incentivar la construcción de coaliciones amplias en temas importantes de la agenda de gobierno (Mainwaring y Shugart, 2002: 45). A diferencia de lo que ocurre generalmente en los sistemas parlamentarios, en donde el gobierno en turno domina regularmente al órgano legislativo.

2) *La “rigidez” del presidencialismo.*

En lo que se refiere al segundo punto del argumento de Linz, Mainwaring y Shugart señalan que la forma más viable de resolver dicha “rigidez” es incentivando la reelección presidencial. Aunque en muchos países presidencialistas hay limitaciones a la reelección por el riesgo persistente al abuso de este mecanismo, “la reelección puede ser permitida en aquellos países donde hay instituciones confiables que salvaguarden las elecciones de la manipulación escandalosa por parte de los funcionarios titulares” (Mainwaring y Shugart, 1993: 663). Esto podría acompañarse también de la instauración de mandatos más cortos que permitirían una salida expedita de cualquier problema que la “rigidez” pudiera representar (Mainwaring y Shugart, 2002: 46).

3) *El presidente: el que lo gana todo o también llamado “mayoritarismo”.*

En relación al último punto del argumento de Linz, Mainwaring y Shugart sostienen que las reglas del juego del tipo “ganador único” dependen fundamentalmente del sistema de partidos y del sistema electoral, de tal manera que los sistemas parlamentarios con partidos altamente disciplinados y un partido de mayoría son el ejemplo más claro de la presencia de “ganadores únicos”. En este tipo de sistemas parlamentarios (conocidos como sistemas Westminster) no existe ningún grado de control legislativo sobre el gobierno, debido a que el gobierno se encuentra regularmente en una posición mayoritaria en el parlamento y a que los miembros del parlamento suelen apoyar las iniciativas de su partido sin importar los méritos de tales propuestas (Mainwaring y Shugart, 1993: 664).

Por otra parte, en los sistemas presidenciales el partido o coalición partidista que no obtiene la presidencia puede mantener el control de una importante mayoría en el Congreso, lo que le permitiría establecer condiciones sobre la forma de conducir las políticas del gobierno. Además, la posibilidad de controlar posiciones en el Congreso se vuelve una pieza clave del juego democrático cuando el presidente cuenta con poderes legislativos marginales o débiles, ya que la política de gobierno estaría enteramente marcada por las posturas que la oposición asuma (Mainwaring y Shugart, 1993: 665).

Hasta aquí, he hecho una revisión de las principales características del diseño institucional de los sistemas presidencialistas y del debate teórico que éstas han suscitado. Sin embargo, queda decir que este tipo de sistemas de gobierno varían de manera sustancial en relación con dos aspectos: 1) los poderes constitucionales asignados al presidente; y 2) el tipo de partidos y de sistema de partidos. Estos dos aspectos determinan la relación que en un sistema presidencial guardan el presidente y el Congreso, debido a que la fortaleza del presidente o la capacidad que tiene de traducir su programa de gobierno en políticas públicas depende precisamente de dos tipos de poderes presidenciales³⁰: constitucionales y partidarios (Mainwaring y Shugart, 2002: 20).

Los poderes constitucionales no son más que los poderes que la constitución le otorga al presidente en materia legislativa para influir o modificar la legislación, independientemente de si el presidente mantiene el control de una mayoría legislativa en el Congreso. Los poderes partidarios, por otra parte, son la capacidad del presidente de intervenir o dominar el proceso legislativo mediante el control de su partido o de un bloque de partidos en el

³⁰ Arend Lijphart establece que los poderes presidenciales provienen de una tercera fuente: “los presidentes obtienen gran poder de sus elección popular directa y del hecho de poder invocar que son los únicos dirigentes públicos elegidos por el conjunto de la población” (2000: 127).

Congreso, independientemente de los poderes legislativos que le confiere la constitución. Por tal motivo, “la interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo” (Mainwaring y Shugart, 2002: 21). Siendo así, resulta necesario hacer una revisión detallada de ambos tipos de poderes para poder entender cómo se producen los resultados políticos en estos sistemas de gobierno.

1.3.2. La relación Presidente-Congreso y los resultados políticos.

En los sistemas presidenciales existen múltiples y separados agentes con capacidad de “veto”. Por lo cual, este tipo de sistemas de gobierno está mucho más predispuesto al “compromiso” como mecanismo para aminorar la separación de propósitos entre grupos partidistas (Shugart y Haggard, 2001). Además, en los sistemas presidenciales el jefe del Ejecutivo, a menudo, es el principal agente con capacidad de veto, ya que regularmente ninguna iniciativa podría convertirse en ley sin su consentimiento. Así que para que cualquier coalición legislativa logre convertir una iniciativa en ley, debe buscar el apoyo del presidente, a menos que dicha coalición logre constituir una “súper-mayoría” legislativa que evite un “veto presidencial” (Shugart y Haggard, 2001: 71).

La capacidad de un presidente para transformar su agenda legislativa en políticas públicas puede ser medida en términos de la capacidad que detenta para afectar el *status quo* legislativo. Si el presidente tiene la capacidad de modificar el *status quo* y establecer uno nuevo, es probable que el presidente cuente con poderes legislativos “pro-activos”, lo que se traduce en un presidente fuerte en términos legislativos. Por otra parte, cuando el presidente sólo puede defender o mantener el *status quo* ante los intentos de una mayoría legislativa de modificarlo, se entiende que el presidente cuenta con poderes legislativos “re-activos”, lo que significa la existencia de un presidente débil (Shugart y Haggard, 2001). Entre los poderes “reactivos”, el más común es el poder de “veto”. Este poder es fijado en la constitución regularmente como una facultad del presidente para contener el poder del Congreso, sin embargo, en algunos casos el poder de veto sólo le permite al presidente expresar su desaprobación sobre una iniciativa de ley, sin darle la capacidad de rechazarla y mucho menos de enmendarla (Shugart y Carey, 1992: 134). Existen, por lo tanto, algunas variantes del “poder de veto” (Shugart y Haggard, 2001; Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 2002):

1) *Veto completo.*

Le permite al presidente obstaculizar cualquier tipo de cambio introducido por el Congreso. El presidente puede utilizarlo sólo cuando una iniciativa de ley, que fue previamente aprobada por el Congreso, es enviada a su despacho para su revisión, si el presidente no está de acuerdo con la propuesta de cambio debe devolver el proyecto entero al Congreso, aunque existan partes del proyecto que tengan su aprobación. Además, este instrumento de contención puede ser anulado por el Congreso. Cuando se requiere sólo una mayoría simple (50% + 1 del *quorum*) o una mayoría absoluta (50% + 1) del número total de miembros del Congreso para anular un “veto presidencial” tenemos un poder de veto débil, mientras que si se requiere 2/3 partes o más de los miembros del Congreso, se trata de un poder de veto fuerte.

2) *Veto parcial.*

Le permite al presidente vetar artículos o disposiciones específicas de una iniciativa de ley aprobada por el Congreso. El presidente puede, en este caso, promulgar inmediatamente o reservar las disposiciones o artículos con los que está de acuerdo y devolver al Congreso sólo las partes que desaprueba para que este último las reconsidere. Este tipo de veto, sin embargo, puede ser anulado bajo las mismas condiciones que el “veto completo”.

3) *Veto de bolsillo.*

En todos los sistemas presidenciales, dicen Shugart y Carey, el presidente debe tomar alguna acción sobre la legislación aprobada por el Congreso, sea promulgándola o vetándola dentro de un periodo definido de tiempo (1992: 135). El veto de bolsillo, sin embargo, abre una tercera vía, ya que el presidente simplemente podría rehusarse a promulgar una ley, sin necesidad de ocupar su poder de veto y sin el riesgo de que el veto pudiera ser anulado por el Congreso. La principal intención del veto de bolsillo sería retrasar cuanto sea posible una “propuesta de cambio” impulsada por el Congreso.

El otro tipo de poderes legislativos del presidente son los poderes “proactivos”, los cuales pueden ser vistos como un mecanismo de interferencia por parte del presidente en la labor del Congreso. El más común de estos poderes es el poder de “decreto”, aunque no es el único:

1) *Poder de decreto.*

El poder de decreto es la autoridad que el presidente detenta para emitir legislación sin la intervención del Congreso. El poder de decreto no es la capacidad que un presidente tiene para emitir normas con carácter administrativo o regulatorio, es decir, para emitir las normas reglamentarias de un proyecto de ley previamente aprobado por el Congreso. Por

lo tanto, la capacidad de legislar por decreto se refiere a que el Ejecutivo está autorizado a “hacer leyes” que no están sujetas a la revisión del Congreso³¹. Siguiendo esta lógica, toda legislación que el presidente emita por decreto debe tener “fuerza de ley” y reemplazar a la legislación vigente. Shugart y Carey distinguen dos variantes de la autoridad de “decreto legislativo”: a) la autoridad constitucional para legislar por decreto en áreas específicas, en las que el decreto tiene carácter de ley hasta que es revocado por el Congreso; y b) la habilidad de legislar por decreto delegada al presidente por el Congreso (1992: 140).

La segunda variante podría confundirse con lo que se denomina “poderes de emergencia”. Sin embargo, mientras los “poderes de emergencia” permiten al presidente suspender libertades civiles y tomar control directo del gobierno en situaciones de catástrofe o desorden (sin requerir necesariamente la autorización previa del Congreso), las “facultades delegadas” son otorgadas exclusivamente al presidente por el Congreso y le brindan el poder de legislar en ciertas áreas específicas de políticas durante un tiempo determinado. Al respecto, Mainwaring y Shugart precisan que con la autoridad de decreto legislativo “el poder autoriza al presidente para imprimir una nueva dirección a la política”, mientras que el poder de emergencia “implica la suspensión temporaria de algunos derechos” (2002: 56).

2) *El poder de iniciativa.*

Este poder le otorga al presidente la facultad de introducir iniciativas en ciertas áreas específicas, tales como presupuesto, política militar, agencias gubernamentales, impuestos, miscelánea fiscal o política crediticia. Aunque este poder le permite al presidente tomar el primer paso en el proceso legislativo, corre el riesgo de que sus iniciativas se encuentren con un Congreso adverso que termine desintegrando el proyecto originalmente propuesto, lo que generaría un cambio no deseado al *status quo*. Sin embargo, aquellos presidentes que cuentan con la autoridad exclusiva para iniciar legislación en ciertas áreas clave de políticas se convierten en el principal legislador de esos campos, incluso aunque tales iniciativas puedan ser enmendadas por el Congreso, pues la actuación de los legisladores en tal supuesto sería reactiva (Shugart y Carey, 1992: 139).

³¹ Debe reconocerse, sin embargo, que el Congreso regularmente tiene alguna participación (aunque mínima) en el proceso en el que el Ejecutivo emite leyes por decreto. Shugart y Carey señalan, por ejemplo, que en algunos casos el Congreso está autorizado a aprobar o rechazar un decreto emitido por el Ejecutivo, mientras que en otros casos los decretos del Ejecutivo pueden ser rescindidos por el Congreso (1992: 140). Además, también existe la posibilidad de que el Congreso delegue al presidente la autoridad para legislar por decreto, en cuyo caso tiene también la posibilidad de rescindir dicha autoridad.

Asimismo, aunque este poder puede ser visto como un poder “proactivo” por la capacidad que se le otorga al presidente de influir en la agenda legislativa, algunos autores (v. g. Shugart y Haggard, 2001: 77; Mainwaring y Shugart; 2002: 57) identifican esta capacidad del presidente como un poder “reactivo”, pues si un presidente prefiere el *status quo* a cualquier otra alternativa que pueda generar un amplio apoyo en el Congreso, puede “evitar todo cambio simplemente no introduciendo el proyecto de ley”, lo mismo que ocurre cuando el Congreso quiere iniciar un cambio en las materias sobre las que el presidente tiene derecho de introducción exclusiva.

Adicionalmente, Shugart y Carey (1992) establecen la existencia de otros poderes legislativos del presidente: 1) *Iniciativa presupuestaria*, el cual le otorga al presidente la facultad de definir la política presupuestaria. Este poder se convierte en un poder proactivo cuando el presidente tiene la facultad exclusiva de presentar el proyecto de ingresos y gastos y el Congreso sólo puede aceptarlo o rechazarlo sin hacer ninguna enmienda; y 2) *Refrendo de las iniciativas*, se refiere a la facultad que algunos presidentes tienen para consultar ciertas iniciativas legislativas directamente con los electores, lo que les permitiría evadir completamente al Congreso. Sin embargo, este último tipo de facultades legislativas es usualmente limitado a ciertas áreas de políticas y debe cumplir previamente con ciertos requisitos para ejecutarse.

El cuadro 3 nos muestra en perspectiva comparada, el nivel de “poderes legislativos” con el que cuentan algunos presidentes de Latinoamérica (a los que se suma Estados Unidos), dependiendo de las atribuciones legislativas que les son expresamente conferidas por la norma escrita. En tal sentido, hay que aclarar que los presidente que obtienen entre 8 y 6 puntos son “potencialmente dominantes”, ya que tienen el potencial de dominar aunque carezcan de una mayoría legislativa; mientras que aquellos que puntúan 1 o 0 son “potencialmente marginales” pues no cuentan con poderes proactivos y, a pesar de que podrían tener algún tipo de poder reactivo, tienen un papel marginal en el proceso legislativo (Shugart y Haggard, 2001).

Cuadro 3. Índice de los poderes presidenciales sobre legislación.
<p><i>Acotaciones.</i></p> <p>Veto completo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 0 Sin veto, o anulación por mayoría absoluta/simple. - 1 Sin veto en gastos, pero veto con anulación por mayoría extraordinaria en otras iniciativas. - 2 Veto con anulación por mayoría extraordinaria en todas las iniciativas. <p>Veto parcial (con promulgación de las partes aprobadas).</p> <ul style="list-style-type: none"> - 0 Sin veto parcial. - 1 Veto parcial en algunas iniciativas (usualmente gastos), anulación por mayoría extraordinaria. - 2 Veto parcial en todas las iniciativas, anulación por mayoría extraordinaria.

Decreto (nueva legislación, sin previa delegación). - 0 No hay previsión. - 2 Previsto. Autoridad exclusiva para introducir iniciativas en áreas específicas de las políticas. - 0 Sin previsión, o aplica sólo para el presupuesto sin mayores restricciones sobre enmiendas. - 1 Previsto también para iniciativas no presupuestarias, pero sin mayores restricciones sobre enmiendas. - 2 Previsto, mayores restricciones sobre enmiendas (tales como incapacidad para incrementar gastos en algunos campos).						
	Valor del índice	País	Veto Completo	Veto Parcial	Decreto	Introducción Exclusiva
Poderes Fuertes	6	Argentina	2	2	2	0
	4	Chile	2	0	0	2
	4	Colombia	0	0	2	2
	4	Perú	0	0	2	2
	3	Brasil	0	0	2	1
	3	Ecuador	1	0	2	0
	2	Bolivia	2	0	0	0
	2	República Dominicana	2	0	0	0
	2	El Salvador	2	0	0	0
	2	Guatemala	2	0	0	0
	2	Estados Unidos	2	0	0	0
	2	Uruguay	0	0	0	2
	1	Costa Rica	1	0	0	0
	1	Honduras	1	0	0	0
1	México	1	0	0	0	
Poderes Débiles	0	Nicaragua	0	0	0	0
	0	Paraguay	0	0	0	0
	0	Venezuela	0	0	0	0

Fuente: Adaptación propia de la Tabla 3.2 de Shugart y Haggard (2001: 80).

Con esto último, hemos hecho una revisión breve de los poderes legislativos con los que cuenta el jefe del Ejecutivo en un sistema de gobierno presidencial, sin embargo, queda claro que la presencia o ausencia de tales poderes explica sólo parcialmente la relación que se finca entre el Congreso y el presidente, ya que un presidente “potencialmente marginal” (en términos de los poderes legislativos con los que cuenta constitucionalmente), como lo es el presidente mexicano, podría ser en realidad dominante o fuerte dentro del proceso legislativo. Por lo tanto, si el presidente tiene escasos o nulos poderes legislativos pero demuestra ser fuerte o dominante para impulsar su agenda legislativa, encontramos que su fortaleza radica primordialmente en la composición del sistema de partidos y en el tipo de partidos con que cuenta dicho sistema.

El número de partidos y la disciplina de los partidos son dos características institucionales que explican con mayor amplitud cómo funcionan los sistemas presidenciales. De hecho, estos funcionan mejor cuando existe un número reducido de partidos que le permiten al partido del presidente mantener un número considerable de asientos en el Congreso. Por otra parte, la presencia de partidos disciplinados proporciona un alto grado de previsibilidad en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, “los partidos extremadamente disciplinados pueden obstruir las relaciones presidente-parlamento cuando el presidente no tiene la mayoría” y pueden sobredimensionar el dominio del presidente cuando sí la tiene (Mainwaring y Shugart, 2002: 255-256).

Una alta “fragmentación en el sistema de partidos” (amplias divisiones políticas y numerosos partidos políticos) produciría naturalmente una confrontación latente entre el presidente y el Congreso. En tal situación, el presidente estaría obligado a formar “coaliciones interpartidarias” para sacar adelante su agenda legislativa. Sin embargo, este tipo de coaliciones es regularmente frágil en los sistemas presidenciales, dado que: 1) regularmente las coaliciones interpartidarias son coaliciones electorales y no de gobierno, que se forman antes de las elecciones y no comprometen a ninguna de las partes a brindar apoyo al gobierno conformado; y 2) el compromiso de los legisladores individuales para apoyar un acuerdo de gobierno, que ha sido negociado previamente por el liderazgo del partido, es incierto (Mainwaring y Shugart, 2002, 258).

De acuerdo con Mainwaring y Shugart, existen tres factores institucionales que determinan el grado de fragmentación en el sistema de partidos: 1) el ciclo electoral³²; 2) el formato para la elección del presidente, es decir, si el presidente es electo por mayoría simple o en segunda vuelta por mayoría absoluta; y 3) la magnitud de los distritos electorales a través de los cuales se elige a los integrantes del Congreso, lo cual se refiere al número de asientos que se elige por cada distrito electoral. Además, la fórmula electoral de transformación de votos en escaños tiene también un peso importante³³, dado que los sistemas electorales de mayoría relativa (o mayoritarios de una sola vuelta) tienden a conformar sistemas bipartidistas, mientras que los sistemas electorales de representación proporcional y mayoritarios de dos vueltas tienden a conformar sistemas multipartidistas (Duverger, 1957).

³² En el apartado 1.2.2. de este mismo capítulo hicimos una revisión sobre las características de este factor institucional.

³³ Aquí me refiero a la “ley del impacto del tipo de escrutinio en el sistema de partidos” que Maurice Duverger estableció; este autor identifica que el sistema electoral es un factor determinante de la composición del sistema de partidos.

En lo que se refiere a la disciplina partidista podemos añadir que la carencia de un “núcleo” que genere cohesión entre los integrantes de un mismo partido político produce la necesidad de entablar un proceso de negociación cada vez que sea presentada una iniciativa legislativa, ya que en cada área de políticas existirá una posición disímil entre los legisladores individuales (aunque esto no quiere decir que no existan temas que susciten un consenso general). En tal situación, el presidente tendría que formar una coalición *ad hoc* para cada iniciativa legislativa que introduzca al Congreso, lo que resultaría en la entrega constante de prebendas a los legisladores individuales para conseguir su apoyo. En contraste, cuando se cuenta con partidos disciplinados, la formación de coaliciones interpartidarias resulta más simple, pues el presidente tendría que negociar sólo con los líderes partidarios para obtener el apoyo de la mayoría legislativa.

Asimismo, existen tres factores institucionales que determinan el grado en que los integrantes de un partido político votan como bloque o de manera independiente uno de otro: 1) el control de la selección de candidatos³⁴; 2) el control del orden de la lista electoral en los sistemas de representación proporcional; y 3) la repartición de los votos, es decir, si los votos son obtenidos por el partido como conjunto o por los candidatos de manera personal (Mainwaring y Shugart, 2002: 282-283). Además, Shugart y Carey añaden que la existencia de un liderazgo partidista fuerte depende tanto de la presencia o ausencia de elecciones internas en los partidos políticos, es decir, de la competencia intrapartidista, como de las barreras impuestas en los distritos electorales para formar nuevos partidos políticos (1992: 175).

Hay que destacar que algunos de los factores institucionales que determinan el grado de fragmentación del sistema de partidos y el grado de disciplina de los partidos políticos, son también factores institucionales que favorecen o limitan la separación de propósitos (tal como lo revisamos en el apartado 1.2.2.). Esta situación no es una coincidencia, dado que puede esperarse que los sistemas presidenciales con una alta fragmentación y con partidos indisciplinados tengan una alta separación de propósitos y, por lo tanto, presidentes absolutamente marginales en el proceso legislativo, mientras que aquellos sistemas en los que exista una escasa o nula fragmentación del sistema de partidos y partidos políticos altamente disciplinados habrá una alta unidad de propósitos y, por tal motivo, los

³⁴ Esto se refiere a si la fórmula electoral de nominación de candidatos está centrada en los partidos políticos o en los candidatos individuales. Este tema lo tratamos en este mismo capítulo, en el apartado 1.2.2.

presidentes podrían ser potencialmente dominantes o extremadamente dominantes en el proceso legislativo.

En relación con este último punto podemos añadir que un sistema presidencial con un sistemas de partidos poco fragmentado, en el que un presidente pudiera obtener con gran facilidad una amplia mayoría legislativa, no se traduce automáticamente en una presidencia dominante, ya que al interior del partido gobernante podría haber un alto grado de fragmentación y los legisladores individuales de ese partido podrían no tener ningún incentivo para respaldar al gobierno. Por tal motivo –tal como se dijo antes–, un Ejecutivo fuerte sería sólo producto de tres factores: 1) una mayoría legislativa del partido gobernante; 2) un presidente líder de su propio partido; y 3) una mayoría legislativa disciplinada (Puente, 2007).

Por otra parte, la capacidad de introducir cambios en las políticas depende del arreglo institucional de cada sistema y más específicamente de los “actores de veto” que tal arreglo institucional produce (1998: 292-293). Un “actor de veto”, nos dice Tsebelis, puede ser un actor individual o colectivo que condiciona el proceso de toma de decisiones (1998: 293). Los actores colectivos están integrados por actores individuales que actúan en grupo mediante un acuerdo preestablecido, lo cual quiere decir que para ejercer un veto los actores colectivos requieren lograr un acuerdo entre sus partes integrantes. Además, para que un grupo de actores individuales pueda ser reconocido como un actor colectivo se requiere: la presencia de una base organizacional, la existencia de miembros reconocidos y un liderazgo (Cox y McCubbins, 2001).

Asimismo, la capacidad de un sistema para aprobar e implementar cambios en las políticas, según Cox y McCubbins, se define como la “resolución del sistema”, lo que equivale al “potencial para introducir cambios en políticas” en la terminología de Tsebelis; mientras que la capacidad de un sistema para comprometerse a mantener una política previamente establecida se define como la “determinación” del sistema, lo que equivale a la “estabilidad de las políticas” según la terminología del mismo Tsebelis (Tsebelis, 1998: 293; Cox y McCubbins, 2001: 27). Así, la “estabilidad de las políticas” o la “determinación” del sistema se incrementa dependiendo de tres factores: 1) el número de actores de veto; 2) la incongruencia entre los actores, es decir, la diferencia en sus posiciones políticas; y 3) la cohesión interna de cada uno de los actores, lo cual se traduce en la similitud de las posiciones políticas de las unidades que constituyen a los actores de veto colectivos (Tsebelis, 1998: 302).

El arreglo constitucional de los sistemas presidenciales establece la presencia de múltiples “puertas de veto” o “actores de veto institucionales”, mientras que el diseño institucional de la separación de propósitos constituye la presencia de múltiples diferencias entre las posiciones políticas de los actores que controlan tales “puertas de veto” o, en otros términos, permite la presencia de múltiples “actores de veto partidarios”. Los actores de veto institucionales son aquellos que se encuentran especificados en la Constitución, es decir, son aquellos actores que de acuerdo a la norma escrita tienen poder de veto³⁵, mientras que los actores de veto partidarios podrían ser los partidos que integran una coalición legislativa determinada, dado que cualquier propuesta de cambio del Ejecutivo requiere de una mayoría legislativa que la respalde³⁶ (Tsebelis, 1998). Además, tomando en cuenta que el número de actores de veto partidarios está determinado por las características del sistema de partidos y las reglas electorales de cada país, es posible afirmar que un sistema presidencial que cuenta con un diseño institucional que motiva la separación de propósitos tendrá, por definición, múltiples actores de veto partidarios.

Si tomamos en cuenta que un cambio del *status quo* requiere el acuerdo de un cierto número de actores de veto (Tsebelis, 1998: 321), entonces en los sistemas presidenciales en los que existen múltiples actores de veto incongruentes (con diferencias evidentes en áreas de políticas) y cohesionados (con un alto grado de consenso o acuerdo) habrá un nivel más alto de estabilidad de las políticas, mientras que los sistemas con un solo actor de veto o con un pequeño número de ellos congruentes (sin diferencias significativas en áreas de políticas) y poco cohesionados (con un alto grado de dispersión o desacuerdo) tendrán un amplio potencial para introducir cambios en políticas (Tsebelis, 1998: 324).

La propuesta anterior podría ser presentada en otros términos si tomamos en cuenta dos factores institucionales a los que nos referimos anteriormente: la fragmentación del sistema de partidos y la disciplina de los partidos. Un sistema de gobierno presidencial con un sistema de partidos poco fragmentado y con partidos políticos altamente disciplinados será muy decisivo, ya que en dicho sistema sólo habrá un actor potencial de veto. Por otra parte,

³⁵ Como ya hemos revisado, las características institucionales que definen a los sistemas presidenciales otorgan al poder Ejecutivo y al poder Legislativo un papel predominante en el proceso de toma de decisiones, es así que regularmente el Ejecutivo cuenta con algún tipo de poder de veto y el Legislativo cuenta con algún poder para anular dicho veto.

³⁶ Cuando el partido en el gobierno no tiene la mayoría de los asientos del Congreso, el Ejecutivo está forzado a negociar su agenda legislativa con los líderes de los partidos de oposición o con los legisladores individuales. A un formato de gobierno de esta naturaleza se le denomina “gobierno dividido”. Sin embargo, cuando el partido en el poder alcanza una mayoría legislativa amplia, el Ejecutivo también podría tener que negociar su agenda legislativa con los integrantes de su propio partido si en tal partido no existe algún grado de disciplina.

un gobierno presidencialista con un sistema de partidos fragmentado y, partidos políticos indisciplinados conduciría a una obstrucción o inmovilidad en el proceso de toma de decisiones, dado que el número de actores de veto sería demasiado amplio y disperso.

Una alta fragmentación del sistema de partidos no tiene tanto impacto en el proceso de toma de decisiones como sí lo tiene la falta de disciplina en los partidos políticos, es decir, desde mi perspectiva la indisciplina de los partidos está más claramente vinculada con la “estabilidad de las políticas”. Esto es así porque la presencia o ausencia de disciplina en los partidos disminuye o aumenta el número de actores de veto. Veámoslo en estos términos: supongamos que en un sistema presidencial dado hay varios partidos presentes en el Congreso y un liderazgo partidista centralizado, en este caso el proceso de negociación se entablaría sólo entre el presidente y los liderazgos de los partidos, es decir, los actores potenciales de veto disminuirían. Por el contrario, si existe un sistema con dos partidos dominantes pero indisciplinados, el proceso de toma de decisiones sería menos decisivo, ya que podríamos esperar la presencia de múltiples actores de veto y coaliciones legislativas inestables.

La estabilidad de las políticas, entonces, se debe particularmente a las modificaciones en las coaliciones legislativas en un sistema multipartidista o a la falta de disciplina de un partido mayoritario. En todo caso, resulta evidente que las reglas electorales centradas en los candidatos individuales y que favorecen la indisciplina conducen naturalmente a la presencia de instituciones políticas con propósitos separados. Así que, en tanto los legisladores individuales sean capaces de controlar sus propios destinos, habrá un mayor número de actores independientes en el proceso de decisión y en tal sentido la producción de resultados políticos será escasa (Cox y McCubbins, 2001). Esta situación, además, podría conducir a la inestabilidad del gobierno o incluso del régimen, debido a que “un gobierno con estabilidad de las políticas puede tornarse inmóvil, y si otros actores políticos y sociales desean el cambio, pueden reemplazar al gobierno”, sea por medios constitucionales o extra-constitucionales (Tsebelis, 1998: 329).

1.4. Conclusión.

En este primer capítulo hemos subrayado la importancia de las instituciones políticas y del análisis institucional para entender qué factores determinan el proceso de toma de decisiones en un sistema de gobierno determinado. Ha quedado claro, en este sentido, que las instituciones políticas establecen las condiciones que ayudan a resolver conflictos potenciales entre los actores que toman las decisiones. De la misma forma, ha quedado

establecido que las instituciones influyen en el desempeño del gobierno y que, en tal medida, la revisión del diseño institucional nos ayuda a entender cómo funciona un sistema de gobierno y cómo se generan los resultados políticos que se producen en su interior.

Este entramado teórico nos ha servido de base para estudiar el diseño institucional de los sistemas presidenciales. En tal sentido, en este primer capítulo me propuse hacer una revisión detallada de la doctrina de la separación de poderes, como fundamento teórico para entender las relaciones institucionales que se producen en los mencionados sistemas. Esto ha servido de base para continuar hacia la revisión de los factores institucionales que caracterizan a estos tipos de sistemas de gobierno.

En el apartado dos he presentado los aportes de la teoría constitucional para entender la doctrina de la separación de poderes. Esto ha dejado constatado que el “arreglo constitucional” sobre el que se finca un Estado establece en qué medida las instituciones políticas afectan los resultados producidos por el gobierno. He dicho, también, que la doctrina de la separación de poderes tiene dos vertientes históricas (la versión pura y la versión moderna o de frenos y contrapesos) que se vinculan por la necesidad de imponer límites al ejercicio del poder público. Esta doctrina establece que el poder público debe ser dividido en tres departamentos: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

La doctrina pura de la separación de poderes se sustenta sobre dos principios: establecer y mantener la libertad política; y evitar la concentración del poder público en una persona o grupo de personas. Este es el motivo por el cual se propone la división de ejercicio del poder en tres agencias. Por otra parte, la teoría de frenos y contrapesos tiene el objetivo de constituir controles mutuos entre las tres agencias de gobierno, lo que significa la existencia de un cierto grado de interferencia recíproca entre sus funciones. Situación que la doctrina pura rechazaba absolutamente. Así, el modelo ideado por Madison tiene un gran mérito por identificar la necesidad de constituir controles recíprocos entre las agencias separadas de gobierno, lo cual ha derivado en la construcción de intereses separados.

Dada la importancia que en la teoría de frenos y contrapesos tiene el instituir intereses o propósitos separados entre los tres poderes del Estado, he subrayado que las reglas electorales tienen un papel fundamental en la consecución de tal objetivo. Como revisamos, existen algunos factores institucionales que determinan el modo de operar de un sistema de gobierno. Para instituir propósitos separados se requiere, por ejemplo: que las reglas de nominación de candidatos estén centradas en los candidatos individuales; que los ciclos electorales sean no concurrentes; que haya una renovación escalonada del Congreso; y que haya una total incongruencia entre los distritos electorales mediante los

que se elige al Congreso y al presidente. Asimismo, hemos dicho que mientras exista una separación de poderes con propósitos separados habrá presencia de un formato de gobierno dividido. Esta forma de operar del gobierno se haya generalizada entre las democracias modernas y, tal como lo revisamos, representa para algunos teóricos un riesgo sobre el funcionamiento eficaz del gobierno.

En el tercer apartado he tratado de revisar detalladamente las principales características institucionales del sistema presidencial de gobierno, con la finalidad de entender cómo se generan los resultados políticos y cuáles son los factores que condicionan tales resultados. En primer término, se abordaron los principales ejes que definen a un sistema presidencial: 1) tanto el presidente, que es único titular del poder Ejecutivo, como el Congreso, son electos por el voto popular directo; 2) los periodos de gestión para el presidente y el Congreso son fijos e inamovibles; 3) el presidente nombra y dirige a su gabinete; y 4) el presidente cuenta con algún poder legislativo. También se revisaron las principales líneas del debate en contra de los rasgos definitorios del sistema presidencial: 1) la legitimidad democrática dual, 2) la rigidez del presidencialismo y 3) el mayoritarismo. Lo cual nos ilustra sobre las principales deficiencias existentes en la manera de funcionar de los sistemas presidenciales.

La parte final del apartado tres está centrada en la revisión de los poderes constitucionales y partidarios de que dispone el Ejecutivo en los sistemas presidenciales para sacar adelante su agenda legislativa. Estos dos tipos de poderes tienen en común que son facultades que el presidente detenta para contener el poder del Congreso. Sin embargo, los poderes constitucionales son la capacidad que la norma escrita le otorga formalmente a un presidente para intervenir en el proceso legislativo. Los más comunes de estos poderes, también llamados poderes legislativos, son el poder de legislar por decreto, la facultad de vetar las iniciativas aprobadas por el Congreso y el poder de colocar asuntos en la agenda legislativa.

Estas facultades constitucionales, sin embargo, podrían no ser suficientes cuando el diseño institucional fragmenta las preferencias políticas de los distintos actores que controlan las agencias de gobierno. Por tal motivo, un presidente potencialmente dominante cuenta regularmente con poderes partidarios. Estos poderes se refieren a la capacidad del presidente de presentarse como líder de su partido y de mantener la disciplina.

Mientras que los poderes constitucionales están recogidos en la constitución, los poderes partidarios están directamente vinculados con los factores institucionales que determinan la fragmentación del sistema de partidos y la disciplina de los partidos políticos. En tal

sentido, hemos constatado que en los sistemas en los que los legisladores individuales tienen la potestad de controlar y mantener sus propios destinos políticos existe una gran dispersión entre los intereses del Congreso y el presidente, que impacta de manera negativa en la producción de resultados del gobierno. Debido a que en un panorama político de este tipo resulta complicado constituir cambios políticos. Por el contrario, cuando los intereses institucionales de los legisladores y el presidente coinciden regularmente, el proceso de toma de decisiones se vuelve más simple.

A lo largo de este primer capítulo he tratado de responder a inquietudes muy puntuales, debido a que mi principal objetivo ha sido el de presentar los aspectos más sobresalientes del análisis teórico sobre el diseño institucional de los sistemas presidenciales. Lo anterior, nos servirá de base para entender cómo se encuentra constituido el diseño institucional de nuestro régimen político, ya que éste cumple con los criterios para ser definido como un sistema presidencial. Sin embargo, debemos destacar que el caso mexicano tiene particularidades que deben analizarse puntualmente. Por lo tanto, una vez que hemos revisado el estado del arte sobre cómo se constituyen, cómo funcionan y cómo se producen las decisiones en los sistemas presidenciales, trataré de corroborar si los principios y fundamentos que constituyen a un sistema presidencial en la teoría se cumplen en el caso de México. Este será el eje que conducirá al capítulo 2.

2. El diseño institucional del “presidencialismo mexicano”.

En el capítulo anterior se dijo que un presidente con poderes constitucionales débiles o escasos podría ser potencialmente dominante si mantiene un fuerte control del partido gobernante, por lo cual, en este capítulo pondremos a prueba ésta afirmación. Nuestro principal objetivo es analizar el diseño institucional del “presidencialismo mexicano”, un periodo de nuestra historia política que podemos identificar con nitidez entre los años de 1934 a 1997, pero que tiene sus antecedentes históricos más recientes en la Constitución de 1917.

En el primer apartado se analizará si la Constitución de 1917 provee los principios que dan cauce a cualquier sistema presidencial de gobierno: 1) la elección directa y diferenciada del presidente y del Congreso; 2) la rigidez de los periodos por los que son electos el presidente y el Congreso; 3) la libertad del presidente para determinar la composición de su gobierno; y 4) los poderes legislativos que le son conferidos al presidente. Sostengo que aunque estos principios constitucionales están presentes en el referido texto constitucional, la fuente real del poder que detentó el jefe del Ejecutivo durante la etapa que hemos denominado como presidencialismo no radica en los poderes constitucionales que le fueron conferidos.

Siguiendo la misma línea, el propósito del segundo apartado es identificar cuáles fueron las principales características de la relación presidente-Congreso una vez que se adoptó el texto constitucional, dando cuenta que la norma escrita dejó una serie de huecos que condujeron a un constante confrontamiento entre estas dos ramas del gobierno y en un contexto político caracterizado por la carencia de instituciones políticas que dieran certeza al proceso de disputa del poder público. Posteriormente, en este mismo apartado se busca identificar cuáles son los poderes partidistas con los que cuenta el jefe del Ejecutivo bajo el presidencialismo, poniendo énfasis en las circunstancias histórico-políticas que acontecieron entre 1929 y 1946, que son fundamentales para comprender cómo se asentaron los poderes partidistas del presidente durante esta época. En este capítulo trataré de sostener la hipótesis de que la fuente del poder que ejercía el jefe del Ejecutivo bajo el presidencialismo no era la norma escrita y que, por lo tanto, este poder tuvo su origen en la institucionalización de ciertas prácticas, formales e informales, que le permitieron mantener el control del partido gobernante.

2.1. Los principios constitucionales del sistema presidencial en México.

A pesar de que México cuenta, al menos desde 1917³⁷ con un arreglo constitucional presidencialista similar al que prevalece en otras latitudes del mundo, ciertos factores institucionales permitieron la consolidación de un poder presidencial que consiguió nulificar las virtudes del arreglo constitucional de la división de poderes. María Amparo Casar reconoce que la excepcionalidad del sistema de gobierno que operó entre 1934 y 1997 radicó en que el Ejecutivo consiguió “anular la acción del conjunto de instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial” (Casar, 1996: 62).

Un sistema político en el que el presidente mantiene una concentración excepcional de poderes constitucionales o partidarios y en el que no existen mecanismos democráticos de control se denomina “presidencialismo”, pues, según Duverger, “el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente” (*apud* Carbonell, 2002: 56). Por lo tanto, para referirnos al conjunto de relaciones entre los actores que participaban en el proceso de toma de decisiones en nuestro país entre los años de 1934 a 1997 aplicaremos el concepto de “presidencialismo” utilizada por Duverger. El diseño institucional adoptado durante este periodo (1934-1997) mantuvo características particulares que se originaron principalmente por los grandes poderes partidarios con que contó el jefe del Ejecutivo. La variable que explica en gran medida el origen del presidencialismo mexicano, señala María Amparo Casar, “es la existencia de un partido y de un sistema de partido hegemónicos que han permitido al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición sino su comportamiento” (1996: 62). La Constitución de 1917 le confirió al Ejecutivo un rol central en nuestro sistema político pero concebía ciertos mecanismos institucionales para frenar el abuso en el ejercicio del poder público. Sin embargo, el arreglo constitucional de la carta magna de 1917 no se materializó en nuestra realidad política, ya que el presidencialismo fue marcadamente antidemocrático³⁸, cuya característica principal era la existencia de un presidente que gobernaba como un monarca sexenal absoluto (Cosío, 1982: 31). No obstante, la fortaleza

³⁷ Al respecto, Jorge Carpizo (1978) señala que el sistema presidencial mexicano se instauró desde la Constitución de 1824, la cual tenía influencia de la Constitución estadounidense de 1787 y la Constitución española de 1812.

³⁸ Aunque tampoco las experiencias vividas entre 1917 y 1934 permiten hablar de un régimen democrático, ya a partir de 1934 podemos hablar de una estabilidad política y, por lo tanto, de una presencia de instituciones políticas relativamente consolidadas.

excepcional del presidente mexicano no es lo que explica la persistencia de un régimen antidemocrático, lo que realmente explica esta situación es la incapacidad o la inoperancia de los mecanismos para controlar tal fortaleza, pues “un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal, y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental” (Carpizo, 1978: 26).

De acuerdo con algunos autores (v.g. Carpizo, 1978; Cosío, 1972), el presidencialismo mexicano se haya en el diseño constitucional de la carta magna de 1917, debido a que produjo un sistema de gobierno en el que el poder Ejecutivo “tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes” (Cosío, 1982: 22). Sin embargo, por una parte, Cosío Villegas señala que los constituyentes de 1917 “juzgaron necesario dotar de facultades amplias al ejecutivo para que templara las luchas facciosas, ya perceptibles, dentro del propio grupo revolucionario” (1982: 23) y, por otra parte, Jeffrey Weldon establece que la Constitución de 1917 tuvo como objetivo el fortalecimiento explícito del Ejecutivo para limitar los métodos inconstitucionales en que recurrían los presidentes mexicanos (tras la adopción de la Constitución de 1857³⁹) para fortalecer su posición frente al Congreso (2002: 177). Al parecer, los dos argumentos están entrelazados en un mismo punto: el fortalecimiento del Ejecutivo para el desahogo de las disputas internas.

Al respecto, hay que destacar que en la mayoría de los sistemas presidenciales el presidente ocupa una posición predominante en el proceso de toma de decisiones, sin que ello signifique un riesgo para la estabilidad y el equilibrio del diseño constitucional de la división de poderes. En efecto, la lógica de los argumentos conduce a pensar que en los sistemas presidenciales, el presidente debe ser más fuerte que el Congreso, lo que contrastaría directamente con los sistemas parlamentarios, en los que es la rama legislativa la que tiene predominancia en el proceso de decisión. Por lo tanto, la existencia de un presidente fuerte no debería ser un motivo de temor si existen las herramientas institucionales para someter cualquier intento de abuso del poder.

Desde mi perspectiva, el hecho de que el presidente mexicano haya podido dominar el proceso de toma de decisiones durante largo tiempo no se debe fundamentalmente al arreglo constitucional sino a las instituciones políticas que se consolidaron tras la adopción de la carta magna de 1917 y que fueron producto de un proceso de centralización que tenía como objetivo crear la estabilidad y eficiencia que la norma fue incapaz de conseguir

³⁹ Emilio Rabasa (1912) hace una exposición magistral de las consecuencias políticas que produjo la Constitución de 1857, dando cuenta de la inestabilidad política por la que atravesó el país al adoptarse un Congreso unicameral con amplios poderes constitucionales.

(Weldon, 2002). Incluso, después de que la Constitución del 17 fuera adoptada, el Congreso mantuvo un gran poder y logró desafiar en múltiples ocasiones la autoridad de los presidentes de esta época⁴⁰ (Weldon, 2002), lo cual nos conduce a pensar que los diversos factores institucionales que explican las características del presidencialismo mexicano se relacionan principalmente con los poderes partidarios del presidente y no se limitan sólo al diseño constitucional de la carta magna de 1917.

A propósito, un autor que identifica claramente los factores que definen el diseño institucional del presidencialismo mexicano es Jeffrey Weldon, quien señala cuatro condiciones que explican su funcionamiento: 1) una Constitución marcadamente presidencialista; 2) un gobierno unificado; 3) la disciplina al interior del partido gobernante; y 4) un Ejecutivo que es líder reconocido del partido gobernante (2002: 177). Tomando como base estas cuatro condiciones, a continuación me enfocaré en hacer una revisión de los principios constitucionales que emanaron de la Constitución originalmente aprobada en 1917⁴¹, con la intención de demostrar que estos principios se cumplían a cabalidad y que, por lo tanto, no explican el predominio absoluto que mantuvo el jefe del Ejecutivo en nuestro sistema político:

1) *El presidente y el Congreso son electos a través del voto popular.*

El artículo 80 de la Constitución de 1917 dispone que el Ejecutivo recae en un solo individuo, al que se le denomina “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, lo cual constituye el carácter unitario del Ejecutivo mexicano. Por otra parte, el artículo 81 dispone que “la elección del presidente será directa” y a la par, los artículos 51 y 56 disponen la elección directa de los diputados y senadores (respectivamente), lo cual da origen a la elección diferenciada de las ramas Ejecutiva y Legislativa del gobierno (Carpizo, 1978);

2) *Los periodos por los que se elige al presidente y al Congreso son fijos y ninguno de los dos puede suprimir el del otro de forma anticipada.*

El artículo 51 de la carta magna de 1917 establece que la Cámara de Diputados será electa por los ciudadanos y que se compondrá de representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años, a la par los artículos 56 y 58 respectivamente, establecen la

⁴⁰ Jeffrey Weldon ha realizado un estudio detallado de las confrontaciones registradas entre el Congreso y las presidencias de Carranza, Obregón, Calles, Ortiz Rubio, A. Rodríguez y Portes Gil (1997). En este estudio, Weldon da constancia de que el presidente mexicano no fue desde la adopción de la Constitución del 17 un legislador exitoso, lo que nos da pie a sostener el argumento de que el origen del presidencialismo mexicano no radica sustancialmente en la norma escrita.

⁴¹ Aunque en la actualidad la Constitución política de 1917 sigue vigente, a casi un siglo de existencia se ha reformado en un gran número de ocasiones. Para obtener el detalle de las reformas que se han implementado a la Constitución de 1917 desde que fue aprobada hasta nuestros días *vid* http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reformas_a_la_Constitucion_de_1917.

elección directa de los integrantes del Senado y la duración de su encargo, mientras que el artículo 83 dispone que “el presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en el cuatro años y nunca podrá ser reelecto”⁴² (Carpizo, 1978).

El impedimento de la reelección del Ejecutivo, cabe destacar, fue propuesto por el Congreso Constituyente de 1916-1917 como consecuencia de la experiencia política de las décadas anteriores y del “espíritu del movimiento maderista” (Carpizo, 1978: 55-56). En efecto, el Plan de San Luis Potosí (1910) propuesto por Francisco I. Madero reconocía los efectos dañinos que la Constitución de 1857 había ocasionado en la realidad política nacional⁴³. Al permitir la reelección indefinida del Ejecutivo, la carta magna de 1857 abrió la posibilidad de que los mandatarios se perpetuaran en el cargo, como ocurrió con Benito Juárez y Porfirio Díaz, por no contar con los mecanismos institucionales que permitieran la rotación periódica del encargo presidencial.

Asimismo, aunque el principio de la “no reelección” recogido por la Constitución de 1917 da origen a lo que los críticos denominan como “rigidez del presidencialismo” (v.g. Linz, 1997), por imposibilitar ampliar los plazos del mandato del presidente, los “peligros” que supone este principio no surgieron en la realidad política nacional. De hecho, contrario a lo que Mainwaring y Shugart (1993) señalan acerca de que un periodo más corto del mandato presidencial podría ser una salida rápida a los problemas de la rigidez del presidencialismo, el artículo 83 de la Constitución de 1917 fue modificado en 1928 para ampliar la duración del encargo presidencial de cuatro a seis años. La ampliación del mandato presidencial tuvo la intención de evitar que los lapsos de agitación electoral fueran tan cercanos (Carpizo, 1978) y, al mismo tiempo, darle al presidente un lapso más amplio de tiempo para impulsar

⁴² Jorge Carpizo ha hecho una amplia revisión de las reformas que han sufrido los artículos de la Constitución de 1917 que organizan al Ejecutivo, entre éstas destacan las realizadas al artículo 83 y particularmente la reforma del 29 de abril de 1933, la cual se haya vigente hasta nuestros días y dispone que: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto” (1978: 57-58).

⁴³ Jorge Carpizo, en este sentido, reconoce que el antecedente inmediato del principio de “no reelección del Ejecutivo” está asentado en el artículo 78 de la Constitución de 1857, ya que este garantizaba la posibilidad de que el presidente se reeligiera indefinidamente. Así, el principio de la “reelección indefinida del Ejecutivo” recogido por la Constitución de 1857 fue modificado en 1878, sobre el postulado del plan de Tuxtepec que establecía que el presidente no podría ser reelecto para el período inmediato. En 1887 volvió a ser modificado para establecer que el presidente podría ser reelecto para el período inmediato pero no en una tercera ocasión, a menos que hubieran pasado cuatro años desde el final de su segundo mandato. En 1890 fue modificado nuevamente para reestablecer la “reelección indefinida”. Finalmente, en 1911 Francisco I. Madero impulsó otra reforma al artículo 78, para establecer la imposibilidad de que el presidente y el vicepresidente pudieran ser reelectos (Carpizo, 1978: 56).

su agenda de gobierno. Cabe destacar que desde 1934 hasta la fecha ha habido 14 sucesiones presidenciales⁴⁴, entre las cuales hemos contado con presidentes extraordinariamente poderosos⁴⁵ que concluyeron, empero, sus mandatos de gobierno en tiempo y forma y sin ninguna “tensión” que pusiera en riesgo la estabilidad del sistema (Carpizo, 1978; Casar, 1996); lo mismo ha ocurrido con las legislaturas del Congreso, que han concluido sus mandatos en el tiempo estipulado;

3) *El presidente determina la composición de su gobierno.*

A pesar de que en la Constitución de 1917 no existe la figura jurídica del “gabinete”, el artículo 89 del texto constitucional señala que una de las facultades del presidente es “nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho”, esta disposición se liga al señalamiento del artículo 91, el cual establece que “para ser secretario de Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos” (“Las Constituciones de México”, 1991: 254). De modo que estos dos preceptos le otorgan al presidente mexicano la posibilidad de definir la composición de su gobierno sin grandes obstáculos de por medio.

Asimismo, el artículo 93 dispone que cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Despacho y a los jefes de los departamentos administrativos para que presenten un informe cuando la rama legislativa trate un tema concerniente a sus respectivos ramos o actividades. A pesar de ello, esta facultad del Congreso no afecta la facultad del presidente de nombrar libremente la composición de su gobierno (Casar, 1996), ya que en este supuesto el Congreso no interviene de ninguna forma en el nombramiento de los secretarios del Despacho⁴⁶.

⁴⁴ Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quezada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y Enrique Peña Nieto (2012-2018).

⁴⁵ Al respecto, Enrique Krauze ha hecho una crónica destacada de las características particulares de cada sexenio presidencial desde la llegada al poder de Manuel Ávila Camacho hasta la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, *vid* Enrique Krauze (2002), *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets Editores, México, D.F., 557 pp.

⁴⁶ El apartado II del artículo 89 del texto originalmente aprobado en 1917, establece que entre las facultades del presidente se haya la de: “Nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios [...] y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes” (“Las Constituciones de México”, 1991: 253).

Por otra parte, los artículos 108, 109, 110 y 111 establecen las consideraciones por las cuales los servidores públicos, incluidos los secretarios de Despacho, podrían ser sujetos de juicio político y de las sanciones que ello implica (destitución y/o inhabilitación). Aunque los mencionados preceptos jurídicos (de la responsabilidad política de los funcionarios públicos) podrían darle al Congreso la facultad de influir en la composición del gobierno del presidente, lo haría sólo mediante determinadas condiciones y bajo un proceso establecido, en tanto que el presidente seguiría conservando la facultad de nombrar y remover libremente a los integrantes de su gabinete; y

4) *La constitución otorga al presidente poderes legislativos.*

La Constitución de 1917, contrario a lo que se podría suponer, otorgó al presidente de la República poderes legislativos sumamente limitados. El poder legislativo más importante que dicho texto consagra al presidente es el “poder de veto”, a pesar de que no lo define de ese modo. En nuestro diseño constitucional, el poder del veto, según Emilio Rabasa, “es la facultad de impedir, no de legislar” (1912: 177). El poder de veto no le permite al presidente modificar el *status quo* legislativo, pero le da la posibilidad de participar dentro del proceso de elaboración de leyes, pues tal como dice Felipe Tena Ramírez, el poder de veto persigue dos finalidades: “la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de ley y la de dotarlo de una defensa contra la invasión del legislativo” (1980: 257).

En el procedimiento para la formación de leyes el presidente de la República interviene en tres momentos (Carpizo, 1978: 83): 1) la presentación de iniciativas de ley o reforma; 2) la facultad legislativa de vetar las normas o leyes aprobadas por el Congreso; y 3) la promulgación o publicación de la ley. En lo referente a la presentación de iniciativas de ley, el artículo 71 constitucional le otorga al presidente el derecho de iniciar en forma directa leyes o decretos, al igual que a las dos cámaras del Congreso y a las legislaturas de los estados⁴⁷; esta facultad, se entiende, no sólo se refiere a la legislación ordinaria, también se refiere a las reformas constitucionales. De hecho, las reformas constitucionales, al menos desde 1934, han sido regularmente introducidas por el presidente de la República (Weldon, 2002).

Por otra parte, en lo referente a la facultad de veto, el artículo 72 establece que “el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el congreso”, con lo

⁴⁷ Cabe destacar que actualmente, con base en la adición hecha al artículo 71 de la Constitución, los “ciudadanos” también tienen la facultad de iniciar leyes o decretos, siempre que para este fin se reúna a una cantidad equivalente al 0.13% de las personas registrados en la lista nominal de electores.

cual se consagra el “poder de veto” del presidente. Además, a pesar de que el inciso c) del artículo 72 establece la posibilidad de que un proyecto de ley o decreto sea “desechado en todo o en parte” por el Ejecutivo, en el plano real el presidente mexicano sólo cuenta con un poder de “veto completo”. La distinción entre el veto completo y el veto parcial, nos dice Carlos Ugalde, no radica en la posibilidad que tiene el Ejecutivo de vetar una parte o la totalidad de una iniciativa de ley, sino en la posibilidad “de vetar una parte y promulgar el resto” (2002: 648), posibilidad que no existe en la Constitución de 1917. Asimismo, según Carpizo (1978), la capacidad del presidente de vetar legislación está restringida a aquellas leyes o decretos “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”, es decir, el presidente sólo puede vetar iniciativas en cuyo proceso participan las dos cámaras del Congreso de la Unión.

La interpretación que hace Felipe Tena Ramírez del asunto concuerda con el argumento de Carpizo en el sentido de que la facultad de veto del presidente no puede ejercerse respecto “a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente por no ser en ningún caso resoluciones del Congreso de la Unión (1980: 258). Derivado de esto, se entiende que el presidente mexicano tampoco puede vetar reformas a la Constitución, porque el proceso legislativo para reformar la Constitución requiere la aprobación de la mayoría simple de los congresos locales. Por lo tanto, se entiende que una reforma constitucional tampoco es una resolución en el que participen las dos cámaras del Congreso, *stricto sensu*. Al respecto, Jorge Carpizo establece que:

“las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la constitución, órgano de jerarquía superior al congreso, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos, y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior” (1978: 87-88).

Dado que el Congreso tiene la capacidad expresa de rescindir cualquier veto presidencial, un veto presidencial a una reforma constitucional no tendría sentido porque tal veto podría ser rescindido mediante la misma cantidad de votos que en un principio apoyaron la iniciativa de reforma. Con lo cual, el veto presidencial ejercido contra una reforma constitucional estaría superado por anticipado.

En relación con la capacidad del Congreso para rescindir un veto presidencial, el artículo 72 establece que el Congreso puede rescindir un veto mediante las dos terceras partes del número total de votos de cualquiera de ambas cámaras, lo que convierte al veto del presidente mexicano en un “veto fuerte”. Asimismo, Jorge Carpizo afirma –siguiendo el estudio realizado por Manuel Herrera y Lasso– que aquel “número total de votos” al que

aludimos, se refiere en realidad al voto de los legisladores presentes en un momento determinado y no al número total de sus integrantes (1978: 88-89).

Se debe subrayar también que el presidente mexicano tuvo la posibilidad (hasta antes de 2011) –aunque no fuera admitido expresamente por la Constitución– de recurrir al “veto de bolsillo”. Este tipo de veto se refiere a la omisión expresa del presidente de firmar o publicar un proyecto de ley aprobado por el Congreso. El veto de bolsillo, de acuerdo con Carlos Ugalde, existe sólo cuando la Constitución no fija plazos al Ejecutivo para promulgar o vetar un proyecto de ley aprobado por el Congreso (2002: 648). Sin embargo, la Constitución de 1917 sí definía estos plazos, pues el inciso b) del artículo 72 establecía que:

“se reputará aprobado por el poder ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido” (“Las Constituciones de México”, 1991: 249),

A pesar de ello, los vacíos existentes en la norma escrita y la falta de otros instrumentos jurídicos abrieron la posibilidad de que el presidente desechara proyectos de ley con los que no estuviera de acuerdo, simplemente ignorándolos o evitando publicarlos⁴⁸, incluso aunque el mandato de la norma fuera claro. En 1935, por ejemplo, el presidente Lázaro Cárdenas ejerció su poder de veto en una ley sobre pensiones para funcionarios y empleados del Poder Legislativo, el veto presidencial fue rescindido por el Congreso, no obstante el presidente Cárdenas se negó a publicar la ley, con lo cual esta quedó sin efecto (Weldon, 2002: 187).

Asimismo, la fracción I del artículo 89 de la Constitución de 1917 expresa que entre las facultades y obligaciones del Ejecutivo se encuentra la de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión” (“Las Constituciones de México”, 1991: 253). En efecto, una ley no entra en vigencia hasta ser publicada, es decir, hasta ser dada a conocer a los habitantes del país y manifestar cuándo comienza su vigencia (Carpizo, 1978: 93). Si el Ejecutivo se negara a publicar una ley, como ha ocurrido en el plano real, simplemente esta legislación no podría ser aplicada (Tena, 1980). Por ello, el presidente no puede eludir la obligación de publicar una ley que sea aprobada previamente por el Congreso de la Unión, aun cuando estuviera manifiestamente en contra de esta (Carpizo, 1978).

⁴⁸ Al respecto, Nidia Marín documenta algunos casos en los que los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón recurrieron al “veto de bolsillo”, *vid* Marín, Nidia, “13 vetos de bolsillo en una década”, en: *El Sol de México*, 22 de Agosto de 2011.

La Constitución de 1917 no establecía un instrumento que permitiera salir de una situación tal en la que el Ejecutivo se negara a publicar la ley, así lo reconoce el propio Tena Ramírez (1980), sin embargo, Burgoa Orihuela (1973) afirma que en los casos en los que el presidente de la República reusara ejecutar el mandato que lo obligaba a publicar una determinada ley o decreto, el Congreso de la Unión podía atribuirse esta potestad. Este es quizá el espíritu de la reforma constitucional hecha al inciso b) del artículo 72, publicada el 17 de agosto de 2011, que a la letra dice:

“Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.” (“Constitución Política”, 2013: 55)

Por otra parte, el presidente de México tuvo también la potestad, aunque no reconocida formalmente, de iniciar legislación en áreas en las que ningún otro órgano de poder podía hacerlo⁴⁹. Aunque el texto constitucional originalmente aprobado en 1917 omite la posibilidad de que el presidente ejerza la facultad de introducción exclusiva, este asumió dicha facultad tomando como base lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución de 1857, el cual otorgaba al presidente “la facultad exclusiva de presentar el proyecto de ley de ingresos” (Carpizo, 1978: 143). Dicho artículo estableció un precedente en los años posrevolucionarios, aunque la carta magna de 1917 no reconociera dicha facultad. Actualmente, tras la reforma constitucional efectuada en 1977 (Carpizo, 1978), la fracción IV del artículo 74 establece claramente que “el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara [de Diputados] la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación” (“Constitución Política”, 2013: 62). A pesar de ello, la facultad del Congreso para hacer modificaciones a la iniciativa de ley de ingresos y al proyecto de presupuesto de egresos es ilimitada (Casar, 1996), por lo que las ventajas que supone la facultad de “introducción exclusiva” de leyes quedan anuladas⁵⁰.

⁴⁹ A esta facultad se le llama de “introducción exclusiva” de leyes.

⁵⁰ En relación al proceso legislativo que debe seguir la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egreso, hay elementos que deben destacarse: la Cámara de Diputados se encarga primero de discutir, modificar (en su caso) y aprobar la iniciativa de ley de ingresos para turnarla posteriormente al Senado de la República en donde es discutida, modificada (en su caso) y aprobada igualmente, tras lo cual es turnada al Ejecutivo para su promulgación quien, además, tiene

Un último tema que compete en relación con los poderes legislativos del presidente mexicano, es la capacidad que este detenta para legislar en situaciones de emergencia, lo cual se diferencia de lo que Shugart y Carey (2002) denominan como “poder de decreto”, es decir, el poder que detenta un presidente para legislar por sí solo sin la intervención del Congreso (Weldon, 2001: 190). El poder de decreto puede provenir de dos fuentes: 1) las facultades que la propia Constitución le otorga al presidente para legislar en determinadas áreas específicas, y 2) las facultades legislativas que el Congreso delega en el presidente. En el caso de México, el poder Ejecutivo cuenta con facultades legislativas sólo en las circunstancias en las que la propia Constitución lo faculta, dado que el “poder legislativo no puede delegar alguna o algunas de sus atribuciones en el ejecutivo” (Carpizo, 1978: 99). Jorge Carpizo identifica cinco supuestos en los cuales la Constitución de 1917 faculta al Ejecutivo para realizar funciones legislativas: a) los casos de emergencia (artículo 29); b) las medidas de salubridad (fracción XVI del artículo 73); c) los tratados internacionales (fracción I del artículo 76 y fracción X del artículo 89); d) la facultad reglamentaria (fracción I del artículo 89); y e) la regulación económica (segundo párrafo del artículo 131); sin embargo, ninguno de estos supuestos se adecua a la interpretación que Shugart y Carey dan del “poder de decreto” presidencial, por lo que es posible afirmar que el presidente mexicano tiene una autoridad restringida para legislar por decreto. En los casos de emergencia, por ejemplo, el presidente debe solicitar la aprobación del Congreso (bajo circunstancias políticas o sociales específicas) para obtener facultades extraordinarias, mientras que en los otros supuestos señalados por Carpizo se autoriza al presidente para legislar sobre materias que no permiten imprimir una nueva dirección a las decisiones políticas adoptadas, salvo en el caso de los poderes extraordinarios concedidos en materia de “regulación económica”⁵¹.

la facultad de vetar la iniciativa aprobada previamente por el Congreso. Una vez que la iniciativa de ley de ingresos se encuentra aprobada, la Cámara de Diputados (sin la intervención del Senado, por ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados) se dispone a discutir el proyecto de presupuesto de egresos al que, por tratarse de un proyecto de ley, puede hacerle las modificaciones que considere pertinentes (Carpizo, 1978: 147). En el momento en que el proyecto de presupuesto de egresos es aprobado por la Cámara de Diputados es remitido al Ejecutivo para su promulgación. En este último caso, a diferencia de la iniciativa de ley de ingresos, el Ejecutivo no puede ejercer su poder de veto⁵⁰, dado que la aprobación del presupuesto de egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (Carpizo, 1978). Sin embargo, entre 1917 y 1934 hubo 45 vetos presidenciales al presupuesto de egresos (Weldon, 2002: 189), sin que el acto fuese declarado como anticonstitucional.

⁵¹ El artículo 131 consagra la facultad de legislar en materia de regulación económica, lo que le permite “aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el congreso”, sin embargo, esta atribución sólo puede ser concedida por el Congreso al presidente y sólo puede ser usada respecto a las normas expedidas previamente por

El artículo 29 de la Constitución de 1917 permite que en “los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto” (“Las Constituciones de México”, 1991: 246) el presidente solicite al Congreso de la Unión, o a la Comisión Permanente en su caso, la suspensión de las libertades civiles. Derivado de la interpretación de este artículo se entiende que el Congreso de la Unión tiene la facultad de autorizar al Ejecutivo para usar poderes extraordinarios que le permitan legislar durante una situación de “emergencia”, con la finalidad de hacerle frente “rápida y fácilmente” (Carpizo, 1978: 101). Por lo tanto, estos poderes sólo pueden ser usados por un tiempo limitado y con el único objetivo de dar pronta solución a la emergencia, descartándose así la posibilidad de que el presidente cuente con poderes extraordinarios en los tiempos de paz, orden o estabilidad⁵² (Carpizo, 1978; Weldon, 2002). Además, el artículo 29 del texto constitucional vigente añade que “los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados...por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez” (“Constitución Política”, 2013: 36), lo cual acota aún más dichos poderes.

Cuadro 4. Poderes constitucionales de los presidentes latinoamericanos.
<p><i>Acotaciones.</i></p> <p>Veto Completo/Anulación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4 Veto sin anulación. - 3 Veto que puede ser anulado con una mayoría superior a los 2/3 del <i>quorum</i>. - 2 Veto que puede ser anulado con 2/3. - 1 Veto que puede ser anulado con mayoría absoluta de la asamblea o mayoría extraordinaria menor a los 2/3. - 0 Sin veto; o veto que puede ser anulado con una mayoría simple. <p>Veto parcial/Anulación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4 Sin anulación. - 3 Anulación por mayoría extraordinaria. - 2 Anulación por mayoría absoluta del total de los integrantes de la asamblea. - 1 Anulación por mayoría simple del <i>quorum</i>. - 0 Sin veto parcial. <p>Decreto.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4 Poderes reservados, sin recisión. - 2 El presidente tiene temporalmente autoridad de decreto con algunas restricciones. - 1 Autoridad para aprobar decretos de forma limitada.

el Congreso. En el caso de que el presidente sea autorizado por el Congreso para legislar en la materia antes mencionada, debe someter a aprobación de este el uso que haga de las facultades que le sean concedidas. Además, aunque el Congreso no puede vetar la actividad regulatoria del presidente, cuenta con la posibilidad de restringir tales facultades simplemente suprimiéndolas (Carpizo, 1978; Weldon, 2002). Por ello, este supuesto también se descarta como “poder de decreto”.

⁵² Pese a ello, hay constancia de que el artículo 29 de la Constitución de 1917 fue usado por varios presidentes mexicanos (todos entre 1929 y 1946) para ejercer facultades legislativas fuera de los tiempos de emergencia o para legislar en materias ajenas a las circunstancias que motivaron la suspensión de garantías, *vid* Carpizo, 1978 y Weldon, 2002.

- 0 Sin poderes de decreto; o con poderes que sólo son delegados por la asamblea.
- Introducción Exclusiva de Leyes (en áreas específicas).**
- 4 Sin poder ser enmendadas por la asamblea.
 - 2 Con restricción de enmiendas por la asamblea.
 - 1 Sin restricción de enmiendas por la asamblea.
 - 0 Sin poderes exclusivos.
- Poderes presupuestarios.**
- 4 El presidente prepara el presupuesto; sin enmiendas.
 - 3 La asamblea puede reducir pero no incrementar los montos de los tópicos del presupuesto.
 - 2 El presidente fija el límite sobre el gasto total, dentro del cual la asamblea puede hacer modificaciones.
 - 1 La asamblea puede incrementar los gastos sólo si designa nuevos ingresos.
 - 0 Autoridad irrestricta de la asamblea para preparar o enmendar el presupuesto.
- Refrendo.**
- 4 Sin restricciones.
 - 2 Restringido.
 - 0 Sin autoridad del presidente para proponer refrendo.

País	Veto Completo	Veto Parcial	Decreto	Introducción Exclusiva	Presupuesto	Refrendo	TOTAL
Brasil (1988)	1	2	4	1	1	0	9
Ecuador	1.5	1.5	1	0	0	2	6
Paraguay	2	2	2	0	0	0	6
Uruguay	1	1	0	2	2	0	6
Chile (1989)	2	0	0	1	2	0	5
Colombia (1991)	1	2	1	0	1	0	5
Panamá	2	3	0	0	0	0	5
Guatemala	2	0	0	0	0	2	4
El Salvador	2	0	1	0	0	0	3
Argentina	2	0	0	0	0	0	2
Bolivia	2	0	0	0	0	0	2
Cuba (1940)	2	0	0	0	0	0	2
República Dominicana	2	0	0	0	0	0	2
Honduras	2	0	0	0	0	0	2
México	2	0	0	0	0	0	2
Nicaragua	1	2	0	0	0	0	2
Costa Rica	1	0	0	0	0	0	1
Perú	0	0	0	0	0	0	0
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Adaptación propia de las tablas 8.1 y 8.2 de Shugart y Carey (1992: 150 y 155).

Finalmente, el cuadro 4 nos permite ilustrar la debilidad constitucional del presidente mexicano cuando comparamos sus facultades constitucionales con las facultades de otros presidentes latinoamericanos. A pesar de que el esquema es una adaptación del estudio realizado por Shugart y Carey que data de 1992, el índice que utilizan estos autores puntualiza más claramente el grado de fortaleza o debilidad de los presidentes

latinoamericanos respecto al tema que estamos aquí tratando. Asimismo, a diferencia del estudio de Shugart y Haggard (2001), Shugart y Carey distinguen entre el poder de “introducción exclusiva” y el poder “presupuestario” del presidente, lo que matiza la importancia del tema presupuestal. Además, estos últimos integran dentro de su tipología al poder de “refrendo”, el cual no se encuentra contemplado en el estudio realizado por Shugart y Haggard.

En este contexto, damos cuenta de que el presidente mexicano obtiene una de las puntuaciones más bajas del índice, es decir, obtiene apenas 2 puntos que provienen de la capacidad que detenta para vetar en su totalidad una iniciativa de ley aprobada por el Congreso y el requisito de que para rescindir tal veto el Congreso necesite el voto de 2/3 partes del *quorum*. En el resto de las categorías el presidente mexicano obtiene cero puntos debido a que: 1) no existen previsiones al respecto en la Constitución, como en el caso de la “introducción exclusiva en materias distintas a la presupuestaria” y el del refrendo; y 2) las previsiones que se encuentran en la Constitución son débiles, como el veto parcial, que no le permite publicar el resto de la iniciativa aprobada; el decreto, que es un poder que sólo puede ser delegado por el Congreso; o el poder de “introducción del presupuesto”, el cual puede ser modificado por el Congreso a su antojo.

Con todo lo dicho podemos asegurar que la promulgación de la Constitución de 1917 fue un primer momento en el proceso de consolidación del presidencialismo en México, ya que la carta magna de 1917 tuvo un carácter netamente presidencialista. En efecto, la Constitución de 1917 integra de algún modo los cuatro principios constitucionales que dan origen a todo sistema presidencial. Asimismo, el análisis de las facultades constitucionales que la ley suprema consagra al presidente en México no nos permite –como constatamos en el cuadro 4– explicar la razón de la fuerte penetración que el Ejecutivo mantuvo durante varias décadas en las instituciones que fueron diseñadas para contrabalancear el poder (Casar, 1996). Empero, también es cierto que el uso y abuso de estas prerrogativas le permitió a los presidentes “posrevolucionarios” (principalmente los que gobernaron entre 1917 y 1934) mantener una posición fuerte, aunque no dominante en la toma de decisiones⁵³. Por lo tanto, lo que resta en adelante es explicar cómo se consolidó la estructura de poder que permitió hacer del Ejecutivo el centro neurálgico de todo el

⁵³ Ya he hecho referencia al estudio de Jeffrey Weldon (1997) que documenta los múltiples desencuentros que tuvieron los presidentes Carranza, Obregón, Calles, Ortiz Rubio, A. Rodríguez y Portes Gil con el Congreso de la Unión.

entramado institucional de nuestro sistema de gobierno, suprimiendo en la *praxis* el diseño constitucional de la separación de poderes.

2.2. Los poderes partidarios del jefe del Ejecutivo.

2.2.1. El establecimiento del nuevo orden constitucional.

El presidencialismo requiere, como condición para funcionar, que el mismo partido político controle tanto la presidencia como el Congreso (Weldon, 2002: 194), cuando esto ocurre existe un formato de gobierno unificado, sin embargo, el “gobierno unificado”, en condiciones democráticas, no implica que el Congreso esté sometido a la voluntad del presidente, especialmente si existen los mecanismos institucionales adecuados para frenar la voluntad de este último. La fuerza de un presidente aumenta bajo formatos de gobierno unificado, debido a que en este escenario dispone de una mayoría legislativa consistente, lo que le permite sacar adelante su agenda de gobierno. No obstante, esto sólo es posible cuando el presidente es líder indiscutido de su propio partido y a la vez hay una fuerte disciplina de la mayoría legislativa (Puente, 2007; 23).

Asimismo, cuando una o las dos cámaras del Congreso se encuentran controladas por una fuerza política distinta a la que tiene el control del Ejecutivo, el potencial del presidente disminuye, pues “ningún presidente puede forzar el acatamiento de una cámara controlada por otro partido” (Weldon, 2002: 194). Cuando se presenta una situación de este tipo, existe un formato de “gobierno dividido”, y aunque generalmente se acepta que el “gobierno dividido” aparece cuando ningún partido controla los tres brazos o ramas del gobierno (*v.g.* Cox y MxCubbins, 2001), en este estudio nos referiremos a este concepto sólo en aquellas circunstancias en que el partido político que mantiene el control del Ejecutivo es distinto del partido o coalición de partidos que mantienen el control del Congreso.

Dicho lo anterior, hay que destacar que aunque algunos autores han señalado que el presidente mexicano fue desde la adopción de la Constitución de 1917 un legislador exitoso⁵⁴, por disponer de instrumentos institucionales que le permitían mantener el control del Congreso, la evidencia empírica demuestra que las primeras experiencias de gobierno en los años posrevolucionarios estuvieron marcadas por fuertes confrontaciones entre el presidente y el Congreso (Weldon, 1997), es decir, por tensiones similares a las que subsisten bajo formatos de gobierno dividido. Sin embargo, esta relación se modificó con la

⁵⁴ Jeffrey Weldon (1997) se refiere, por ejemplo, al estudio realizado por Stephen Spencer Goodspeed (1947), *The Role of the Chief Executive in Mexico: Politics, Power and Administration*, tesis de doctorado, Universidad de California.

fundación del “partido oficial”, ya que desde 1929 (año de su fundación) “el partido oficial ganó todas las elecciones presidenciales y controló la mayoría de ambas cámaras del Congreso” (Weldon, 2002: 195).

Una vez que la Constitución de 1917 fue aprobada, los años subsecuentes manifestaron las contradicciones, límites y huecos de la norma escrita. La incapacidad del presidente mexicano para afianzar su predominio en el entramado institucional durante los primeros años posrevolucionarios se debió a que sólo operaba una de las condiciones que Weldon identifica para el funcionamiento del presidencialismo: “una constitución marcadamente presidencialista”. En este apartado pondré énfasis en revisar las condiciones que imposibilitaron la conformación de un “gobierno unificado” en los primeros años posrevolucionarios y en cuáles fueron sus efectos en la relación presidente-Congreso, para después avocarme al tema de la disciplina del partido y el liderazgo del presidente.

Sin duda, la carencia de un “gobierno unificado” se produjo por las dificultades de las fuerzas políticas existentes para conseguir una mayoría estable en el Congreso. Antes de la fundación del partido oficial las agrupaciones políticas que competían por los cargos de elección popular no contaban regularmente con un sistema de valores y una estructura organizativa fuerte, es decir, no eran en el sentido estricto de la palabra “partidos políticos” o no estaban plenamente institucionalizados⁵⁵. Así, en cada elección se integraban agrupaciones políticas que pasada la coyuntura electoral se desintegraban⁵⁶, pues su única finalidad era la consecución de cargos públicos y no tenían otros instrumentos de articulación.

Sin embargo, durante 1917 y los años posteriores surgieron algunos ejemplos de “partidos políticos” que tuvieron cierta estabilidad e importancia en la escena pública⁵⁷, pero que no

⁵⁵ A propósito, Richard Gunther y Jonathan Hopkin sostienen que institucionalizar significa “infundir valor más allá de los requisitos técnicos de la tarea que se esté desarrollando”, en tal caso, “la organización es valorada tanto internamente, por sus miembros, como externamente, por la comunidad (o parte de ella) en la que existe. La consecuencia práctica de ellos es que dicha organización es proclive a sobrevivir a situaciones de crisis gracias al apoyo de la gente y de los grupos que se comprometen con ella”, *vid* Gunther, Richard y Hopkin, Jonathan (2007). “Una crisis de institucionalización: El colapso de UCD en España”. En: Montero, José R, *et al.*, *Partidos Políticos. Viejos Conceptos y nuevos retos*. Madrid, Editorial Trotta, pp. 165-207.

⁵⁶ Angelo Panebianco denomina a este tipo de organizaciones “*flash parties*”, *vid* Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 512 pp.

⁵⁷ Luis Javier Garrido (2005) hace mención de algunos ejemplos: 1) el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), fundado por varios jefes militares dirigidos por Benjamín Hill, Álvaro Obregón y Pablo González, el cual cobijó la candidatura de Venustiano Carranza a la presidencia de la República en 1917; 2) el Partido Nacional Cooperatista (PNC), encabezado por Jorge Prieto Laurens y apoyado principalmente por las capas medias de la población, particularmente por estudiantes y profesionistas; 3) el Partido Laborista Mexicano (PLM), fundado en 1919 por Luis N.

lograron consolidarse o mantuvieron una estructura organizativa demasiado débil o dispersa. El sistema de partidos era extremadamente volátil e incierto en esta época, por una parte, debido a que había una amplia diversidad de formaciones políticas que se reclamaban de diferentes posiciones ideológicas: “agraristas, obreristas, comunistas, liberales o cooperatistas” y, por otra parte, porque estas formaciones políticas no lograban mantenerse en la escena pública durante un tiempo prolongado, ya que usualmente eran vehículos que sólo servían para la afirmación de un liderazgo carismático y por lo tanto, no tenían un valor en sí mismas. Tal como dice Javier Garrido, “la gran mayoría de los nuevos ‘partidos’ guardaron en general una estrecha dependencia con relación a los jefes revolucionarios” (2005: 60), ya que estos caudillos ejercían una amplia influencia sobre la organización y estructura partidistas, lo que relegaba a un segundo plano el programa de acción y el fortalecimiento de la estructura organizativa.

Aún a pesar de la dispersión de partidos políticos que imperaba en la época –pues para 1928 había cerca de 8 mil en todo el país (Meyer, 2002)– dentro del Congreso se registraba una disciplina partidista relativamente alta (Weldon, 1997: 140), pues la amenaza permanente de violencia fue un importante catalizador que incentivaba a los legisladores a seguir al liderazgo del partido. No obstante, los ánimos en los legisladores cambiaban continuamente, por no tener fuertes incentivos para apoyar a un cierto líder. Por este motivo, la dinámica legislativa iba sufriendo recomposiciones.

Por ejemplo, en 1917 el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) apoyó la candidatura de Venustiano Carranza a la presidencia, pero para el año siguiente la mayoría de los legisladores pelecistas favorecían a la figura de Obregón y su candidatura para 1920, por lo que durante la mayor parte de su gobierno, Carranza tuvo que enfrentar la oposición de los legisladores pelecistas. Del mismo modo, cuando Álvaro Obregón asumió la presidencia de la República gozaba del apoyo del PLC, sin embargo, antes de concluir la XXIX legislatura (la primera del gobierno de Obregón) los legisladores pelecistas habían ya asumido una posición beligerante en contra de Obregón (Weldon, 1997: 142). Estas dos situaciones evidencian las dificultades de los primeros presidentes posrevolucionarios para mantener la lealtad de los legisladores de su parte, lo cual condujo al uso de instrumentos extra-constitucionales.

Morones con la intención de que se convirtiera en el órgano político de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), y cuyos antecedentes se remontan al Partido Socialista Obrero (PSO), fundado y desaparecido en 1917 por las rupturas internas que se generaron luego del fracaso que experimentó en las elecciones de ese mismo año; y 4) el Partido Nacional Agrarista (PNA), fundado en 1920 bajo la influencia directa del obregonismo.

Hay que añadir que durante los primeros años posrevolucionarios ningún presidente se identificó fuertemente con un único partido (Weldon, 2002: 196), con lo cual podemos confirmar la inexistencia de un claro predominio del presidente sobre la actividad legislativa. A propósito, el académico Jeffrey Weldon (1997) ha realizado un estudio exhaustivo acerca de la actividad legislativa registrada entre 1917 y 1934, en el que se demuestra con datos empíricos que el Ejecutivo no fue, desde la adopción de la Constitución de 1917, un legislador exitoso y que, por lo tanto, el Congreso fue una pieza clave en el proceso de toma de decisiones.

En efecto, Weldon señala que entre 1917 y 1934 hubo un total de 2,222 iniciativas de leyes, de las cuales la Cámara de Diputados presentó 1,118 iniciativas (50%), el Senado presentó 85 iniciativas (4%), y el Ejecutivo presentó 961 iniciativas (43%) (1997: 121), es decir, los legisladores eran la fuente principal de la producción legislativa. Asimismo, la tasa de aprobación que registran las iniciativas del Ejecutivo entre 1917 y 1928 es bastante baja, particularmente para las presidencias de Carranza, De la Huerta y Obregón. Por ejemplo, de las 156 iniciativas que fueron presentadas por Carranza, la Cámara de Diputados sólo aprobó 55, es decir, el 35.3% del total (Weldon, 1997: 123). Hay que destacar, también, que desde la XXXI legislatura (1924-1926), es decir, desde la primera mitad del gobierno de Plutarco Elías Calles, las iniciativas presidenciales comenzaron a experimentar mayores tasas de aprobación.

Además, tanto Obregón como Calles “tuvieron mucho más éxito con la segunda legislatura” de sus respectivos periodos de gobierno, dado que la tasa de aprobación de las iniciativas de Obregón se incrementó del 17.7% durante la XXIX legislatura (1920-1922) al 45.7% durante la XXX legislatura (1922-1924), mientras que con Calles esta tasa se incrementó del 50.6% en la XXXI legislatura (1924-1926) al 61.3% en la XXXII legislatura (1926-1928) (Weldon, 1997: 129). Estas diferencias radican en las dinámicas particulares existentes entre la “cámara heredada” y la “cámara renovada” (González Casanova, 1967), pues en la integración de la cámara heredada el presidente saliente tenía regularmente amplia influencia, por lo que se mostraba más adversa a cooperar con el presidente entrante, mientras que en la cámara renovada era el presidente en turno quien tenía el control de la integración, e incluso en este caso tenía la posibilidad de volver a presentar iniciativas que hubieran sido rechazadas en el periodo anterior, con amplias posibilidades de éxito.

En concordancia con los datos anteriores, hay que destacar que las iniciativas presidenciales aprobadas durante este periodo de análisis, de acuerdo con los datos presentados por Jeffrey Weldon (1997), fueron regularmente modificadas por el

Congreso⁵⁸. La XXVII legislatura (1917-1918) fue la que más enmiendas realizó a las iniciativas del presidente, el 68.8% de las iniciativas presidenciales fueron enmendadas en comisiones y el 77.3% en el pleno –aunque hay que señalar que pudo haber iniciativas que fueran modificadas en dos ocasiones, primero en comisiones y posteriormente en el pleno. Se debe destacar, también, que durante este periodo usualmente las comisiones tendieron a ejercer un mayor número de enmiendas en comparación con las enmiendas que se realizaban en el pleno, por ejemplo, en la XXVIII legislatura el 62.5% de las iniciativas presidenciales aprobadas fueron enmendadas en comisiones, mientras que el pleno sólo enmendó el 33.3% de dichas iniciativas.

Otro aspecto que podemos destacar del estudio realizado por Jeffrey Weldon es la frecuencia con que el jefe del Ejecutivo recurrió al uso del veto, situación que pone en evidencia las dificultades a las que se enfrentaron los presidentes de esta época para sacar adelante su agenda legislativa. Entre 1917 y 1934 hubo un total de 73 vetos presidenciales a iniciativas de ley, sin embargo, 13 de estos vetos, es decir el 17.8%, fueron rechazados por la Cámara de Diputados, lo que demuestra la relativa autonomía de que gozaba el Congreso durante este periodo de tiempo, pues “el rechazo a un veto presidencial por parte del Congreso es un indicador muy fuerte de un Poder Legislativo independiente” (Weldon, 1997: 137-138).

Las evidencias empíricas demuestran que en los primeros años posrevolucionarios el gobierno presidencial se desarrolló bajo circunstancias similares a las de un formato de gobierno dividido, en el que el Ejecutivo mantenía dificultades para lograr que el Congreso aprobara sus iniciativas. La debilidad que mantuvo el presidente durante esta época se acentuó por la inexistencia de mecanismos institucionales que permitieran mantener un equilibrio entre los poderes y principalmente por la falta de un sistema de partidos institucionalizado. Tal situación condujo al Ejecutivo a la implementación de diversas estrategias extra-legales que le permitieran incrementar su influencia en la toma de decisiones. Al respecto, Jeffrey Weldon (2002a) señala que los presidentes mexicanos recurrieron a dos técnicas para incrementar su influencia sobre el Congreso: 1) los tiempos para presentar las iniciativas, y 2) la solicitud y uso de facultades extraordinarias (Weldon, 2002a: 267).

⁵⁸ Se debe dejar en claro que las “iniciativas enmendadas” son “iniciativas aprobadas” que fueron modificadas en alguna parte de su contenido originalmente propuesto por cualquiera de las cámaras del Congreso, ya sea en la etapa del análisis en comisiones o en la etapa de la votación en el pleno.

Al hablar de “los tiempos para presentar las iniciativas” Weldon (2002a) se refiere al momento seleccionado por el presidente para introducir una propuesta en el Congreso, ya que si una iniciativa entra durante las primeras semanas del periodo ordinario del Congreso, los legisladores contarán con más tiempo para revisarla y proponer modificaciones. En cambio, si la propuesta del presidente entra en las últimas semanas del periodo ordinario, los legisladores no dispondrán de mucho tiempo para la discusión y, por lo tanto, tendrán sólo la posibilidad de aprobarla o desecharla⁵⁹, es decir, el presidente orillaría al Congreso a acatar una estrategia de “*take it or leave it*” (Weldon, 2002a: 267). Al respecto, el análisis cuantitativo expuesto por Jeffrey Weldon (2002a), contempla tres periodos de tiempo entre 1917 y 1939, cuyos resultados señalan que: 1) en el periodo de 1917 a 1920, mientras más tarde se presentaba una iniciativa había menos probabilidad de ser aprobada; 2) en el periodo de 1920 a 1928, las iniciativas que fueron presentadas cerca del cierre del periodo ordinario tuvieron un mayor índice de aprobación; y 3) en el periodo de 1929 a 1939, ocurrió lo mismo que en el caso anterior.

A pesar de los datos, la variable temporal –semana elegida por el presidente para presentar sus iniciativas– no revela una correlación estrecha con el índice de aprobación de las iniciativas. Cuando el presidente introduce una iniciativa en las últimas semanas del periodo ordinario, el Congreso está orillado a “aprobarla o rechazarla”, sin embargo, sin la existencia de incentivos para cooperar con el presidente, el Congreso podría simplemente rechazar todo lo que el presidente propone o, en su caso, congelarlas. Bajo tal circunstancia, el Congreso correría el riesgo de producir una imagen negativa frente a la opinión pública, lo que podría explicar algún cierto grado de cooperación adoptado por el Congreso. Por otra parte, si el presidente no tiene la posibilidad de aprobar por decreto una ley que haya sido rechazada por el Congreso, la rama Legislativa podría rechazar cualquier iniciativa sin el temor de verse excluida del proceso. En sintonía, si el presidente pudiera hacer uso de facultades de decreto, el Congreso tendría incentivos para cooperar regularmente en vez de verse excluido⁶⁰.

En el entendido anterior, el uso de facultades extraordinarias de decreto por parte de todos los presidentes entre 1917 y 1940 podría explicar en cierta medida la aptitud cooperativa

⁵⁹ A la acción en la que el Congreso no dispone del tiempo suficiente para analizar detalladamente una iniciativa pero decide de todas formas aprobarla o rechazarla, se le denomina en la jerga política: “legislar al vapor”.

⁶⁰ Sin embargo, los sistemas en los que el presidente detenta un poder de decreto no excluyen absolutamente la participación del Congreso en el proceso de toma de decisiones, ya que en la mayoría de los casos el Congreso puede validar o rescindir un decreto presidencial, *vid* Shugart y Carey, 1992.

que asumió el Congreso durante este periodo, ya que mediante el uso de estas facultades el Ejecutivo ejercía algún nivel de presión sobre la agenda legislativa del Congreso, sin embargo, hay que destacar que en todos los casos fue el propio Congreso quien delegó facultades extraordinarias en el Ejecutivo (particularmente en el tema hacendario), aunque tales no estuvieran formalmente respaldadas por la norma escrita. Además, regularmente el Congreso ponía límite tanto al lapso para ejercer tales facultades como en la fecha para dar cuenta del uso que de ellas hiciera el presidente. Así, el presidente publicó decretos en el *Diario Oficial de la Federación* 4,579 veces entre 1917 y 1937, los cuales estaban en un 94% de las veces relacionados con temas de hacienda, entre los que 52% concernían a los egresos y 31% a los ingresos (Weldon, 2002a: 283-284).

Con todo lo dicho, queda claro que la relación que se fincó entre el Congreso y el Ejecutivo después de la aprobación de la Constitución de 1917 no fue desde el inicio una relación de subordinación y por el contrario, el Congreso mantuvo regularmente una posición fuerte. Sin embargo, no queda claro cuáles fueron las motivaciones del Congreso para abdicar en favor del presidente poderes en materia hacendaria, ni tampoco cómo operaba la dinámica al interior del Congreso para permitir al presidente, en la mayoría de los casos, sacar adelante su agenda de gobierno. No obstante, este no es el objetivo del presente trabajo, de tal manera que, en lo que resta del presente capítulo me enfocaré en identificar cuáles fueron los factores institucionales (relacionados particularmente con el sistema electoral y de partidos) que condujeron a la hipertrofia de nuestro sistema presidencial.

2.2.2. El liderazgo del presidente y la disciplina del “partido hegemónico”.

La “disciplina partidista” es un elemento clave para comprender el asentamiento del presidencialismo en México, pues para que el presidente mantenga el control absoluto del gobierno no es suficiente que el partido gobernante consiga controlar una amplia mayoría en las cámaras del Congreso, dado que dicha mayoría podría ser beligerante frente a las decisiones del presidente. Por tal motivo, un “presidencialismo pleno” requiere la aplicación de instrumentos institucionales que le permitan al presidente mantener el liderazgo de su partido y por añadidura el control de la mayoría parlamentaria.

Al propósito de constituir los mecanismos que permitieran al presidente colocarse como el centro neurálgico del entramado institucional sirvió la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), debido a que éste se configuró desde el inicio como el vehículo que permitiría conseguir las mayorías parlamentarias necesarias para disminuir el poder del Congreso y, al mismo tiempo, como la maquinaria que produciría los incentivos para

generar una fuerte “disciplina partidista”. Según Daniel Cosío Villegas, el Partido Nacional Revolucionario desempeñaría tres importantes funciones: 1) mantener cohesionado al grupo revolucionario; 2) institucionalizar la lucha por los cargos de elección popular; y 3) direccionar un programa nacional para alcanzar las metas fijadas por la Revolución Mexicana (1982: 35).

Sin ahondar en los hechos históricos que antecedieron a la fundación del PNR, debe destacarse que antes de su formación existía un gran número de partidos políticos en el territorio nacional, pero faltaban “reglas del juego definidas que fueran acatadas por todos y mediante las cuales se canalizara la actividad política” (González y Lomelí, 2000: 15). Por ello, durante este periodo (1917-1928) imperó un ambiente de inestabilidad política, pues “las elecciones se habían convertido en pretexto de sangrientos enfrentamientos” (Garrido, 2005: 72). Lo cual condujo a la persistencia del faccionalismo al interior del Congreso (Weldon, 2002: 197).

La muerte del General Álvaro Obregón en 1928, siendo presidente electo para el periodo 1928-1934, puso en riesgo la relativa estabilidad alcanzada en los últimos años por los caudillos de la revolución, pues “el asesinato del caudillo nacional implicaba la desaparición del único principio de unidad y estabilidad conocido en la tradición política mexicana hasta ese momento” (Medin, 1982: 29). El asesinato de Obregón cobró especial importancia porque había logrado erigirse como el hombre que encarnaba los objetivos de la Revolución Mexicana⁶¹, con lo cual pudo mantener una cierta unidad de la “familia revolucionaria”⁶². El asesinato del sonorenses condujo al resquebrajamiento de esta relativa estabilidad, provocando un claro aliento de desconfianza por parte de los obregonistas hacia el presidente aún en funciones Plutarco Elías Calles y conduciendo al país al borde de una nueva “guerra civil”. La respuesta del presidente Calles a la crisis política que se generó con la muerte de Obregón fue la propuesta de fundar un partido que aglutinara los intereses de todas las fuerzas políticas revolucionarias para designar al sustituto del caudillo asesinado.

⁶¹ La creación del Bloque Nacional Obregonista (BNO), integrado por numerosos diputados y senadores del Congreso, fue una muestra clara de la capacidad que mantuvo Álvaro Obregón para cohesionar a las múltiples fuerzas políticas que disputaban el poder público en esta época. De hecho, el BNO aprobó una serie de medidas controversiales, en una muestra clara de la disciplina que mantenía, tales como: la reelección del jefe del Ejecutivo, la extensión del periodo presidencial de 4 a 6 años y la reducción del tamaño de la Cámara de Diputados, *vid* Nacif, 2002.

⁶² De acuerdo con Octavio Rodríguez Araujo (2005), la expresión “familia revolucionaria” fue originalmente acuñada por Plutarco Elías Calles y retomada por Frank Brandenburg en su célebre texto *The Making of Modern Mexico*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1964.

El proyecto de integración de un frente político unido en torno a los ideales de la revolución quedaría conformado el 4 de marzo de 1929, y con ello iniciaría un proceso de institucionalización de la contienda electoral. En los años subsecuentes a 1929 el PNR se consumaría como el baluarte de la ideología política dominante y se convertirá en el único vehículo para acceder a cargos de elección popular, de manera que para 1934 ya se encontraban configurados dos aspectos centrales que definen al “presidencialismo mexicano”: 1) el dominio de un solo partido sobre la mayoría de los cargos públicos, y 2) la cohesión de sus asientos en el Congreso (Nacif, 2002: 205).

Jeffrey Weldon señala que la disciplina del partido oficial se construyó con base en tres mecanismos: 1) la ausencia de incentivos para que los legisladores actúen en beneficio de sus intereses locales; 2) un liderazgo partidario centralizado; y 3) un sistema de listas cerradas –que en el plano real sólo tendría efectos hasta la introducción del sistema electoral de representación proporcional en 1977– (2002: 197). El primero de estos mecanismos está ligado al comportamiento adoptado por los legisladores en un contexto político específico, por lo que, tal como dice Benito Nacif (2002), identificar las “metas políticas” que estos persiguen es la clave para entender su comportamiento⁶³. La principal de estas metas es la “consecución de cargos públicos”, sin embargo, existen otras metas a las que el propio Nacif define como “sustantivas” y que se refieren a la proposición de cambios en las políticas o a la defensa de intereses de grupos sociales específicos (2002: 237-238). Los incentivos que motivan a los legisladores a actuar de un modo u otro están íntimamente vinculados con las normas de acceso a los cargos de elección popular y particularmente con los aspectos que se refieren a la “selección de candidatos” y la “distribución de votos”.

La fórmula electoral para la integración del Congreso que prevaleció entre 1917 y 1977 fue el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, cuya característica principal es que “gana el candidato respaldado por el mayor número de votantes y el resto de los votantes se queda sin representación” (Lijphart, 2000: 141). El principal atributo de esta fórmula electoral es que el proceso está mayormente centrado en los candidatos y no en los partidos políticos –promoviendo un mayor acercamiento entre los electores y sus representantes–, es decir, la personalidad de los candidatos adquiere mayor importancia en la contienda

⁶³ Benito Nacif retoma la “teoría de la ambición política” propuesta por Joseph Schlesinger, de acuerdo con la cual “los políticos responden esencialmente al objetivo de conseguir puestos públicos y a la manera en que anticipan sus carreras”, *vid* Nacif, 2002a.

electoral por lo que el papel de los partidos políticos es marginal y su influencia limitada (Nacif, 2002: 228).

Sin embargo, a pesar de que los distritos uninominales conducen regularmente a sistemas bipartidistas (Nohlen, 1994; Duverger, 1957), el Congreso durante esta época se caracterizó por la presencia de una alta fragmentación⁶⁴ en su interior y, lo que es más, la fórmula electoral de mayoría relativa que se adoptó no condujo a la presencia de legisladores realmente independientes. La explicación de esta situación radica en que las maquinarias políticas locales tuvieron, particularmente entre 1917 y 1933, un control férreo de los asientos en el Congreso. En efecto, Benito Nacif señala que los puestos en el Congreso eran regularmente usados como trampolín para otros cargos de elección en los estados o en el gobierno federal, pues existían al menos dos factores externos que influían en las carreras políticas de los legisladores: las maquinarias políticas controladas por los caudillos locales y la inexistencia de reglas electorales claras (2002: 241-242).

Dentro de este contexto, el PNR ayudó a neutralizar las disputas entre los distintos centros de poder existentes, pero ello no ocurrió de manera inmediata. El partido oficial fue desde su formación el instrumento que permitió coordinar a la mayoría de las fuerzas políticas existente para la nominación de los candidatos a los distintos cargos de elección en disputa, debido particularmente a su estructura organizativa, que se integraba por: 1) una “estructura directa”, formada por comités municipales, estatales o territoriales, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y el Comité Directivo Nacional y 2) una “estructura indirecta” o paralela, formada por los diversos partidos nacionales, regionales, estatales o municipales que aceptaban los estatutos del partido (Garrido, 2005: 80).

La estructura paralela se conformó debido a que el partido había adoptado como mecanismo de selección de candidatos la celebración de convenciones municipales, distritales, estatales y una convención nacional (para el caso de la elección presidencial). Lo cual condujo a que las maquinarias políticas locales mantuvieran el control del proceso de selección de candidatos. Sin embargo, para la elección legislativa de 1932 el partido había modificado la manera de seleccionar los candidatos, sustituyendo las convenciones por “plebiscitos” o “elecciones primarias”, no obstante, el efecto fue el mismo: las maquinarias políticas locales mantuvieron el control del proceso de selección.

⁶⁴ Tal situación vendría a confirmar el argumento de Dieter Nohlen acerca de que “el sistema electoral no es más que un factor entre otros que influyen en la configuración de un sistema de partidos” o bien, podríamos decir: en la configuración de un modelo específico de representación política (1994: 352).

El proceso de centralización del poder en la estructura organizativa del PNR se logró sólo cuando se pusieron en marcha una serie de mecanismos institucionales que permitieron desarticular la fuerza de las maquinarias políticas locales y aglutinar los múltiples intereses que éstas perseguían en torno a una misma “ideología política”. A este propósito sirvió la eliminación de la reelección consecutiva de los legisladores, debido a que tuvo un impacto directo en el proceso de nominación de candidatos. Sin duda, la no reelección consecutiva de los integrantes del Congreso es hasta nuestros días una de las principales características del diseño institucional del régimen político surgido en 1934 y que define, en buena medida, la forma cómo se relacionan los actores encargados de tomar decisiones durante este periodo.

La dirigencia del PNR propuso en 1932 modificar la Constitución, con el claro propósito de contener la fuerza de las maquinarias políticas locales. La propuesta de reforma tuvo un éxito inusitado tanto al momento de ser aprobada en la Convención Nacional Extraordinaria del partido como al ser votada en el Congreso de la Unión⁶⁵. La reforma que fue finalmente aprobada en 1933 disponía la no reelección consecutiva para los miembros de la Cámara de Diputados, el Senado y todos los puestos electivos en los estados y municipios, y añadía otros aspectos: 1) un único periodo sin la posibilidad de reelegirse para el presidente de la República y los gobernadores⁶⁶; 2) extensión del mandato de los senadores, de 4 a 6 años; 3) extensión del mandato de los miembros de la Cámara de Diputados, los congresos locales y los cargos electivos en los municipios, de 2 a 3 años; 4) supresión de las elecciones senatoriales intermedias (ahora los senadores se elegirían en concurrencia con la elección del presidente)⁶⁷; y 5) prohibición a los gobernadores de presentarse como candidatos al Congreso antes de concluir el periodo para el que habían sido electos (Nacif, 2002a: 85).

⁶⁵ A pesar de que la reforma constitucional ponía en riesgo el futuro político de los mismos legisladores que la aprobaron, esta fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras. Las razones de ello pueden ser múltiples y variadas, sin embargo, queda evidencia manifiesta de que el PNR había constituido una unidad política sin parangón en la vida política del país, *vid* Weldon, Jeffrey (2003), “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el ‘Maximato’: las reformas no reeleccionistas de 1933” en: Dworak, Fernando F. (coord.), *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados, pp. 33-53.

⁶⁶ Hay que recordar que la última Legislatura del gobierno de Plutarco Elías Calles (1926-1928), promovió una modificación a la Constitución para permitir la reelección de Álvaro Obregón.

⁶⁷ Hay que recordar aquí que el artículo 58 del texto constitucional originalmente aprobado en 1917 disponía que “...La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años” (“Las Constituciones de México”, 1991: 248).

Tal como dice Benito Nacif, la “no reelección consecutiva” de los legisladores potenció la capacidad del PNR para influir en la nominación de candidatos y controlar el acceso a los puestos en el Congreso, pues la rotación forzosa de los cargos públicos en disputa:

“liberalizó oportunidades políticas antes atrapadas por algunos individuos durante periodos indefinidos y las puso a disposición de la dirigencia del PNR para que ésta las reasignara entre aquellos que cooperaban con el partido.”
(Nacif, 2002a: 86)

Por lo tanto, el eje central del nuevo diseño institucional que estaba configurándose fue la no reelección consecutiva, pues el futuro político tanto de los legisladores como de cualquiera que ocupara un cargo de elección popular pasó a depender del partido oficial, debido a que sólo éste tenía la capacidad de garantizar un futuro político, es decir, sólo la estructura organizativa de partido oficial podía saldar los costos que supone una rotación continua de los cargos públicos.

Tras haberse suprimido la reelección consecutiva de los legisladores se celebró la Segunda Convención Nacional del partido (1933), cuya intención era modificar su estructura organizativa. Fue justamente en esta Convención donde la dirigencia del PNR propuso la disolución de todos los partidos locales y regionales que integraban al partido, bajo la condena de que se expulsara a quiénes no acataran la decisión. Los líderes de las organizaciones locales no tuvieron empacho en aceptar la medida, debido particularmente a que el PNR ofrecía un marco institucional que generaba un mayor grado de certidumbre en la competencia electoral. De esta forma, el PNR pasaba de ser, como dice el propio Benito Nacif (2002a: 89), una “confederación de partidos regionales con estructuras separadas” a una organización política articulada y con una dirigencia centralizada. Las maquinarias políticas locales que lograron sobrevivir a la reforma constitucional y a la reestructuración del partido fueron desapareciendo paulatinamente, de tal forma que para 1934 el partido oficial estaba plenamente consolidado y los mecanismos institucionales operaban como se esperaba que operasen, es decir, se contaba con una alta disciplina partidista en el Congreso.

El cuadro 5 nos da una imagen clara del efecto que tuvo la creación del PNR en el proceso legislativo de la Cámara de Diputados, pues entre 1917 y 1930 la Cámara de Diputados fue regularmente la principal fuente de iniciativas aprobadas. El escenario se modificó con claridad en la XXXIV (1930-1932) y XXXV (1932-1934) legislaturas. En éstas el presidente de la República presentó una cantidad muy superior de iniciativas con una tasa de éxito favorable. Se destaca también que mientras en la XXXIV legislatura se aprobaron 3.4 veces más iniciativas del presidente que de los diputados, en la XXXV legislatura (antes de que

la reforma constitucional de 1933 tuviera efecto en la integración del Congreso), se aprobaron 6.5 veces más iniciativas del presidente, es decir, casi el doble que en la legislatura anterior. Por lo tanto, la evidencia demuestra que a partir de la formación del PNR hubo un salto cuantitativo que refleja un fortalecimiento del Ejecutivo frente al Congreso.

Legislatura	Diputados		Presidente		Iniciativas aprobadas del presidente / diputados
	Iniciativas	Tasa de Éxito	Iniciativas	Tasa de éxito	
XXVII (1917-1918)	157	36.3	85	37.6	0.56
XXVIII (1918-1920)	234	20.1	72	33.3	0.51
XXIX (1920-1922)	266	27.4	76	18.4	0.19
XXX (1922-1924)	102	55.9	124	47.6	1.04
XXXI (1924-1926)	123	75.6	66	59.1	0.42
XXXII (1926-1928)	91	90.1	125	67.2	1.02
XXXIII (1928-1930)	81	81.5	117	84.6	1.50
XXXIV (1930-1932)	40	87.5	156	76.3	3.40
XXXV (1932-1934)	24	83.3	140	92.9	6.50

Fuente: Adaptación propia del Cuadro V de Benito Nacif (2002: 260).

Asimismo, la estrategia de desarticulación de las maquinarias políticas locales se condujo de la mano con la denominada “política de puertas abiertas”. Una estrategia ideada por el partido para cooptar “movimientos sociales y organizaciones políticas nacientes” (Nacif, 2002a: 91). La estrategia se implementó en 1936 y tenía como objetivo incorporar dentro de la estructura organizacional del partido a los principales líderes obreros, campesinos, militares y “populares” que mantenían algún coto de poder en el territorio nacional. El éxito de la estrategia fue tal que condujo a la reorganización de los militantes del partido en centrales de trabajadores: la Confederación de Trabajadores de México (CTM, 1936) y la Confederación Nacional Campesina (CNC, 1937) (Rodríguez, 2005: 13). Situación que facilitó la transformación del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938), con lo cual se cimentó la organización sectorial del partido, que integraba a la CTM, la CNC y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP, 1943) (González y Lomelí, 2000). Además, el PRM creó un “sistema de cuotas” para la selección de sus candidatos, que se complementaba con la organización sectorial del partido⁶⁸. La

⁶⁸ En un inicio estos sectores eran cuatro: el obrero, el agrario, el popular y el militar, sin embargo, el sector militar desapareció en 1940, justo antes de conformarse la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, en 1943, *vid* Rodríguez, 2005 y González y Lomelí, 2000.

conformación de sectores al interior del partido prevaleció cuando el PRM se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946) y facilitó durante los años subsecuentes la inclusión corporativa tanto de los trabajadores como de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales.

El contexto político, era francamente difícil para que germinaran organizaciones políticas de oposición, sin embargo, la flexibilidad del Código Electoral de 1918, vigente hasta 1946, permitió la creación de candidaturas independientes, es decir, al margen del partido oficial. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones políticas de oposición que operaban entre 1933 y 1946 eran sólo “comités de campaña” (Nacif, 2002a: 93) dirigidos por candidatos que no habían conseguido la postulación del partido oficial. El marco normativo de 1918 “permitía la formación y el registro de partidos prácticamente sin ningún trámite” (Rodríguez, 2005: 16) y, lo que es más, no se requería ser postulado por un partido para ser candidato a un cargo de elección, por lo que quien no conseguía la nominación del partido oficial podía intentarlo por la vía independiente, aunque en el plano real los costos que suponía sostener una candidatura eran mucho mayores que los beneficios de obtener un cargo que sólo podía ocuparse en un periodo fijo de tiempo. Así, sólo la candidatura presidencial podía generar ganancias reconocidas, esto fue quizá lo que motivó a varios líderes políticos a construir sus campañas fuera del partido oficial, una vez que éste les negó la candidatura: Andrew Almazán, en 1940; Ezequiel Padilla, en 1946 y Miguel Guzmán Henríquez, en 1952.

Cuadro 6. Conformación de la Cámara de Diputados en el periodo 1946-1964.

	Legislatura.						
	XL (1946-1949)	XLI (1949-1952)	XLII (1952-1955)	XLIII (1955-1958)	XLIV (1958-1961)	XLV (1961-1964)	XLVI (1964-1967)
PRI	141	142	151	152	152	172	175
Oposición	6	5	10	9	9	6	35
Total	147	147	161	161	161	178	210

Fuente: Adaptación propia del Cuadro 1 de Benito Nacif (2002a: 100-101).

La Ley Federal Electoral de 1946 concluiría la ingeniería del régimen de partido hegemónico que operó hasta 1997 (tal como clasificó Giovanni Sartori a nuestro sistema de partidos en este periodo, *vid* Sartori, [1976] 2005), debido particularmente a tres características: 1) la *nominación partidista* de candidatos a puestos de elección; 2) el requisito de 30,000 miembros, a razón de 1,000 en cada una de por lo menos 2/3 de las

entidades federativas, para registrar un partido; y 3) el manejo centralizado de los comicios por la administración federal, mediante la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, los comités electorales distritales y a través de la llamada “auto-calificación” de las elecciones (Nacif, 2002a; Rodríguez, 2005; Granados, 2009). El cuadro 6 muestra claramente que la oposición partidista quedó marginada de la asignación de escaños en la Cámara de Diputados entre 1946 y 1964, debido a un efecto combinado de prácticas e instituciones políticas específicas que dieron fruto al régimen político⁶⁹ que operó entre 1934 y 1997.

Hasta ahora he puesto de manifiesto que el surgimiento de la disciplina del partido oficial fue efecto de una serie de mecanismos institucionales precisos, entre los cuales el sistema de “rotación de cuadros basado en la no reelección” (para decirlo en términos de Benito Nacif) ocupa una posición clave. Para 1946 el “partido del régimen”⁷⁰ era “un partido hegemónico altamente centralizado, que tenía además una extraordinaria capacidad de cooptar y absorber movimientos políticos” (Nacif, 2002a: 102). Sin embargo, las evidencias demuestran que el partido era simplemente un instrumento al servicio del presidente de la República y del régimen político. Por tal motivo, lo que resta es identificar cómo se construyó el liderazgo del presidente sobre el partido y cuáles son las claves que nos permiten identificar este liderazgo.

La última condición para la consolidación de un “presidencialismo pleno” se relaciona con el liderazgo que el presidente ejerce sobre el partido gobernante, ya que si existe una dirigencia partidista con plena independencia y autonomía del poder Ejecutivo, es probable que surjan confrontaciones, lo mismo que ocurre cuando los legisladores tienen absoluto control de sus propias carreras políticas o, en otras palabras, cuando hay condiciones para que surja la indisciplina partidista. Por ejemplo, si el partido gobernante tiene una estructura centralizada de selección de candidatos sabemos que es muy probable que haya una presencia de legisladores disciplinados, pero si el liderazgo de esta estructura no recae en el presidente, éste se verá obligado a negociar con el liderazgo de su propio partido para

⁶⁹ Utilizó el concepto de “régimen político” de la misma forma en que lo hace Octavio Rodríguez Araujo, al señalar que éste “es una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales y políticas de un país y en un momento dados (2005: 11). Sin embargo, para los efectos de esta investigación el concepto de sistema político acuñado por David Easton, resulta más útil, pues circunscribe este término al campo de las interacciones e interdependencias estrictamente políticas. Para más al respecto, *vid*, Easton, David ([1969] 2006). *Esquema para el análisis político*. 2ª edición, Amorrortu editores, Buenos Aires, 187 pp.

⁷⁰ Esta es la expresión que utiliza Octavio Rodríguez Araujo para referirse al PRI, debido a que este autor observa una simbiosis entre el régimen político y el partido, *vid* Rodríguez, 2005.

hacer avanzar su agenda legislativa, es decir, si el presidente no es líder reconocido de su partido entonces será un presidente potencialmente débil.

El hecho de que el presidente hubiera adquirido el liderazgo del partido oficial tiene su explicación en una serie de circunstancias histórico-políticas que ya hemos revisado. Sin embargo, cabe destacar que hasta antes de 1929, la inexistencia de controles efectivos sobre la nominación de candidatos a la presidencia y la imposibilidad de que el presidente pudiera reelegirse fue la causa de la permanencia de una “diarquía”, es decir, de “la coexistencia de un poder paralelo (un caudillo u hombre fuerte) al lado de la presidencia que limitaba al Ejecutivo y que en ocasiones prevalecía sobre él” (Nacif, 2002: 257).

La formación del PNR produjo dos consecuencias fundamentales: neutralizó los efectos destructivos de la contienda por la presidencia y, a la par, reglamentó la disputa por los cargos de elección, mediante el control que ejercía sobre la nominación de candidatos. Además, la maquinaria partidista mantuvo una estructura organizativa centralizada –como señalé–, cuya dirección correspondía al CEN del partido, sin embargo, en el plano real Plutarco Elías Calles, quien era llamado Jefe Máximo de la revolución, fue desde 1929 el líder reconocido del PNR (Meyer, 2002; Garrido, 2005; Medin, 1982) y, por lo tanto, mantuvo el control –“junto con un grupo de políticos influyentes”– de la selección de los candidatos a la presidencia, de modo que la presidencia de la República convivió, entre 1929 y 1934, con un poder que se imponía a sus decisiones y que en efecto, lo hizo en más de una ocasión (Garrido, 2005; Medin, 1982; Nacif, 2002). Sin embargo, los conflictos que se generaron entre Plutarco Elías Calles y el presidente electo en 1934, Lázaro Cárdenas del Río, condujeron al afianzamiento del liderazgo del jefe del Ejecutivo sobre la maquinaria partidista, lo que ocurrió definitivamente una vez que el presidente Cárdenas expulsó del país al “Jefe Máximo” (Garrido, 2005; Medin, 1982; Nacif, 2002).

La capacidad de nominar a los candidatos a cargos de elección se trasladó entonces del Jefe Máximo al jefe del Ejecutivo en 1935 y desde este momento el presidente conserva “una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional”, tales como: 1) la designación de su sucesor; 2) el nombramiento y remoción de los gobernadores (*vid* Carpizo, 1978 y Weldon, 2002), el nombramiento de los senadores, de la mayoría de los diputados y de los presidentes municipales; y 3) el control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y “populares” (Carpizo, 1978: 191). A lo cual se añade su capacidad de designar a los coordinadores parlamentarios del partido gobernante en el Congreso y de imponer a los presidentes de las principales comisiones

legislativas (Hurtado, 2002), que le permitió mantener el control de la agenda legislativa del Congreso y convertirse en la fuente principal de la actividad legislativa.

La capacidad del presidente para designar a su sucesor, o “dedazo”, según Joy Langston (2006) fue una práctica informal que tenía como propósito “evitar las rupturas internas” del partido oficial. Por lo cual, el “dedazo” vendría a ser el resultado del poder que la maquinaria partidista delegó en el presidente para la selección de los candidatos a puestos de elección. Asimismo, los incentivos para acatar las decisiones del presidente eran extremadamente fuertes, debido a que, por una parte, se contaba con una serie de mecanismos institucionales que habían debilitado la oposición partidista (la no reelección consecutiva, la nominación partidista para postularse por un cargo público y los candados para formar un partido) y que le daban al partido oficial el control del proceso electoral; y por otra parte, por la existencia de una serie de prácticas informales que aseguraban siempre el triunfo del candidato del partido oficial (el fraude electoral, la entrega de beneficios políticos selectivos o el uso de recursos del Estado, por ejemplo).

La capacidad del presidente para elegir, desde 1935, tanto al presidente del partido oficial como a los gobernadores, a los senadores (Langston, 2006) y a los diputados, le permitió tener un control amplio del escenario político nacional pero sobre todo, del Congreso. Por otra parte, la capacidad del presidente para designar a su sucesor demuestra nítidamente la disciplina que el presidente imponía en el partido gobernante, ya que los “presidenciables” debían someterse a la decisión final del presidente y demostrar su apoyo al candidato elegido por éste. Esto ocurría así debido en parte, a la carencia de oportunidades externas para formar una carrera política y a que la lealtad era recompensada en el mediano y largo plazo con posiciones en la Administración Pública Federal (APF) y en parte, también, a que el gobierno podía fácilmente bloquear el avance político de la oposición, a través del uso de los recursos políticos y económicos del Estado (Langston, 2006).

Con todo lo dicho, queda claro que la fortaleza extraordinaria con que contó el jefe del Ejecutivo bajo el “presidencialismo” provino de una combinación de instituciones formales (particularmente aquellas que fueron constituyéndose a partir de 1929) e instituciones informales⁷¹ (aquellas que no estaban escritas pero que eran acatadas porque producían

⁷¹ Tomo la definición de Gretchen Helmke y Steven Levitsky, al señalar que las instituciones informales son: “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y puestas en práctica fuera de los canales oficialmente diseñados para ello”, *vid* Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, eds. (2006). *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

recompensas o castigos), cuyo objetivo era que los herederos de la revolución no tuvieran que disputarse el poder de manera violenta, tal como lo identifican González y Lomelí (2000: 22). Sin embargo, una vez que se consolidó la simbiosis “partido-gobierno”, el jefe del Ejecutivo se convirtió en el centro neurálgico de nuestro entramado institucional y el Congreso perdió su autonomía e independencia, debido particularmente a que el presidente: a) interfería en la competencia electoral a través de la manipulación de los resultados electorales; y b) creó una estructura de incentivos que mantenía la lealtad de los legisladores de su parte antes que del lado de los electores (Casar, 1996: 84).

2.3. Conclusión.

En este capítulo he querido hacer una revisión minuciosa de los factores institucionales que permitieron el surgimiento del presidencialismo mexicano, pues desde mi perspectiva ningún análisis institucional que tenga por objetivo identificar las particularidades del proceso de toma de decisiones en nuestro país puede soslayar el estudio de los antecedentes histórico-políticos que dieron origen al *presidencialismo*. Por este motivo, he tomado como base la propuesta de Jeffrey Weldon acerca de que el funcionamiento del presidencialismo se explica por la presencia de cuatro “resortes institucionales”: 1) una constitución presidencialista; 2) un “gobierno unificado”; 3) una alta disciplina del partido gobernante; y 4) un liderazgo reconocido del presidente sobre el partido gobernante. La subsistencia del presidencialismo requiere, por lo tanto, la presencia de cada uno de estos factores, si alguno de ellos falla, entonces el presidencialismo entraría en crisis.

El primer apartado de este capítulo ha servido para dejar en claro que los principios constitucionales de nuestro diseño institucional no nos ayudan a explicar el poder exacerbado que caracterizó al jefe del Ejecutivo entre 1934 y 1997, pues ha quedado constatado que estos principios se cumplen de una u otra forma. Sin embargo, he puesto especial énfasis en los poderes legislativos que la Constitución le otorga al presidente porque –como dijimos en el capítulo anterior– son los instrumentos legales con los que cuenta para hacer frente al poder del Congreso. Por lo cual, si estos poderes son débiles o escasos entonces el presidente será potencialmente débil y tendrá serias dificultades para sacar adelante su agenda legislativa.

En este sentido, he dejado en claro que el único poder legislativo con que cuenta el presidente mexicano es el poder de “veto completo”, el cual se puede considerar como un poder fuerte por la particularidad de que para ser rescindido por el Congreso se necesita el voto de las 2/3 partes del *quorum*. Sin embargo, hay otros “poderes legislativos” que usó

frecuentemente el presidente, los cuales no tenían fundamento en la norma escrita o se interpretaron de una manera muy flexible: el “veto de bolsillo” y el “poder de decreto”. Tal y como vimos, el poder de decreto está regulado por el artículo 29 y señala que el presidente podrá hacer uso de poderes “extraordinarios de decreto” para legislar en situaciones de “emergencia”, sin embargo, esta facultad fue comúnmente usada entre 1917 y 1946, y aunque en la mayoría de las ocasiones se justificó por la inestabilidad política que caracterizó al periodo, fue usada constantemente para regular cuestiones presupuestales y otras cuestiones ajenas a las “situaciones de emergencia”. El hecho, por lo tanto, de que el presidente sólo cuente con el poder de “veto completo o total” nos permite entender las dificultades a las que se enfrentó en los primeros años posrevolucionarios para influir en la actividad legislativa, más aún si recordamos que fue una época marcada por la inestabilidad política y por la presencia de múltiples centros de poder que respondían a intereses particulares.

Asimismo, en la segunda parte de este capítulo se demostró que el texto constitucional de 1917 no produjo de manera automática un nuevo orden político, pues persistía un ambiente político marcado por la inestabilidad y la incertidumbre, lo cual fue resultado, desde mi perspectiva, de los vacíos existentes en la norma escrita o bien, de la falta de reglas que dieran certeza al proceso de toma de decisiones y a la disputa por el poder público. Los datos arrojados en el estudio de Jeffrey Weldon (1997), que recuperamos de manera puntual en este capítulo, nos han servido para matizar las características de la relación entre el presidente y el Congreso durante este periodo, dando cuenta de que el jefe del Ejecutivo no fue desde la adopción de la Constitución de 1917 un legislador exitoso.

En este mismo sentido, también se dijo que la falta de mecanismos legales para establecer un orden político condujo al establecimiento de una serie de prácticas, tanto formales como informales, que permitieron dar certeza a la contienda por el poder público. La parte final del apartado dos se fincó cómo objetivo identificar cuáles fueron los mecanismos institucionales que se adoptaron para dar certeza a la contienda electoral. Tal como dijimos, la formación del PNR jugó un papel crucial en este proceso y de hecho puede verse como el primer gran cambio institucional (posterior a 1917) que impactó directamente en la producción de resultados políticos. Así que a partir de la formación del PNR en 1929 la lucha por el poder público comienza a institucionalizarse y la actividad legislativa experimenta un salto cuantitativo. Sin embargo, el panorama no podría estar completo sin referirnos a la consolidación de otros mecanismos que permitieron dar certeza a la contienda política: la abolición de la reelección consecutiva de los legisladores, los cambios

implementados al marco electoral y la capacidad del presidente para elegir a su sucesor en el cargo.

La parte final del presente capítulo se fijó como objetivo identificar los factores institucionales que permitieron, por un parte, construir la disciplina partidista que caracterizó al partido oficial y, por otra parte, consolidar el liderazgo del presidente de la República sobre el partido gobernante. Al respecto, hay que destacar que este proceso estuvo marcado por un cambio institucional que consolidó tanto prácticas que dieron certeza a la disputa por el poder público como incentivos que mantenían a las fuerzas políticas en disputa cohesionadas en torno a un mismo proyecto, es decir, el cambio institucional produjo al menos dos resultados previsibles que no se contraponen: certeza y disciplina. Asimismo, las causas que llevaron al presidente a afianzarse como el líder indiscutido del partido oficial fueron circunstanciales, por lo que responden a momentos históricos específicos. No obstante, el liderazgo presidencial es fácilmente reconocido en la capacidad que el presidente demostró tener para elegir a su sucesor en el cargo, cuya práctica sirvió para canalizar las disputas internas por la candidatura presidencial y así evitar rupturas al interior del partido gobernante.

En suma, este capítulo se propuso demostrar que los poderes legislativos del presidente fueron débiles en la Constitución de 1917 y que, por lo tanto, su poder exacerbado provenía de los poderes partidistas que detentó durante varias décadas. Una vez que el partido oficial se convirtió en un instrumento al servicio del presidente de la República, los frenos y contrapesos que la norma escrita imponía al Ejecutivo quedaron invalidados, produciendo en la práctica un régimen de partido hegemónico, con un Ejecutivo extraordinariamente fuerte. Situación que vendrían a cambiar cuando uno de aquellos “resortes institucionales” identificados por Weldon, se derrumbó: el “gobierno unificado”.

3. La institucionalización legislativa del Senado.

En el primer capítulo se estudiaron las características de los sistemas de gobierno presidencial, para después identificar el origen del poder exacerbado que el jefe del Ejecutivo mantuvo en México durante el siglo XX. Sin embargo, la lógica del presente capítulo dará un vuelco importante, ya que nuestro principal objetivo será identificar los factores que permitieron incrementar la capacidad del Senado para influir en la toma de decisiones políticas, al pasar de ser un órgano ensombrecido por el poder del presidente a ser un actor con capacidad real de veto, en un proceso que se denomina como “institucionalización legislativa”.

En primer término debemos tener claridad acerca de que es la “institucionalización legislativa”, y de qué manera podemos abordar el análisis de la institucionalización legislativa del Senado. Para tal efecto, en el primer apartado se presentan las principales aportaciones teóricas del tema, lo cual nos permite identificar la existencia de dos dimensiones de estudio: una externa y una interna. En consecuencia, el segundo apartado del presente capítulo abordará los dos principales factores externos que han condicionado el fortalecimiento institucional del Senado en México, me refiero al proceso reformador que dio comienzo en 1977 y que permitió el aseguramiento de condiciones más equitativas de la competencia electoral, y a las particularidades de nuestro sistema de partidos, que transitó de un monopartidismo, en el que un solo partido acumulaba la mayor cantidad de cargos de elección popular, a un multipartidismo, en el que tres principales fuerzas políticas concentran la mayor cantidad de votos. Tal como veremos, el proceso de institucionalización de nuestro sistema de partidos tiene su fundamento en la serie de cambios que el país ha experimentado en materia político-electoral.

En la última parte del presente capítulo me adentraré en el análisis de los factores internos que han contribuido al fortalecimiento institucional del Senado. Para tal efecto revisaré el cumplimiento de las tres principales variables del análisis de la institucionalización legislativa, las cuales son: 1) fronteras institucionales; 2) complejidad organizacional, y 3) universalidad de procedimientos, con la intención de determinar el grado de institucionalización del Senado en México. En consecuencia, trataré de demostrar que actualmente el Senado tiene un alto nivel de institucionalización legislativa, sin embargo, existen temas pendientes que la norma escrita no reconoce. Además, la poca disponibilidad de información juega en contra cuando se trata de hacer una evaluación más detallada de los indicadores de la institucionalización legislativa.

3.1. La teoría de la institucionalización legislativa.

Las instituciones políticas constituyen acuerdos sociales diseñados para resolver conflictos potenciales (Offe, 2003: 257) y, por lo tanto, representan pautas de conducta reiteradas que han alcanzado un cierto grado de estabilidad (Huntington, [1968] 1972). Así, tal como dice Jepperson, si la “institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad” entonces “la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo” (1991: 195). La institucionalización, de acuerdo con Huntington, es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad los dispositivos diseñados para “promover la comunidad entre dos o más fuerzas sociales” ([1968] 1972). Por otra parte, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi señalan que la institucionalización “es una propiedad de algunos sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir” (Scartascini y Tommasi, 2013).

La teoría de la institucionalización se encuentra asociada a una amplia variedad de temas (Palanza, *et al.*, 2012), sin embargo, al hablar de institucionalización legislativa nos referimos al procedimiento mediante el cual una legislatura se vuelve capaz de desempeñar un papel efectivo en el proceso de toma de decisiones (Palanza, *et al.*, 2012). Por ello, la institucionalización legislativa, tal como identifica Khemvirg Puente (2010), tiene efectos visibles en el desempeño del Congreso, ya que a través de este proceso se garantiza la independencia política del Poder Legislativo con respecto a los otros dos poderes y, adicionalmente, la legislatura obtiene mayor capacidad técnica y organizacional para influir en la hechura de políticas. De hecho, Palanza, Scartascini y Tommasi, en su estudio sobre la institucionalización de los Congresos en América Latina (2012), demuestran que la institucionalización legislativa conduce al mejoramiento de las políticas públicas, debido a que existe una correlación positiva entre Congresos más fuertes institucionalmente y políticas públicas más estables y adaptables.

Samuel P. Huntington es uno de los primeros teóricos en proporcionar criterios para caracterizar la institucionalización política, al señalar que el nivel de institucionalización de cualquier sistema político puede medirse por “la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos” ([1968] 1972: 23), sin embargo, Huntington no proporciona estándares para identificar y medir tales criterios, por lo cual, se reconoce ampliamente que el texto seminal de Nelson Polsby sobre “la institucionalización de la Cámara de representantes de los Estados Unidos” (1968) abrió el camino al estudio de la institucionalización de los órganos legislativos, debido particularmente a que este autor identifica que una “organización institucionalizada” tiene tres características: 1)

identificación de fronteras claramente definidas que la diferencian de su entorno; 2) complejidad estructural y organizacional, y 3) universalidad de criterios para conducir sus asuntos internos (1968: 145). Asimismo, estos criterios pueden medirse a través de una serie de indicadores relacionados con la carrera legislativa de los legisladores, el desarrollo interno de agencias especializadas en el trabajo legislativo y el incremento de los recursos económicos y de otro tipo dentro de la legislatura (Palanza, *et al.*, 2012: 5).

Por otra parte, Khemvirg Puente (2007; 2010) ha identificado con bastante claridad las coincidencias entre distintos teóricos de la institucionalización legislativa, al punto de reconocer que entre autores como Huntington, Polsby, Keohane, Sisson y Copeland y Patterson prevalecen similitudes en tres variables genéricas de análisis:

- 1) *Fronteras institucionales*, se refiere a la delimitación e independencia de la legislatura con respecto a otras instituciones que forman parte del sistema político, su permanencia y estabilidad en el tiempo a pesar de las tensiones del sistema político, su adaptabilidad a los cambios producidos en su entorno y su autonomía política y técnica frente a los agentes externos (Puente, 2010: 10);
- 2) *Complejidad organizacional*, se relaciona con las características de los órganos internos que derivan de la división del trabajo parlamentario, así como con las características de las carreras legislativas de los propios legisladores (Puente, 2010: 13); y
- 3) *Formalidad y universalidad de procedimientos*, se refiere a la reglamentación de los procedimientos internos, así como la obligatoriedad y aplicabilidad de dichos procedimientos y el respeto de la normatividad interna por parte de los legisladores (Puente, 2010: 22).

A propósito, el cuadro 7 representa con mayor claridad estas tres variables de análisis y sus respectivos indicadores, que serán la base para el desarrollo del presente capítulo. En este esquema se recopilan las principales contribuciones de los teóricos más destacados en la materia.

Por otra parte, cabe destacar que para Palanza, Scartascini y Tommasi, la fortaleza institucional del Congreso se encuentra vinculada al apoyo que recibe de los actores políticos relevantes (es decir, los propios legisladores, el Ejecutivo y los empresarios), por lo cual, la institucionalización legislativa, de acuerdo con estos autores, vendría a ser el resultado de “inversiones” por parte de actores políticos clave, que dependen de las “creencias y expectativas” de otros actores relevantes (2012: 7). Esta conceptualización supone que “el nivel de institucionalización de las legislaturas depende de la medida en que

los actores relevantes [conciben a la legislatura] como una arena central del juego político [...] en donde tiene sentido invertir recursos políticos” (Scartascini y Tommasi, 2013). No obstante, los autores también reconocen que diferentes reglas formales, como la Constitución y los mecanismos electorales, afectan los incentivos que los actores políticos tienen para invertir en el fortalecimiento institucional del Congreso.

Cuadro 7. Indicadores para la medición de la Institucionalización Legislativa.	
Variables	Indicadores
1. Fronteras institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> a) Adaptabilidad. b) Permanencia. c) Autonomía. <ul style="list-style-type: none"> - Política. - Técnica.
2. Complejidad organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> a) Profesionalización de los legisladores. b) Complejidad estructural del sistema de comisiones. c) Complejidad estructural de las estructuras administrativas. d) Complejidad estructural de los grupos parlamentarios. e) Disponibilidad de recursos. f) Profesionalización del personal de apoyo técnico.
3. Formalidad y universalidad de procedimientos.	<ul style="list-style-type: none"> a) Formalidad de procedimientos internos. b) Universalidad procedimental. c) Procedimientos legislativos transparentes. d) Procedimientos sancionatorios aplicables.

Fuente: Adaptación propia del Cuadro 2 de Puente, 2010: 9.

Asimismo, una de las principales contribuciones de Palanza, Scartascini y Tommasi (2012) al estudio de la institucionalización legislativa de los Congresos en América Latina es el desarrollo de un índice para medir el grado de institucionalización de las legislaturas de 18 países latinoamericanos, a través de diferentes datos empíricos recopilados en un amplio número de estudios. Este índice, denominado “Índice de Institucionalización del Congreso” permite, por un lado, medir la capacidad de los legisladores y las legislaturas y, por otro lado, identificar la disposición de varios actores relevantes para invertir en el fortalecimiento institucional del Congreso (2012: 11). El resultado de dicho índice se ve reflejado en el cuadro 8, tomando en cuenta que entre más alto es el índice de institucionalización mayor es el grado de fortaleza institucional del Congreso, se puede reconocer que actualmente México tiene uno de los Congresos más fuertes entre los países de América Latina; además, nuestro órgano legislativo cuenta con un alto porcentaje de legisladores con educación universitaria y, en contraste, con uno de los niveles más bajos de experiencia promedio de los legisladores. No obstante, el objetivo del presente capítulo será el de corroborar, a través de los indicadores arriba mencionados, el grado de institucionalización

del Senado, tomando en consideración solo los datos disponibles en nuestro periodo de estudio.

Por último, se debe tomar en cuenta que diferentes autores reconocen la existencia de dos dimensiones que determinan la institucionalización legislativa (Palanza, *et al.*, 2002; Puente, 2007): 1) la interna, que corresponde a procedimientos y reglas formales e informales de operación al interior de la propia institución (Puente, 2007: 52) y que se vincula con los tres criterios de análisis a los que nos referimos con anterioridad; y 2) la externa, que corresponde a “aquellos factores generados al exterior de la institución parlamentaria pero cuyos efectos son directos sobre el comportamiento de la propia legislatura” (Puente, 2007: 54) y que contribuyen, a su vez, a la diferenciación de sus fronteras institucionales, tal como el sistema de partidos y el sistema electoral.

Cuadro 8. Grado de Institucionalización Legislativa de 18 países de América Latina.

País	Experiencia Técnica	Porcentaje de Legisladores con Educación Universitaria	Experiencia Promedio de los Legisladores (Años)	Número Promedio de Membresías a los Comités por Legislador	Fortaleza de los Comités	Lugar para Construir Carrera	Efectividad de los Cuerpos Legislativos, Promedio 2002-2012	Confianza en el Congreso, Promedio, 1996-2010	Índice de Institucionalización del Congreso
Chile	Alta	79.4	8.0	2.0	Alta	Alta	3.8	35.8	2.3
Uruguay	Baja	68.4	8.8	1.0	Alta	Alta	3.1	45.1	1.9
Brasil	Alta	54.0	5.5	0.9	Media	Alta	2.6	28.1	1.8
Colombia	Media	91.6	4.0	0.9	Alta	Alta	2.8	24.8	1.8
México	Media	89.5	1.9	2.4	Alta	Media	2.3	29.3	1.7
Panamá	Baja	81.3	5.8	1.9	Media	Alta	2.3	23.6	1.7
Costa Rica	Baja	80.4	2.6	2.1	Alta	Media	2.3	32.9	1.6
El Salvador	Baja	64.0	3.9	2.4	Media	Alta	2.4	29.8	1.6
Paraguay	Baja	75.4	5.5	3.2	Baja	Alta	1.9	25.8	1.6
Argentina	Baja	69.6	2.9	4.5	Media	Baja	1.9	24.1	1.5
Bolivia	Media	78.4	3.3	1.7	Media	Media	2.1	24.1	1.5
Rep. Dominicana	Baja	49.6	3.1	3.5	Baja	Alta	2.4	40.1	1.5
Ecuador	Baja	83.1	3.5	1.3	Alta	Media	1.7	15.5	1.5
Nicaragua	Media	85.6	3.5	2.0	Baja	Media	1.9	22.7	1.4
Venezuela	Baja	74.6	4.9	1.0	Media	Media	1.6	37.0	1.4
Guatemala	Baja	68.4	3.2	3.2	Baja	Media	1.9	20.9	1.3
Honduras	Baja	73.1	3.0	2.3	Baja	Baja	3.0	32.9	1.3
Perú	Baja	92.9	5.2	2.4	Baja	Baja	2.0	19.6	1.3

Fuente: Adaptación propia de la Tabla 1 de Palanza, *et al.*, 2012: 11.

Dicho lo anterior, queda claro que la institucionalización legislativa depende de manera importante de factores institucionales externos que afectan el comportamiento de los actores políticos relevantes, como los poderes legislativos del Congreso, el tipo de gobierno que adopta un régimen político (presidencialista o parlamentario), el tipo de sistema electoral (mayoritario o proporcional), y el modo en que se organiza el Estado (federal o unitario) (Palanza, *et al.* 2012), y no sólo de aquellos cambios que se producen al interior del órgano legislativo y que podemos identificar a través de las variables e indicadores arriba mencionados. Así, en lo que resta del presente capítulo se pretende analizar las variables externas e internas que determinaron la institucionalización legislativa del Senado en México, con la intención de corroborar que actualmente esta rama del Poder Legislativo cuenta con independencia política y con la capacidad técnica y organizacional para proponer e implementar cambios en las políticas públicas.

3.2. La dimensión externa.

3.2.1. La liberalización del sistema político: de la legitimidad a la competitividad electoral.

Las elecciones competitivas, tal como lo señala Dieter Nohlen (1994), son propias de sistemas democráticos y se efectúan siguiendo diferentes procedimientos formalizados por la ley, que garantizan la libertad de elegir entre un determinado número de opciones. El dominio absoluto de un partido sobre el poder público, que constituyó la base del proceso de toma de decisiones en nuestro sistema político hasta 1997⁷², inhabilitó la posibilidad de que en México hubiera elecciones competitivas, pues las elecciones servían sólo para reafirmar las relaciones de poder existentes, sin que los resultados electorales pusieran en duda el dominio del partido oficial (Nohlen, 1994:14) y dificultando, con ello, la posibilidad de un cambio real de gobierno.

El dominio que el partido oficial mantuvo sobre el poder público entre 1934 y 1997, fue producto de una serie de mecanismos institucionales, tanto formales como informales, que permitieron un control centralizado y autoritario del poder público y que imposibilitaron la conformación de una auténtica oposición partidista dentro del régimen político. Al respecto, Kevin J. Middlebrook (1988: 189), señala que el control autoritario del poder público que caracterizó a nuestro régimen político, se sustentó en tres factores: 1) la intervención activa del Estado para regular y limitar el pluralismo sociopolítico, 2) la movilización política de las

⁷² Debemos recordar que en 1997 el partido oficial perdió el control de la Cámara de Diputados, inaugurándose con ello una era de gobiernos divididos.

masas, y 3) la articulación de reclamos socioeconómicos y políticos. Sobre el primer punto se puede añadir que las reglas electorales tuvieron un efecto importante en el mencionado fenómeno, pues 1) la prohibición de la reelección consecutiva; 2) la cuota de ingreso de los partidos políticos para ser reconocidos legalmente; y 3) el monopolio que se les otorgó a los partidos para nominar candidatos a cargos de elección popular, fueron algunas de las reglas electorales que contribuyeron a la desarticulación de la competencia electoral.

El proceso de apertura al interior del Congreso, para los partidos de oposición y los grupos de interés, se encuentra ampliamente correlacionado con la institucionalización del órgano legislativo⁷³, debido a que, tal como señala Caroline Beer, “una legislatura fuerte y autónoma abre canales de acceso para la población, y ofrece amplias oportunidades de representación para las fuerzas de oposición” (2001: 424). En este mismo sentido, Beer identifica que el incremento de la competencia electoral produce cuatro efectos en el desempeño de una legislatura: 1) permite incrementar la autonomía del Legislativo sobre el Ejecutivo; 2) genera nuevos incentivos y oportunidades por parte de los legisladores para demandar el incremento de los recursos de la legislatura; 3) permite incrementar los derechos de los partidos minoritarios y la descentralización del poder al interior del órgano legislativo; y 4) produce altos niveles de actividad legislativa (2001: 425). En México, por ejemplo, la apertura del sistema político tuvo un efecto contundente en el fortalecimiento del Congreso y, por lo tanto, en su capacidad para vigilar el poder del Ejecutivo.

La transición en México no partió de la inexistencia de competencia electoral o la falta de reglas que permitieran dar cauce al ejercicio democrático, partió de un control centralizado del proceso electoral y de reglas electorales constituidas con la única finalidad de otorgarle legitimidad al régimen político y garantizar su autoconservación (Kauffman, 1970). Por lo tanto, tal como señala George Philip (*apud* Puente, 2007: 59), México transitó de “elecciones irrelevantes” a “elecciones significativas”, pues las elecciones existían y se celebraban periódicamente pero los partidos políticos de oposición no eran competitivos, ni representaban un desafío al orden político, lo cual cambió en las elecciones de 1988⁷⁴. El proceso de apertura de las vías de acceso electoral a los partidos políticos de oposición fue

⁷³ Becerra, Salazar y Woldenberg, señalan que las elecciones han sido la clave de la “mecánica del cambio político en México”, dado que “las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación” y desde estas posiciones, los partidos impulsan nuevas reformas que los fortalecen (2005: 33-34). Además, también reconocen que las reformas electorales han rebasado lo electoral y han generado un amplio impacto en la vida política del país, al “diseñar el rostro y los contenidos del sistema electoral y de partidos” (2005: 42).

⁷⁴ Las elecciones de 1988, tal como documentan Carlos Sirvent (2005) y Becerra, *et al.*, (2005), representaron un desafío al orden político instaurado en aquella época.

un proceso de liberalización política, que se caracterizó por la “ampliación de los canales de movilización alternativos”, mediante la legalización de partidos de oposición adicionales y la creación de nuevas oportunidades para la competición y la representación políticas en la palestra electoral y legislativa” (Middlebrook, 1988: 188-189).

Al respecto, el estudio realizado por Colomer, en el que refuta la “ley del impacto del tipo de escrutinio en el sistema de partidos” de Duverger (2005), demuestra que los partidos políticos tienen el papel principal en el diseño del marco normativo que regula la competencia electoral, ya que “los sistemas electorales cristalizan, consolidan o refuerzan configuraciones político partidistas previamente existentes” (Colomer, 2005: 1), de tal modo que los intereses creados y organizados anteriormente, son los que definen el sistema electoral que se adopta en el futuro, el cual siempre satisface los intereses del grupo dominante (Puente, 2007: 75). Por lo tanto, en un escenario político dominado por pocos partidos políticos existiría una tendencia a establecer un sistema electoral mayoritario, mientras que un sistema multipartidista previamente configurado se promovería la introducción de un sistema electoral de representación proporcional (Colomer, 2005). Dicha hipótesis se corrobora en el caso de México, dado que el partido oficial logró mantener durante un largo periodo de tiempo el control del acceso a los cargos de elección popular. El diseño del sistema electoral fue responsabilidad de la elite dominante desde el afianzamiento del partido oficial, por ello, no queda duda que la apertura del régimen fue una propuesta que se fraguó desde la presidencia de la República, dado que en aquella época el presidente era el único capaz de implementar un cambio al *status quo*, pues “tanto el Congreso como las fuerzas políticas organizadas del país estaban cooptadas por los instrumentos del Estado mexicano” (Puente, 2007: 76). De acuerdo con algunos autores (Becerra, *et al.*, 2005; Middlebrook, 1988; Sirvent, 2005), el punto de partida del proceso liberalizador fue la reforma político-electoral de 1977, la cual tuvo como objetivo principal “ensanchar los espacios para la participación de nuevos partidos políticos en la escena nacional” (Sirvent, 2005: 107). Sin embargo, la reforma de 1977 no fue el producto de la voluntad del grupo dominante por dar cauce a la pluralidad política⁷⁵, sino que se trató de la respuesta del régimen a una “realidad política conflictiva”, tal como señalan Becerra, Salazar y Woldenberg (2005: 40), lo cual favoreció el inicio del proceso de

⁷⁵ Adicionalmente, varios autores reconocen la importancia del papel que jugó el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, para la implementación de la reforma de 1977, pues al margen de las consultas públicas realizadas por la Comisión Federal Electoral, hubo un arduo proceso de negociación entre los grupos internos del partido oficial (Middlebrook, 1988; Sirvent, 2005; Becerra, *et al.*, 2005).

“desmantelamiento de instituciones autoritarias y su sustitución por nuevas formas de participación social” (Sirvent, 2005: 107).

Al respecto, Middlebrook identifica tres circunstancias que podrían haber dado cauce a “las medidas de liberalización patrocinadas por el régimen”: 1) la huelga estudiantil de 1968 y la matanza de Tlatelolco, ya que este evento reveló las dificultades del régimen para cooptar a la clase media urbana, que se encontraba en rápido crecimiento y, a su vez, contribuyó a demostrar la erosión de la legitimidad política del régimen; 2) “la emergencia de varios nuevos partidos políticos de oposición, fuera del sistema de partidos oficialmente reconocido” (1988: 193), de hecho tras la crisis política y social de 1968, la oposición de izquierda se radicalizó al punto de conformar acciones guerrilleras urbanas y rurales; y 3) “la creciente preocupación de la élite política gobernante por la salud institucional del PRI” (1988: 194), tal preocupación tuvo eco después de la elección de 1976, ya que por disputas internas el Partido Acción Nacional (PAN) no presentó ningún candidato a la presidencia en aquel año, de tal modo que el PRI “enfrentó la elección presidencial sin la participación de ningún candidato opositor legalmente reconocido” (1988: 195). Sin embargo, hay que tomar también en cuenta que el continuo crecimiento de la clase media urbana y la constante migración rural-urbana, plantearon un desafío a la estructura organizativa del partido. Por lo tanto, la reforma de 1977 “procuró revitalizar el proceso electoral, revigorizar al PRI, e invertir la tendencia a una abstención electoral en ascenso, mediante el acrecentamiento de la eficacia de la competición electoral opositora” (1988: 196).

La propuesta de reforma estaba integrada por cinco aspectos principales: 1) la inclusión de los partidos políticos de oposición en la conformación de la Comisión Federal Electoral; 2) la creación del Registro Nacional de Electores; 3) la introducción de 100 diputados electos por el principio de representación proporcional; 4) la introducción de la figura de registro condicionado para los partidos políticos que lograran obtener el 1.5% de la votación total nacional; y 5) el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como “entidades de interés público”. Sin embargo, aunque el principal objetivo de esta reforma fue abrir vías institucionales de participación para las fuerzas políticas de oposición, las condiciones de la competencia electoral continuarían favoreciendo al partido en el gobierno hasta la década de los noventa. Además, la reforma de 1977 fue una reforma incompleta, dado que no incluyó modificaciones al modo de integración del Senado, debido particularmente a que algunos grupos al interior del partido oficial bloquearon dicha posibilidad (Middlebrook, 1988: 2002), dejando al Senado relegado del proceso de fortalecimiento institucional que experimentó la Cámara de Diputados. De tal modo que mientras la actividad legislativa de

la Cámara baja experimentaba un proceso de re-activación, el Senado de la República se transformó en el promotor de la estabilidad política, debido al control que mantuvo el jefe del Ejecutivo sobre este órgano legislativo.

Asimismo, la reforma de 1977 fue sólo el arranque de un largo proceso de reformas político-electorales que pretendían “institucionalizar la incertidumbre”⁷⁶, es decir, constituir un nuevo orden político en el que imperara el ejercicio democrático del poder público. Sin embargo, el propósito de este estudio no es realizar un recuento minucioso de dichas reformas, por lo que sólo haré referencia a aquellas modificaciones que impactaron directamente en la composición del Senado. Así, la reforma de 1986, que tenía como principal objetivo “eliminar errores de la reforma anterior [1977] y, a la vez, consolidar algunos de sus avances más significativos” (Sirvent, 2005: 97), se enfocó en consolidar la fórmula de representación proporcional para la integración de la Cámara baja y en modificar la integración y estructura de los órganos electorales, a través de un nuevo ordenamiento legal, el Código Federal Electoral. Su principal efecto sobre el Senado fue que establecía la renovación escalonada por mitades⁷⁷, de modo que en 1988 se eligió, por cada entidad federativa, un senador que duraría en su encargo seis años y otro que debería durar solamente tres. Además, no obstante que la reforma no planteó abrir nuevas fórmulas de representación para la Cámara alta, la elección de 1988 permitió que por primera vez en la historia moderna de México entraran al Senado legisladores de oposición⁷⁸.

Sería hasta 1993 cuando el Senado comenzaría a formar parte del proceso de cambio político iniciado casi dos décadas antes, al instrumentarse una nueva fórmula electoral para su integración. De hecho, la reforma electoral de 1993 fue una de las reformas más importantes de la época porque logró instrumentar medidas relativas al fortalecimiento de la equidad en la competencia electoral (Sirvent, 2005). La inclusión de una nueva fórmula para la integración del Senado en la reforma de 1993, tal como dice Khemvirg Puente, fue efecto de la inconformidad de las fuerzas políticas de oposición “con la forma en que el gobierno y el partido dominante controlaban al Congreso desde el freno que imponía la

⁷⁶ Me refiero a la definición de Adam Przeworski sobre la democracia, pues la identifica como la “incertidumbre institucionalizada”, argumentando que las instituciones democráticas ayudan a dar a los actores políticos horizontes de largo plazo (Przeworski, 1991).

⁷⁷ La renovación escalonada de los órganos legislativos, tal como quedó asentado en el capítulo 1, es uno de los cuatro factores que Shugart y Haggard (2001) identifican para el establecimiento de “propósitos separados” entre los actores encargados de tomar decisiones, sin embargo, esto sólo ocurre cuando existen condiciones democráticas en la competencia electoral.

⁷⁸ Los cuatro senadores de oposición que ingresaron a la Cámara alta en 1988 pertenecían al Frente Democrático Nacional y fueron electos dos por Michoacán y dos por el Distrito Federal.

segunda cámara” (2007: 79)⁷⁹. Por lo tanto, a partir de 1994 el Senado quedaría integrado por 128 senadores, cuatro por cada entidad federativa, de los cuales 3 serían asignados al partido que obtuviese la mayoría y 1 sería asignado al partido que alcanzara la segunda mayoría en cada entidad federativa (a dicha fórmula se le denominó “primera minoría”). A pesar de ser un avance endeble en la promoción de la pluralidad política dentro de la Cámara alta, la nueva fórmula electoral garantizaba que al menos $\frac{1}{4}$ del Senado estaría controlado por un partido de oposición.

Apenas tres años después de la reforma de 1993, se presentó una nueva propuesta de modificaciones al sistema electoral mexicano, que tendría un impacto sustancial en la integración del Senado. La reforma de 1996 provenía de un contexto político, social y económico convulso, y de un proceso electoral federal pulcro en su organización pero desaseado en lo referente a las condiciones de la competencia electoral (Becerra, *et al.*, 2005). Por lo tanto, tal como señala Carlos Sirvent, dicha reforma apostó por el fortalecimiento de los agentes e instituciones que intervienen en el proceso electoral, “con el objetivo de pasar hacia una legalidad democrática” sustentada en la imparcialidad de los órganos electorales, la equidad en la competencia electoral, y una representación política equitativa (2005: 129). En lo que respecta a la integración del Senado se implementó un cambio significativo, debido a que a partir de 1997 el Senado quedaría integrado por 2 senadores de mayoría relativa, 1 de primera minoría y 1 más electo por el principio de representación proporcional, a través de un sistema de listas cerradas votadas en una única circunscripción plurinominal nacional; además, se determinó que la renovación del Senado sería total cada seis años y que en 1997 se elegirían 32 senadores de representación proporcional que terminarían su encargo en el año 2000, año en el que el Senado tendría que renovarse por completo.

Desde la reforma de 1996, el Senado no ha experimentado cambios en sus mecanismos de integración, y aunque ha habido fuertes críticas en contra de las distorsiones que ha producido la fórmula de representación proporcional en un órgano cuya naturaleza es representar los intereses de las entidades federativas, no se han logrado concretar los cambios que permitan una representación política más equitativa en la Cámara alta. Sin embargo, el hecho de que la Cámara alta haya transitado desde un escenario de predominio de un solo partido a un escenario de indiscutible pluralidad política, se debió a dos aspectos

⁷⁹ Tal como señalan Becerra, *et al.*, para 1988 el partido oficial mantenía el control del 93% de los asientos del Senado, a pesar de que en esa elección alcanzó una votación de 50.7%. Asimismo, en 1991 el PRI logró una votación de 61.5% y obtuvo el 97% de los escaños en disputa del Senado (2005: 292).

fundamentales: 1) la incorporación de nuevas fórmulas electoras para su integración, pues a partir de 1997 al menos la mitad de los escaños del Senado podrían ser ocupados por partidos de oposición; y 2) el afianzamiento de condiciones equitativas en la competencia electoral, de tal modo que los partidos políticos de oposición han logrado obtener las mismas oportunidades que el partido en el gobierno para acceder a cargos de elección popular.

3.2.2. La institucionalización del sistema de partidos: de partido hegemónico a multipartidismo.

Los partidos políticos son canales de representación, o de aglutinamiento de intereses, que constituyen el sustento de las democracias modernas (Montero y Gunther, 2007). De hecho, tal como lo señala Giovanni Sartori, los partidos son un instrumento para representar al pueblo, al dar voz a sus exigencias ([1976] 2005: 64); sin embargo, “más que expresar y reflejar la opinión pública”, los partidos configuran y manipulan dicha opinión (Sartori [1976] 2005: 66). No obstante, los partidos permiten articular las relaciones entre el pueblo y el gobierno a través del voto, pues canalizan y estructuran las preferencias de la ciudadanía para convertirlas en políticas públicas (Key, 1991: 433). Asimismo, como identifica Mair, los partidos políticos contribuyen al reclutamiento de las élites políticas y de los líderes sociales, realizan el escrutinio del gobierno en representación de la ciudadanía, constituyen una oportunidad para la participación política más allá del voto y contribuyen a la formulación de políticas públicas (*apud* Puente, 2007: 56).

Aunque regularmente se identifica a los partidos políticos como una parte constitutiva de la democracia (*apud* Montero y Gunther, 2007), sabemos que no solamente en regímenes democráticos existen partidos (*vid* Sartori, [1976] 2005). México sería un claro ejemplo de dicha situación si nos remitimos a la época en que no existían elecciones competitivas, o en otras palabras, cuando prevalecía la “subcompetitividad” –en términos de Sartori–, lo cual quiere decir que aunque existía la posibilidad de disputar los cargos de elección popular, las condiciones de la competencia favorecían siempre al partido gobernante, desincentivando el surgimiento de partidos fuertes de oposición. En la tipología de Sartori –que data de 1976– sobre los sistemas de partidos, México se ubicaba dentro de los sistemas no competitivos y particularmente se clasificaba como un “sistema de partido hegemónico”, debido a que no había una competencia real por el poder público, y aunque se permitía la existencia de otros partidos, eran partidos de segunda, a los cuales no se les

permitía competir con el partido hegemónico “en términos antagónicos y en pie de igualdad” (Sartori, [1976] 2005: 282).

Así, el sistema de partidos en México fungía hasta antes de la década de los noventa como “un sistema en dos niveles”, en el que el partido hegemónico toleraba y delegaba una fracción de su poder a un grupo de partidos periféricos que no representaban ningún riesgo a su hegemonía, pues se consideraban fieles al orden institucional constituido (Sartori, [1976] 2005; Rodríguez Araujo, 2005). De hecho, durante la época del presidencialismo mexicano, el PRI fue catalogado como un “partido hegemónico-pragmático” e incluso como el “partido del régimen”⁸⁰, debido a que disponía de todos los medios para asegurar la victoria electoral, incluyendo la posibilidad de recurrir a prácticas ilegales o a la represión de los grupos disidentes (Sartori, [1976] 2005; Rodríguez Araujo, 2005), lo cual permitió la institucionalización de un sistema de partidos en el que “la competencia era nula y los partidos de oposición no eran competitivos” (Puente, 2007: 58).

Sin embargo, hay que tomar en cuenta –tal como lo documenta Rodríguez Araujo– que durante la época posrevolucionaria se registraron dos tipos de oposición: la oposición partidaria, legal o ilegal; y la “oposición cismática”. La oposición partidaria se refiere, en términos de Vincent Padgett, a aquellos partidos que no surgieron de una coyuntura y que no debían su permanencia a dicha coyuntura (*apud* Rodríguez Araujo, 2005: 25), con independencia de que fueran reconocidos legalmente⁸¹ o no; mientras que la “oposición cismática” se refiere a aquellos partidos que surgieron en función de una elección presidencial y que debieron su existencia a líderes disidentes del partido hegemónico o, en otras palabras, la oposición cismática se configuró como producto de una “crisis interna” del partido hegemónico y, por lo tanto, representó un relativo riesgo para la hegemonía del partido del régimen. Los tres ejemplos emblemáticos de dicha situación ocurrieron en las elecciones presidenciales de 1940, 1952 y 1988. En 1940 Juan Andrew Almazán formó el Partido Revolucionario de Unificación Nacional para apoyar su candidatura a la presidencia luego de que le fuera negada la candidatura por el partido oficial, en 1952 Miguel Henríquez Guzmán hizo lo propio a través de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano –partido que él mismo había formado en 1945– y finalmente, en 1988 bajo el respaldo del Frente

⁸⁰ Me refiero a la conceptualización de Rodríguez Araujo (2005), pues identifica que el PRI se convirtió en un pilar del régimen posrevolucionario, el cual se caracterizó por ser estatista, populista y autoritario.

⁸¹ De hecho, en 1946 se registraron legalmente los primeros partidos políticos de oposición, al amparo de la ley electoral del mismo año, que estipulaba criterios de distribución de los afiliados y límites al número de los mismos.

Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se perfiló como el principal candidato de oposición en la contienda presidencial de ese año.

Por lo anterior, resulta claro que durante la época posrevolucionaria la oposición política no se encontraba ausente de la competencia electoral, pues el partido oficial no fue el único partido con procedimientos sistematizados o “funciones institucionalizadas”. De hecho, tal como documenta Rodríguez Araujo (2005), al menos desde 1946 han surgido partidos de oposición relativamente estables, que han concurrido a más de una elección federal. Al respecto, el ejemplo más claro de una fuerza de oposición “estable” ha sido el PAN, fundado en 1939 como respuesta al descontento que generó hacia algunos sectores de la sociedad la “política populista” del presidente Lázaro Cárdenas. Sin embargo, a pesar de ser el partido de oposición más antiguo de la historia moderna de nuestro país, su margen de votación en el periodo de 1952 a 1976 fue apenas de entre 7 y 15 por ciento de la votación total nacional (*vid* Rodríguez Araujo, 2005) y sólo hasta la implementación de la reforma electoral de 1977, comenzaría a obtener resultados cercanos al 20%.

A partir de 1977, el sistema de partido hegemónico atravesó un proceso de desarticulación, sin embargo, fue hasta la elección presidencial de 1988 cuando comenzaron a cimentarse las bases de un nuevo sistema de partidos⁸² (Rodríguez Araujo, 2005), dado que la elección de 1988 puso de manifiesto que, por un lado, el sistema electoral era capaz de producir elecciones competitivas y, por otro lado, las fuerzas de oposición comenzaban a representar un riesgo para la hegemonía del partido gobernante.

El origen de lo ocurrido en 1988 se haya, de acuerdo con Rodríguez Araujo (2005), en la crisis que enfrentaba el “régimen posrevolucionario tradicionalista” frente al ascenso al poder de la tecnocracia. El efecto de dicha crisis fue que a mediados de los ochenta surgió una importante corriente política al interior del partido oficial, denominada Corriente Democrática (CD), cuyo principal propósito era evitar la designación arbitraria del candidato del PRI para la elección presidencial de 1988, al mismo tiempo que buscaba frenar la política tecnocrática impuesta desde el gobierno. Tal como sabemos, el resultado de esa disputa interna fue “la más importante escisión en la historia del PRI” (Puente, 2007: 60), lo

⁸² Aunque en la década de los noventa pudiera no haber resultado tan claro, actualmente podemos corroborar que el sistema de partidos en México encaja, de acuerdo con la tipología de Sartori, dentro del pluralismo moderado, pues este tipo de sistema de partidos “carece de partidos antisistema importantes y/o grandes”, “carece de oposiciones bilaterales”, “todos los partidos se orientan hacia el gobierno o están disponibles para coaliciones gubernamentales”, por lo que, básicamente, “el pluralismo moderado no está polarizado” ([1976] 2005: 231). Lo anterior resulta especialmente cierto si tomamos en cuenta que ha habido un paulatino proceso de “vaciamiento” ideológico de los partidos, otorgándole mayor importancia a la búsqueda de votos a costa de programas y principios ambiguos.

cual se tradujo en la salida de los “neocardenistas” del partido y el impulso de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano a la presidencia de la República⁸³, candidato que por primera vez en la historia reciente de México puso en duda la segura victoria del partido oficial. Por lo tanto, la elección de 1988 fue un punto de inflexión para “la consolidación de un sistema de partidos competitivo” (Puente, 2007: 59) y el establecimiento de elecciones equitativas en las que resultaba cada vez más difícil “falsear los resultados o trucar el proceso” electoral (Rodríguez Araujo, 2005: 50).

Sin duda, a partir de 1988 podemos comenzar a hablar de un nuevo esquema de partidos, el cual se caracteriza por la presencia de tres principales fuerzas partidistas que controlan la mayor parte de los cargos de elección popular. De hecho, actualmente estos tres partidos mantienen un alto grado de institucionalización, debido a que, por un lado, conservan el respaldo fiel de sus miembros y de los grupos que se identifican con ellos a pesar de las situaciones de crisis y, por el otro lado, su disciplina partidista en el Congreso es bastante sólida⁸⁴. Asimismo, estos partidos se caracterizan por tener procedimientos estables para la selección y reclutamiento de sus elites, así como mecanismos de distribución de incentivos para sus militantes y sus simpatizantes⁸⁵, se encuentran bien organizados y tienen presencia en los niveles locales del poder. Por lo tanto, estos tres partidos caben dentro de la definición de Gunther y Hopkin, los cuales establecen que la institucionalización de un partido político “implica que éste comience a ser valorado por derecho propio, más que como un instrumento para alcanzar algunos objetivos políticos específicos” (2007: 171). Por otra parte, aunque la intención de la presente investigación no es medir el grado de institucionalización de los partidos políticos en México, debe destacarse que Panebianco identifica dos dimensiones para medir el grado de institucionalización de un partido, las cuales son: 1) el grado de autonomía y 2) el grado de sistematización o interdependencia entre las distintas partes de la organización. Por un lado, la existencia de autonomía está intrínsecamente relacionada con la capacidad de la organización partidista para controlar

⁸³ Tal como lo documenta Rodríguez Araujo, aunque el PARM cobijó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en un inicio, pronto se conformaría una agrupación integrada por diversas organizaciones sociales y políticas, denominada Frente Democrático Nacional, el cual se convertiría en la principal fuerza electoral de oposición al régimen.

⁸⁴ Aunque en el caso del PRD, se registran constantes fluctuaciones.

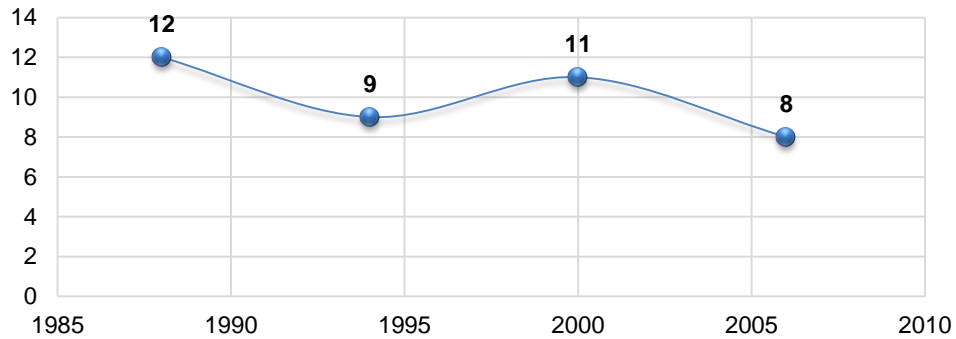
⁸⁵ Me refiero, por supuesto, a la propuesta de Angelo Panebianco acerca de que la institucionalización de un partido político es efecto de dos procesos que se desarrollan de manera simultánea: 1) El desarrollo de intereses en el mantenimiento de la organización (por parte de los dirigentes en los diversos niveles de la pirámide organizativa); y 2) el desarrollo y la difusión de lealtades organizativas (1990).

los recursos indispensables para su funcionamiento, mientras que la sistematización se refiere a la coherencia estructural interna de la organización, de tal modo que un grado elevado de sistematización “implica una fuerte interdependencia entre las diversas subunidades, garantizada mediante un control centralizado de los recursos organizativos” (Panebianco, 1990: 121). Por lo tanto, un bajo nivel de sistematización produce una fuerte heterogeneidad organizativa, en la que las subunidades que integran al partido “se diferencian entre sí en cuanto extraen sus recursos de sectores distintos del entorno” (1990: 121).

La existencia de partidos políticos institucionalizados resulta ser uno de los factores que nos ayudan a medir la institucionalización del sistema de partidos, ya que tal como señalan Mainwaring y Scully, este fenómeno depende de cuatro factores: 1) reglas estables que regulen la competencia electoral y que abonen a la estabilidad de la competencia entre los partidos, 2) los partidos políticos más importantes deben tener raíces más o menos estables en la sociedad, 3) los partidos y las elecciones deben contar con una amplia legitimidad como instrumentos de renovación y acceso al gobierno, y 4) los partidos políticos deben estar firmemente establecidos, territorialmente extensos, bien organizados y con recursos propios (1997). En lo que respecta al primer punto, hay que destacar que México atravesó durante la década de los noventa por cambios importantes en las reglas del juego electoral, por tal motivo, la competencia entre los partidos sufrió importantes recomposiciones que afectaron el dominio absoluto que mantenía el partido oficial, lo cual quiere decir que las elecciones en México durante la década de los noventa fueron bastante inestables, pues los principales partidos de oposición comenzaron a experimentar un crecimiento notable en su fuerza electoral y, en correspondencia, el partido oficial comenzó a ver mermada su fuerza política.

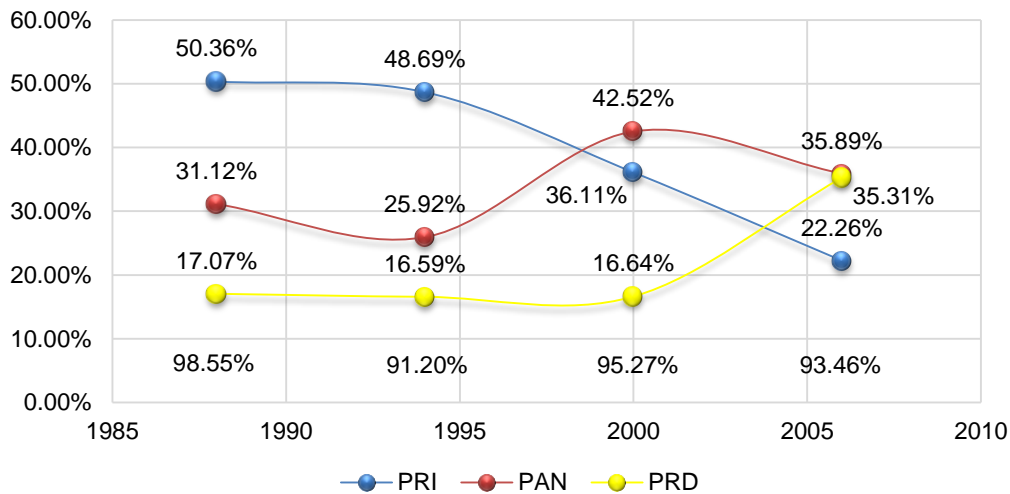
La gráfica 1 muestra el número de partidos políticos que han participado formalmente en cada elección presidencial desde 1988 hasta el año 2006. Tal como podemos observar, durante este periodo de tiempo nuestro sistema de partidos se ha compuesto por un número grande de fuerzas partidistas, sin embargo, tal como lo evidencia la gráfica 2, en estas mismas elecciones presidenciales sólo tres partidos han alcanzado en conjunto más del 90% de los votos totales (con independencia de las coaliciones que hayan formado para postular a sus candidatos): el PRI, el PAN y el PRD. Esto confirma que desde 1988 nuestro sistema de partidos ha tenido una cierta estabilidad, independientemente del número de partidos que han entrado en la competencia electoral.

Gráfica 1. Partidos políticos con registro (1988-2006)



Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos en el texto de Rodríguez Araujo (2005) y en el sitio web del Instituto Nacional Electoral.

Gráfica 2. Porcentaje de votos adquirido por las tres principales fuerzas partidistas en cuatro elecciones presidenciales (1988-2006)



Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos en el sitio web del Instituto Nacional Electoral⁸⁶.

Por otra parte, en cuanto se refiere a la necesidad de que los principales partidos tengan raíces estables en la sociedad, Mainwaring y Scully agregan que cuando los electores

⁸⁶ El porcentaje en la parte inferior de la gráfica se refiere a la suma del porcentaje de votos obtenido por cada una de las tres principales fuerzas políticas representadas.

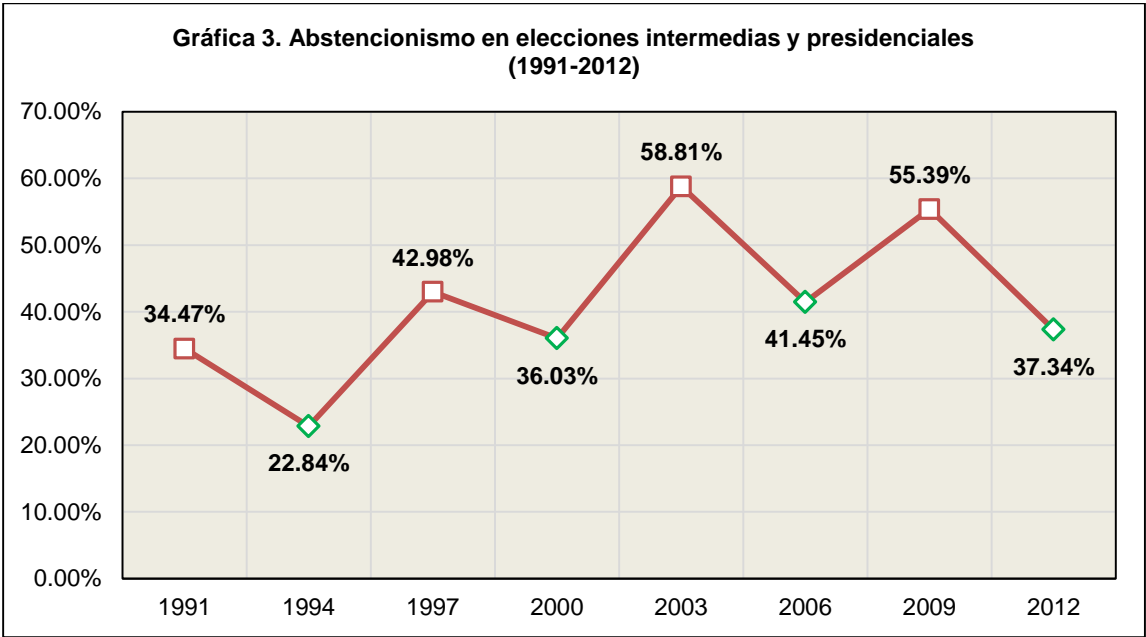
Se debe señalar que no se toma en cuenta a los partidos políticos que formaron coalición con estas tres fuerzas partidistas en alguna de las cuatro elecciones presidenciales, y que, por tanto, pudieron haber sumado votos al resultado final de cada elección presidencial. Por tal motivo, se reconoce que existe el riesgo de una cierta distorsión en los datos que se presentan, sin embargo, hasta antes de 2012 el Instituto Federal Electoral no computaba los votos por separado de cada uno de los partidos que integraban una coalición electoral determinada, por lo cual es difícil identificar en qué medida los partidos que formaron una coalición, para cualquiera de las elecciones presidenciales, contribuyeron al resultado final de la votación.

identifican a los partidos como “actores claves en dar forma a las preferencias políticas”, entonces la diferencia entre la votación presidencial y legislativa debiera ser menos pronunciada” (1997: 95), debido a que los ciudadanos votarían sobre la base de etiquetas de partido y no de candidatos particulares. Aunque tal situación queda confirmada en las elecciones presidenciales de 2006, en las que los márgenes de votación de las tres principales fuerzas políticas fueron correspondientes en las tres elecciones federales (presidente, senadores y diputados), no podemos dejar de mencionar que el hecho de que los electores tengan mayor empatía por los partidos que por los candidatos individuales depende en gran medida del diseño institucional. Además, las distorsiones en los resultados de las elecciones concurrentes dependen regularmente del fenómeno denominado “*split vote*” (Fiorina, 1992; Shugart, 1995), en el que los electores votan por una opción para la contienda presidencial y una opción diferente para la contienda legislativa, con la finalidad de evitar concentrar el poder público en las manos de una misma fuerza partidista.

Por lo tanto, resulta claro que el factor tiempo constituye una mejor herramienta para medir cuán enraizados se hayan los partidos políticos en la sociedad, dado que “la capacidad de los partidos de sobrevivir un largo tiempo ofrece un indicio posible de que han logrado captar las lealtades [...] de algunos grupos sociales” (Mainwaring y Scully, 1997: 97). Ejemplos claros de esta situación serían el PRI y el PAN (fundados en 1946 y 1939 respectivamente), el primero se consolidó durante mucho tiempo como el partido del régimen y aunque para la elección presidencial de 2006 alcanzó apenas el 22% de la votación total, en las elecciones locales subsecuentes obtuvo rendimientos notables. Por otra parte, el PAN se consolidó durante el siglo pasado –tal como dijimos antes– como el principal partido de oposición del régimen y en la década de los ochentas y noventas logró el apoyo de importantes sectores de la población (particularmente el sector empresarial), lo que contribuyó a que en el año 2000 pudiera alzarse con la victoria en la contienda presidencial. Otros ejemplos de partidos con raíces estables en la sociedad son el PRD, el PT y el PVEM, el primero fundado en 1989 por el excandidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas y con una importante presencia electoral en algunas regiones del país, como el Distrito Federal, y aunque los otros dos son partidos pequeños, han logrado permanecer en el escenario político con relativa estabilidad en sus niveles de votación.

El tercer elemento para medir el grado de institucionalización del sistema de partidos es la legitimidad que los intereses organizados y los ciudadanos otorgan a los partidos y a las elecciones para acceder a cargos de elección popular, la forma más simple de reconocer este fenómeno es a través de las encuestas de opinión. En México, los resultados de la

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), elaborada por la Secretaría de Gobernación, permiten determinar si los partidos guardan legitimidad frente a la ciudadanía. La ENCUP tiene tan sólo 5 ediciones en un periodo que va del año 2001 al 2012 y los resultados que arroja son relativamente homogéneos en las 5 ediciones. Por ejemplo, en cuanto se refiere a la confianza que generan los partidos políticos en la ciudadanía, las 5 ediciones arrojan calificaciones reprobatorias, e incluso se reconoce que en 2012 los partidos alcanzaron el nivel más bajo de confianza ciudadana. No obstante, la ENCUP también revela que una mayoría considerable de ciudadanos (entre el 64 y el 72% de los encuestados en el periodo) perciben a los partidos políticos como muy influyentes en la vida política del país. Asimismo, los datos obtenidos en la referida encuesta revelan que cerca del 60% de los ciudadanos considera que los partidos son necesarios para que el gobierno funcione y una amplia mayoría también considera que son necesarios para que el país mejore. Por lo tanto, los datos expuestos demuestran que aunque los ciudadanos mantienen poca o ninguna confianza en los partidos políticos, existe la percepción generalizada de que estos son una pieza clave para el funcionamiento del gobierno y el desarrollo del país.



Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos en el sitio electrónico del Instituto Nacional Electoral.

Por otra parte, en cuanto se refiere a la legitimidad de que gozan las elecciones por parte de los ciudadanos, considero que el índice de abstencionismo en los últimos años podría

darnos una pista sobre la situación en que nos encontramos. Los datos obtenidos en el portal electrónico del Instituto Nacional Electoral permiten reconocer que al menos desde 1991 el abstencionismo se ha incrementado de manera gradual en nuestro país, lo cual pone en entredicho la legitimidad de las elecciones. Al respecto, la gráfica 3 nos permite reconocer que el abstencionismo se incrementa sustancialmente cuando se trata de elecciones intermedias y disminuye cuando se trata de elecciones presidenciales, sin embargo, tanto en las elecciones intermedias como en las elecciones presidenciales el abstencionismo ha tenido una tendencia a la alza desde 1991. El promedio de abstencionismo en elecciones intermedias entre 1991 y 2012 es de 47.91%, superior en más de 10 puntos porcentuales al promedio de abstencionismo para las elecciones presidenciales durante el mismo periodo de tiempo, que es del 34.42%. Por último, cabe hacer notar que la elección intermedia de 2009 tuvo una ligera disminución en la tendencia creciente del abstencionismo, al igual que la elección presidencial de 2012.

Los motivos para que un elector tome la determinación de no ejercer su derecho a decidir quién lo gobernará puede depender de muchos factores, entre ellos la importancia que se confiere al voto como elemento clave para elegir al gobierno, de tal modo que entre mayor sea el nivel de abstencionismo, menor será la importancia que se le confiera a las elecciones, lo cual incluso podría estar ligado a una falta de interés en la vida pública. No obstante, el propósito de esta investigación no es adentrarse en las causas que pudieran dar origen a este fenómeno. Por lo que, desde mi perspectiva, los datos expuestos arriba revelan la existencia de una crisis importante de legitimidad en la vida democrática, en los partidos políticos y en las elecciones. Sin embargo, a pesar de ello no puede negarse que nuestro sistema de partidos se haya fuertemente institucionalizado, bajo un esquema en el que tres fuerzas dominan el escenario político con relativa estabilidad.

3.3. La dimensión interna.

3.3.1. Fronteras institucionales.

Tal como quedó asentado en el apartado 1 del presente capítulo, la variable “fronteras institucionales” se encuentra vinculada a tres indicadores: 1) adaptabilidad, 2) estabilidad y 3) autonomía. En lo que respecta al primer indicador, la adaptabilidad de una legislatura se refiere a la capacidad que demuestra para adaptarse a los cambios que se producen dentro del sistema político. No obstante, Polsby (1968) afirma que la adaptabilidad requiere de una “membresía estable” que no sufra grandes cambios, de tal modo que una legislatura

institucionalizada debe estabilizar su membresía, dificultando que nuevos miembros entren al órgano legislativo.

En el caso del Senado mexicano, la membresía ha experimentado importantes cambios en dos sentidos durante el proceso de institucionalización, el primero en cuanto al modo por el cual se elige a sus integrantes y el segundo referente a los criterios para que un candidato al Senado sea elegible. En relación con el primer aspecto, durante la década de los noventa se realizaron importantes reformas al sistema electoral con la finalidad de admitir la entrada de fuerzas políticas que anteriormente se encontraban marginadas de este espacio de representación. Sin embargo, desde 1996 el Senado se configura bajo los mismos principios de elección, con un sistema electoral mixto. Por otra parte, en lo referente a los criterios de elegibilidad, los cambios más importantes se han producido sobre el requerimiento de la edad para ser senador, originalmente la Constitución de 1917 disponía que se requerían 35 años, en 1972 se reformó la disposición para dejarlo en 30 años y en 1999 se volvió a reformar para quedar en 25 años (vigente hasta el día de hoy). Adicionalmente, a los dos aspectos anteriores se añade el denominado “umbral de votación”⁸⁷ de los partidos políticos, que se refiere a la cantidad de votos mínimos que un partido político debe obtener para conservar su registro, que para 2006 era del 2% de la votación total. Por lo tanto, resulta claro que desde el año 2000, la “membresía” en el Senado ha mantenido criterios estables, lo cual se relaciona con un alto nivel de institucionalización de la Cámara alta.

Asimismo, la adaptabilidad de la legislatura se relaciona intrínsecamente con la “estabilidad”, dado que una legislatura que se adapta permanece dentro del escenario político a pesar de las coyunturas o crisis que se originan en el sistema político. Como tal, la estabilidad se refiere a que una legislatura no vea ensombrecida su labor legislativa por reacciones negativas de agentes internos o externos (Puente, 2010). Así, cualquier intento por desafiar la autoridad del Senado, de suspender sus actividades o de minar el ejercicio de sus funciones, puede verse como una fragilidad institucional del órgano legislativo. La estabilidad de un órgano legislativo no se traduce en inmovilidad o en protección del *status quo*, sino en un funcionamiento adecuado y la “generación de resultados tolerables” (Offe,

⁸⁷ El “umbral de votación” es una cláusula que se introdujo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) desde su creación en 1990. Sin embargo, en 1996 quedó asentado que para que un partido político conservara su registro se requería que obtuviera una votación superior al 2% de la votación nacional emitida. Tal disposición fue vigente hasta 2014, con la promulgación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, elevándose dicho umbral del 2 al 3%.

2003). Por lo tanto, tal como identifica Khemvirg Puente, la institucionalización de un órgano legislativo no es necesariamente algo positivo si dicho proceso incrementa su capacidad de obstrucción y el diseño institucional no otorga salidas a los posibles estancamientos del procedimiento legislativo (2007: 85).

La permanencia de los legisladores en el Congreso nos brinda una forma de medir cuán estable es un órgano legislativo. Al respecto, la reelección resulta un elemento crucial en cualquier legislatura institucionalizada, dado que al permitirse la permanencia de los legisladores en el órgano parlamentario, se asegura la continuidad de los trabajos legislativos y la profesionalización de los propios legisladores. Sin embargo, tal como señala Hibbing, la institucionalización no se logra impidiendo que nuevos miembros entren al Congreso, sino reduciendo el impacto que los cambios constantes pudieran producir en la actividad legislativa o en la estructura organizacional de la legislatura (2002). En el caso de México, la limitación a la reelección consecutiva de los legisladores obliga a una permanente circulación de las elites parlamentarias (Nacif, 2002a). Además, tal como identifica Khemvirg Puente, “la motivación de los legisladores mexicanos para desempeñar el trabajo político no es la ‘reelección’ sino la ‘elección’ de un nuevo encargo” (2007: 86)⁸⁸, lo cual podría generar un efecto pernicioso en la labor legislativa del Senado, si el foco de atención de los legisladores, una vez que asume el encargo, se centra en abrir opciones que les permitan continuar con sus carreras políticas, en lugar de profesionalizarse en el trabajo legislativo que desempeñan.

No obstante lo anterior, la evidencia empírica demuestra que durante la LX y LXI legislaturas sólo 23 (17.97%) de los 128 senadores electos en 2006, renunciaron a su cargo de forma definitiva para ocupar un nuevo puesto político⁸⁹, de este grupo 12 senadores renunciaron para desempeñarse como gobernadores de las mismas entidades federativas por las que fueron electos como senadores, 6 ocuparon un cargo de elección a nivel local (sea diputado local, presidente municipal o regidor), 2 se desempeñaron en algún cargo en la administración pública estatal, 1 se integró a la APF, 1 más se convirtió en diputado federal y 1 más ocupó una dirección partidistas a nivel local. Hay que tomar en cuenta que el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

⁸⁸ Este argumento guarda estrecha relación con “la teoría de la ambición política” de Joseph Schlesinger, de acuerdo con la cual, los políticos responden esencialmente al objetivo de conseguir puestos públicos y a la manera en que anticipan su carreras. *Vid*, Schlesinger, Joseph (1991). *Political Parties and the Winnig of Office*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

⁸⁹ La información se obtuvo del Diario de los Debates del Senado, disponible en el sitio electrónico del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/>, consultado el 17 de febrero de 2015.

“los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ningún otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.” (“Constitución Política”, 2013: 57)

Por lo tanto, resulta claro que la norma escrita no obliga al abandono definitivo del encargo legislativo si un legislador busca ocupar un cargo público diferente. Asimismo, el reglamento interior del Senado es absolutamente flexible en lo que respecta al tema “de las licencias” de los senadores, pues sólo contempla que los senadores que deseen desempeñar otro cargo o comisión o postularse a otro cargo de elección popular, deberán dar aviso por escrito al presidente de cámara, sin embargo, no se establecen límites temporales para la obtención de la licencia correspondiente, por lo que se entiende que esta podría ser indefinida, pudiendo reincorporarse a su encargo legislativo una vez que el cargo o comisión respectivo haya concluido. Visto así, el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación nos permite identificar que durante nuestro periodo de estudio hubo 36 suplencias⁹⁰, sin embargo, y aunque no se especifican las causas por las cuales se efectuaron las suplencias, se entiende que los legisladores propietarios se encontraron bajo alguno de los supuestos del artículo 15 del reglamento interior del Senado, entre los cuales se haya la petición y obtención de licencia.

Finalmente, en lo que respecta a la autonomía, existen dos tipos de autonomía que una legislatura institucionalizada debe mantener: la política y la técnica. En cuanto se refiere a la autonomía política, Huntington señala que “la autonomía de las instituciones políticas es evaluable por el grado en que sus propios intereses y valores se pueden distinguir de los de otras instituciones y fuerzas sociales” ([1968] 1972: 30), de tal modo que una legislatura con autonomía política debe definir su propia agenda legislativa y establecer sus prioridades con base en la dinámica y correlación de las fuerzas internas del propio órgano legislativo (Puente, 2010: 12). Por otra parte, en relación con la autonomía técnica, podemos decir que “se refiere a la capacidad de una legislatura para generar conocimiento técnico y especializado que le permitan tomar decisiones sin la necesidad de depender de

⁹⁰ Sobre esta cuestión, el artículo 15 del reglamento interior de la Cámara de Senadores, señala que la “suplencia en el ejercicio del cargo de senador se hace efectiva cuando el propietario: I. No acude a asumir el cargo dentro del término constitucional establecido; II. Se encuentra física o legalmente impedido para desempeñarlo; III. Solicita y obtiene licencia; IV. Deja de asistir a diez sesiones consecutivas del pleno sin licencia o causa justificada; V. Desempeña comisión o empleo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y sus delegaciones, de los municipios o de cualquier otro ente público, por los cuales se disfruta remuneración, sin la licencia correspondiente; y VI. Opta por el ejercicio de otro cargo de elección popular en los términos del artículo 125 de la Constitución” (“Reglamento del Senado de la República”, 2014: 346).

la información proporcionada por otras instituciones” (Puente, 2010: 12). Al respecto, cabe destacar que el Senado en México cuenta con un cuerpo técnico especializado en las tareas legislativas que desempeña, integrado por el “Instituto Belisario Domínguez”, cuya finalidad es la realización de tareas de investigación jurídica y legislativa, así como por el Centro de Estudios “Gilberto Bosques” y la “Secretaría General de Servicios Parlamentarios” (entre otros), ambos dependientes de la Mesa Directiva de la cámara.

3.3.2. Complejidad organizacional.

La complejidad organizacional de una legislatura se vincula estrechamente con la profesionalización de los legisladores y del cuerpo legislativo a través del trabajo que se realiza en las comisiones y de la labor de los cuerpos de asesoría técnica en áreas de apoyo parlamentario (Puente, 2007). Los recursos económicos y materiales adquieren, también, una importancia fundamental en la institucionalización legislativa de cualquier órgano parlamentario, debido a que la suficiencia de recursos para realizar las múltiples tareas que implica la labor legislativa en un contexto democrático es proporcional al nivel de institucionalización alcanzado. Sin embargo, tal como identifica Khemvirg Puente, el crecimiento del gasto no es suficiente para la profesionalización de la labor legislativa si el gasto no está orientado a las tareas de profesionalización de los legisladores y del cuerpo técnico, a la conformación de órganos internos de investigación, o al aseguramiento de la infraestructura adecuada para generar la información parlamentaria necesaria en el quehacer de la legislatura (2010: 13).

Por lo anterior, el presente apartado se divide en tres partes: primero se hará una evaluación de la profesionalización de los integrantes del Senado, tanto de los legisladores como del personal de apoyo técnico, en segundo lugar se pretende revisar la complejidad estructural de los órganos internos que dan cauce a la labor parlamentaria del Senado, es decir, el sistema de comisiones, y finalmente se hará una revisión de la disponibilidad de los recursos parlamentarios para determinar –tal como se dijo– si dichos recursos se utilizan para la profesionalización de los integrantes del Senado y la especialización de los órganos internos de trabajo.

a) *Profesionalización de los legisladores y del cuerpo técnico de apoyo.*

La limitación constitucional para reelegir de manera inmediata a los legisladores en México ha tenido un efecto pernicioso en el desarrollo de una carrera legislativa profesional, dada la imposibilidad de que los legisladores se especialicen en el desarrollo de las tareas para

las cuales fueron electos. Sin embargo, la profesionalización de los legisladores depende de manera importante de la propia “voluntad del legislador para integrarse activamente en las tareas legislativas” (Puente, 2010: 14). Además, –tal como quedó asentado atrás– el incentivo de los legisladores en México para desempeñar su labor, radica en la posibilidad de ocupar un nuevo cargo público y no en la reelección, lo cual ha contribuido a la formación de políticos profesionales. En este sentido, Mezey reconoce que una legislatura más fuerte, o con una mayor capacidad en la formulación de políticas, suele atraer a un mayor número de políticos profesionales como efecto de su capacidad de influir en las políticas públicas y en las acciones de gobierno (1995: 211).

Cuadro 9. Experiencia legislativa y política de los senadores de la LX y LXI legislaturas.

Cargo desempeñado	Número de senadores	Porcentaje respecto al total de senadores
Diputado Federal	94	73%
Senador	12	9%
Diputado Local	68	53%
Presidente Municipal	29	23%
Gobernador	14	11%
Secretario de Estado	6	5%

Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos en el sitio electrónico del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Un efecto claro de la no reelección legislativa ha sido el constante salto de los legisladores federales de una cámara a otra. De hecho, en la LX y LXI legislaturas del Senado, el 73% de los legisladores había ocupado previamente un asiento en la Cámara de Diputados en al menos una ocasión⁹¹ (cuadro 9), lo cual nos permite aseverar que los “legisladores amateurs” fueron la excepción y no la regla durante estas dos legislaturas. Sin embargo, esta situación, tal como reconocen Alarcón y Jiménez, no nos permite hablar de la existencia de legisladores profesionales (2003: 123), pues ambas cámaras tienen una vida institucional independiente y disímil en cuanto a sus funciones y su actividad parlamentaria. No obstante, resulta claro que al menos 94 senadores, de los 128 que integran la Cámara alta, contaban con conocimiento de la actividad legislativa y con alguna habilidad para el desarrollo de su trabajo parlamentario, lo cual resulta particularmente cierto para los 12 senadores que previamente habían ocupado un asiento en el Senado.

⁹¹ 65 senadores fueron previamente diputados federales en sólo 1 ocasión, 22 lo fueron en 2 ocasiones, 6 lo fueron en 3 ocasiones y sólo 1 lo fue en 4 ocasiones.

Por lo tanto, los senadores que formaron parte de la LX y LXI legislaturas tuvieron una experiencia parlamentaria demostrada (de 4.1 años en promedio para el caso de los senadores que se habían desempeñado previamente como diputados federales y de 5.5 años en promedio para el caso de los senadores que previamente habían ocupado un asiento en el Senado) así como una trayectoria política consolidada en las entidades federativas por las cuales fueron electos (al haberse desempeñado como diputados locales, presidentes municipales o gobernadores). Adicionalmente, cabe destacar que de los 128 senadores electos, 114 (89%) tenían un grado de estudios de licenciatura o superior, lo que revela una especialización de su parte en alguna área del conocimiento científico y lo cual podría haber contribuido al desarrollo de su actividad parlamentaria.

Sin embargo, la profesionalización del Senado no sólo recae en la capacidad y la experiencia que demuestran los 128 representantes que integran la cámara, sino también en el desarrollo y consolidación del servicio de apoyo técnico de la cámara, del cual forma parte el servicio de carrera parlamentario. Al respecto, hay que destacar que desde el 22 de noviembre de 2002, la Cámara de Senadores cuenta con el “Estatuto del Servicio Civil de Carrera”, el cual dio vida al servicio de carrera parlamentario y cuya finalidad ha sido profesionalizar a los funcionarios que forman parte de este. El órgano encargado de implementar dicho estatuto es el Centro de Capacitación y Formación Permanente (CECAFP), mismo que tiene la obligación de elaborar y actualizar el Catálogo de Puestos y Estructura Ocupacional del Servicio Civil de Carrera, el cual para el año 2009 tenía un total de 231 plazas, repartidas en tres ramas de apoyo técnico: 130 en la rama administrativa, 64 en la rama parlamentaria y 37 en la rama técnica de investigación –según el Informe de Labores 2009 del CECAFP; además, dicho informe revela que estos funcionarios fueron sometidos a un programa de capacitación y formación permanente, con un costo de \$2,191,273.00 pesos para el año 2009, el cual derivó en la evaluación del desempeño de los funcionarios del servicio civil de carrera y la certificación de sus competencias laborales.

Asimismo, la información pública disponible nos permite reconocer que entre 2007 y 2009 el total de plazas del servicio civil de carrera pasó de 204 a 231, lo que significa un crecimiento del 13%, mientras que entre 2009 y 2015, el aumento fue de 231 a 246 plazas, lo que se traduce en un crecimiento del 6.5%. Sin embargo, no es posible reconocer el grado de estabilidad e independencia que estos funcionarios han mantenido con respecto a los partidos políticos, dado que no se puede determinar cuántos de los servidores públicos de carrera que se encontraban laborando en 2007 (durante la LX legislatura), lo continúan

haciendo actualmente. Otro dato que podemos identificar con la información disponible en el sitio electrónico del Senado es que al 31 de marzo de 2015, había un total de 503 plazas de base ocupadas, 91 plazas de confianza ocupadas, 404 de personal de mando ocupadas y por concepto de prestación de servicios profesionales se otorgaron un total de 1,346 contratos, lo cual quiere decir que de los 2,590 trabajadores de la Cámara alta que había al primer trimestre de 2015, sólo 503 tenían estabilidad laboral (el 19% del total), lo cual sería un indicador de que el grado de profesionalización y especialización del personal que labora en la Cámara alta es relativamente bajo.

Por otra parte, un elemento crucial para evaluar la profesionalización de los servicios de apoyo técnico es la presencia de órganos de investigación parlamentaria con autonomía política, técnica y de gestión (Puente, 2010: 22). En el caso del Senado mexicano, el Instituto Belisario Domínguez se ha consolidado como un órgano especializado de apoyo a las actividades parlamentarias de la Cámara alta. Aunque sus antecedentes datan de 1984, con la creación de la Comisión Especial de Informática del Senado, su estructura y organización actual son relativamente recientes. El objetivo del Instituto queda claramente recogido en el artículo 41 del Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República (ESPAT), el cual señala que:

“El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas [...]” (2013: 38)

Sin embargo, a pesar de ser un órgano con una estructura organizativa definida, que opera mediante cuatro direcciones especializadas⁹², y con una amplia capacidad técnica, depende tanto política como presupuestariamente de la Mesa Directiva de la Cámara alta, lo cual mina su capacidad de gestión y la posibilidad de alcanzar un alto grado de profesionalización. Su órgano de dirección es designado por el pleno de la Cámara a propuesta de la Mesa Directiva y el resto de los mandos superiores del Instituto son designados, a su vez, por el Comité Directivo. Además, el presupuesto del Instituto proviene directamente del presupuesto aprobado para la Cámara de Senadores. Sin embargo, cabe destacar que el personal de investigación, de acuerdo con los Lineamientos para la Contratación de Personal de Investigación del Instituto Belisario Domínguez, es contratado mediante concurso público abierto, empero el Comité Directivo es el encargado

⁹² Las cuales son: 1) Dirección General de Investigación Estratégica, 2) Dirección General de Análisis Legislativo, 3) Dirección General de Finanzas, y 4) Dirección General de Difusión y Publicaciones.

de evaluar el perfil profesional de dicho personal, lo cual podría tener una repercusión negativa en la estabilidad y profesionalización del personal de investigación.

b) Complejidad estructural del sistema de comisiones.

Las comisiones parlamentarias son subgrupos de legisladores con estructura organizativa y operativa propias, que se encargan de elaborar tareas específicas de la actividad parlamentaria. Su importancia radica en la capacidad que detentan para dictar, decidir, vetar o retrasar decisiones políticas (Matson y Strom, 1995: 249), proclives a producir un impacto no sólo en la legislatura sino en el sistema político mismo. En México, la Ley Orgánica del Congreso General, dispone que las “comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales” (2014: 245). Por lo tanto, resulta evidente que las comisiones parlamentarias del Senado juegan un papel crucial en la elaboración de las políticas públicas, sin embargo, tal como señala Philip Norton (1998), su capacidad de influir en el procedimiento legislativo depende de su grado de profesionalización y especialización, lo cual puede ser medido a través de indicadores como: permanencia, tamaño, paralelismo con las agencias de gobierno, jurisdicción exclusiva, preparación de sus integrantes⁹³ y facultad de poderes extensivos. La permanencia de las comisiones parlamentarias no se refiere sólo a la continuidad de los legisladores que las integran, sino también a su propio reconocimiento y prevalencia dentro del marco jurídico que regula el funcionamiento de la legislatura (Puente, 2009: 107). Al respecto, la Ley Orgánica del Congreso General establece que el Senado “contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones” (2014: 269), lo cual afecta la estabilidad y permanencia de las comisiones parlamentarias de la Cámara alta, pues aunque la propia norma señala la existencia de 30 comisiones ordinarias, estas podrían crecer o reducirse a condición de los intereses particulares de los legisladores. De hecho, entre la LIV y LX legislaturas del Senado, hubo un incremento del 97% en el número de comisiones ordinarias o “de carácter permanente”, al pasar de 29 comisiones en la LIV legislatura a 57 en la LX legislatura.

Por otra parte, hay que señalar que el tamaño de las comisiones afecta su capacidad para adoptar decisiones, ya que “cuanto más elevado es el número [de integrantes], mayores son los costes de la adopción de decisiones” (Sartori, 1997: 266). Por lo tanto, las

⁹³ Dado que en el apartado anterior hice referencia a la profesionalización de los legisladores, considero innecesario volver a tratar el tema en este apartado.

comisiones parlamentarias con un menor número de integrantes tienen mayor posibilidad de deliberar los asuntos legislativos a detalle, mientras que las comisiones con un número muy alto de integrantes son más propensas a obstaculizar la toma de decisiones (Puente, 2009: 108). En México, la ley define que las comisiones ordinarias del Senado de la República no deben tener menos de tres ni más de quince integrantes (“Reglamento del Senado de la República”, 2014: 376), lo cual les otorga una gran capacidad decisoria, aún más si consideramos que para la integración de las comisiones se debe tomar en cuenta la proporcionalidad de las fuerzas partidistas representadas en el pleno de la cámara. No obstante, la norma le otorga a los senadores la posibilidad de pertenecer hasta a 4 comisiones ordinarias (sin considerar las comisiones especiales, bicamarales o comités a los que pudieran pertenecer adicionalmente), lo cual afecta de manera negativa la especialización de los legisladores en áreas específicas de políticas públicas, pues el legislador es propenso a dispersarse en temas que en múltiples ocasiones resultan inconexos.

Una precariedad importante que podemos identificar en la legislación mexicana tiene que ver con la forma en cómo se integran las comisiones parlamentarias del Senado, dado que la norma escrita no dispone de un procedimiento detallado para su integración, generando la oportunidad de que el proceso sea producto de una negociación política entre los grupos parlamentarios representados en la Cámara alta, y lo cual genera altos rendimientos para las fuerzas partidistas mayoritarias. De hecho, “los grupos mayoritarios tradicionalmente controlan las comisiones estratégicas” (Puente, 2007: 92), e incluso aunque la norma escrita dispone que para la integración de las comisiones se debe privilegiar “la experiencia y la idoneidad” de los legisladores, regularmente las presidencias de comisión se reparten como prebenda política, sin tomarse en cuenta el perfil académico de los legisladores o su experiencia política⁹⁴.

Por otra parte, el paralelismo burocrático de las comisiones parlamentarias con las agencias del gobierno define capacidad de escrutinio del Congreso sobre las acciones de gobierno (Norton, 1994). La inestabilidad de la estructura organizacional de la APF ha jugado en contra de la institucionalización del sistema de comisiones del Congreso, pues aunque la norma escrita no le otorga al jefe del Ejecutivo la potestad explícita para modificar la estructura orgánica de la APF, a lo largo de las últimas décadas las facultades, atribuciones y jurisdicción de las secretarías de Estado ha sufrido constantes

⁹⁴ Un análisis más detallado de esta situación se realizará en el próximo capítulo.

modificaciones. De hecho, para el inicio de la LX legislatura del Senado de la República, existían –de acuerdo con la Ley Orgánica de la APF– 18 secretarías de Estado⁹⁵, de las cuales 15 tuvieron una comisión homóloga⁹⁶ –con estricta correspondencia temática– en el Senado y 1 más se empalmaba con dos secretarías: la comisión de “Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca”.

Adicionalmente, hubo al menos 9 comisiones que pudieron haberse empalmado en contenido temático con alguna de las 16 comisiones referidas, como la comisión de “Recursos Hidráulicos”, la comisión de “Seguridad Social”, la comisión de “Desarrollo Rural”, o la comisión de “Población y Desarrollo”. Lo anterior podría deberse –tal como dije arriba– a que las presidencias de comisión son usadas regularmente como instrumento de recompensa o promoción de los legisladores y con la finalidad de que los legisladores sean “reconocidos como partícipes de las decisiones relevantes del Congreso” (Puente, 2009: 109), lo cual se logra a través de la creación de comisiones ordinarias innecesarias. El principal efecto de lo anterior es que se produce un empalme de temas y comisiones y, por lo tanto, se genera un efecto negativo en la jurisdicción exclusiva que deben tener las comisiones parlamentarias.

Se espera que una comisión logre especializarse en la temática exclusiva que atiende y para la cual fue creada, de tal modo que si existen múltiples comisiones que se traslapen en su contenido temático, el grado de especialización de las comisiones será bajo. En tal supuesto el Congreso podría presentar mayores dificultades para tomar decisiones, debido a que una gran parte de las iniciativas tendrían que ser dictaminadas de manera conjunta, incrementándose el número de legisladores encargados de la toma de decisiones y, por ende, generándose una mayor propensión a la protección del *status quo* legislativo. Sin embargo, durante la LX y LXI legislaturas del Senado, casi el 100% de las iniciativas presentadas por el jefe del Ejecutivo fueron dictaminadas por dos o más comisiones, sin que ello tuviera un efecto negativo en su tasa de aprobación.

⁹⁵ Las cuales eran: 1) Secretaría de Gobernación; 2) Secretaría de Relaciones Exteriores; 3) Secretaría de la Defensa Nacional; 4) Secretaría de Marina; 5) Secretaría de Seguridad Pública; 6) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 7) Secretaría de Desarrollo Social; 8) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; 9) Secretaría de Energía; 10) Secretaría de Economía; 11) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; 12) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 13) Secretaría de la Función Pública; 14) Secretaría de Educación Pública; 15) Secretaría de Salud; 16) Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 17) Secretaría de la Reforma Agraria; y 18) Secretaría de Turismo.

⁹⁶ Las secretarías de Estado que no contaron con comisión homóloga en la LX y LXI legislaturas del Senado de la República fueron: la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública.

Un último elemento que debemos tomar en consideración para determinar el grado de institucionalización del sistema de comisiones del Senado es su facultad de “poderes extensivos”, esto se refiere a la capacidad de las comisiones parlamentarias para citar a comparecer a cualquier funcionario del gobierno o para requerir información a instituciones públicas y privadas con la finalidad de tomar una decisión sobre un tema o asunto que se encuentre bajo dictamen (Puente, 2007: 96). En México, la Ley Orgánica del Congreso consagra los poderes extensivos de las comisiones parlamentarias al otorgarles la facultad de realizar consultas y audiencias, solicitar información y documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal y realizar reuniones de trabajo con los servidores públicos. Sin embargo, la falta de regulación sobre los mecanismos que deberán adoptarse para la realización de las consultas o audiencias, al igual que la discrecionalidad que la norma admite para la realización de las reuniones de trabajo con los servidores públicos⁹⁷ o la carencia de instrumentos para obligar a una dependencia a responder a una solicitud de información, dificulta que se reconozca la efectividad de los poderes extensivos de las comisiones parlamentarias en el proceso de toma de decisiones.

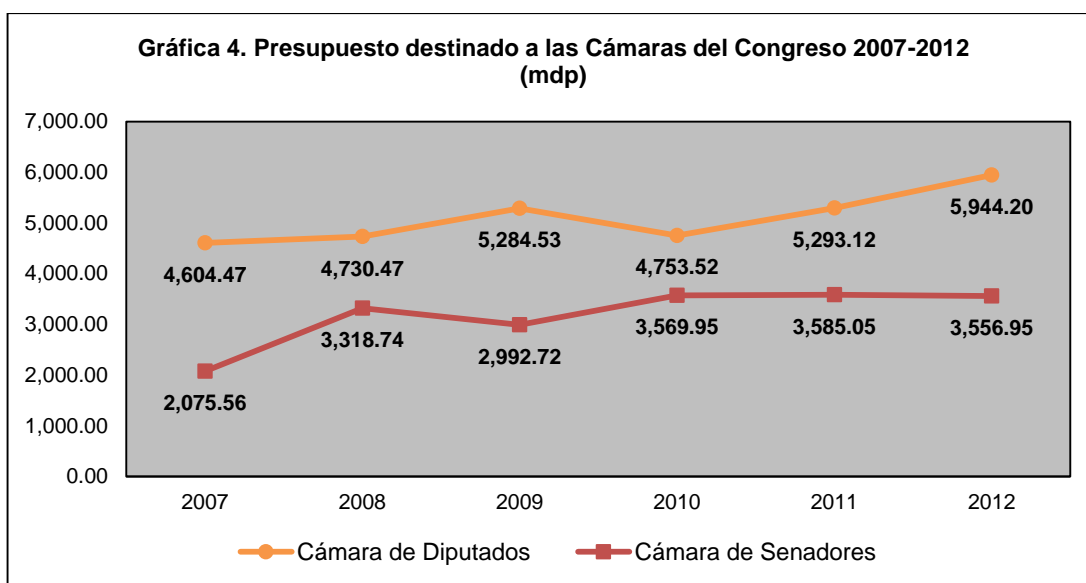
Con todo lo dicho, ha quedado demostrado que las comisiones parlamentarias del Senado cuentan con una amplia capacidad para tomar decisiones políticas. De hecho, si midiéramos la fortaleza del sistema de comisiones del Senado durante la LX y LXI legislaturas en relación con su capacidad para producir u obstruir un cambio al *status quo* legislativo, podemos observar que ninguno de los dictámenes presentados al pleno por las comisiones sufrieron modificaciones, lo cual podría ser resultado del alto grado de institucionalización que las comisiones tienen dentro del proceso legislativo. Sin embargo, tal como quedó asentado, la fortaleza del sistema de comisiones depende más de la capacidad que demuestra para vigilar apropiadamente y ejercer un control efectivo de las acciones del gobierno, es decir, de su capacidad política y legal (Puente, 2007), lo cual obligaría a que el diseño institucional reconozca mecanismos claros para la integración, operación y función de las comisiones parlamentarias, evitando que su distribución

⁹⁷ En el marco del análisis del Informe que el jefe del Ejecutivo debe presentar anualmente al Congreso de la Unión, los secretarios de Despacho deben rendir un informe similar sobre el estado que guardan los ramos administrativos a su cargo, el cual podrá ser ante el pleno o ante la comisión homóloga al ramo administrativo respectivo de cualquiera de las cámaras. Este procedimiento se encuentra regulado, en el caso del Senado, por su reglamento interior. Sin embargo, cuando se trata de reuniones de trabajo ajenas a la glosa del informe presidencial, la norma escrita no señala el procedimiento que deberá seguirse, abriendo la oportunidad a la prevalencia de reuniones *ad hoc*, que distarían mucho de ser auténticos ejercicios de rendición de cuentas.

responda a intereses políticos particulares o que sus decisiones estén sometidas a negociaciones pactadas fuera de su ámbito de competencia.

c) Disponibilidad de recursos.

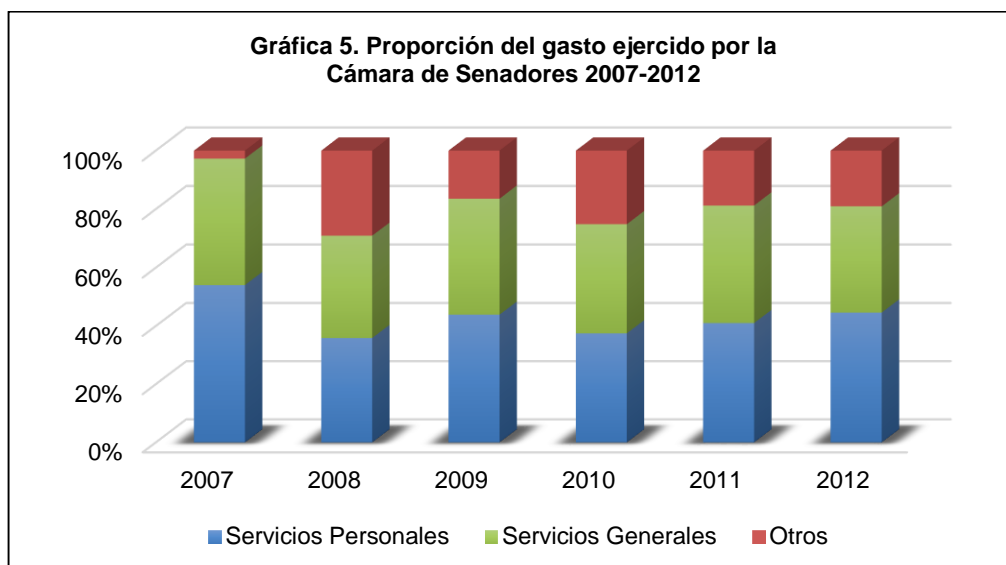
El que una legislatura cuente con los recursos económicos suficientes para la realización de sus actividades parlamentarias impacta en su grado de institucionalización, debido a que mayores recursos podrían contribuir a la profesionalización y especialización del staff de apoyo técnico, siempre que tales recursos sean distribuidos de manera adecuada. La asignación de los recursos de la legislatura, tal como señala Khemvirg Puente, no puede depender de la voluntad de la mayoría legislativa sino de criterios programáticos que estipulen las prioridades del gasto (2010: 21). Por lo tanto, se esperaría que una legislatura en vías de institucionalización ejerciera una mayor cantidad de recursos en actividades de investigación y análisis, capacitación y profesionalización del personal de apoyo técnico, o de desarrollo del servicio de carrera parlamentario.



Fuente: Elaboración propia, con los datos disponibles en el sitio electrónico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En lo que respecta al presupuesto de la Cámara de Senadores entre 2007 y 2012, la gráfica 4 nos permite observar que hubo una relativa estabilidad en la cantidad de recursos que la cámara recibió anualmente. Empero, llama la atención que durante el primer trienio de dicho periodo se registraron las variaciones más importantes, pues entre 2007 y 2008 el presupuesto asignado al Senado se incrementó en un 60%, mientras que de 2008 a 2009

hubo una reducción del 10%, y para 2010 el presupuesto de la cámara volvió a incrementarse, en un 19%. Tal situación, podría responder al proyecto de construcción de la nueva sede del Senado de la República, lo cual significó un aumento en el Gasto de Inversión de la Cámara alta del 57,345% entre 2007 y 2008, pues en 2007 al Senado se le habían asignado \$1.47 mdp para “Gasto de Inversión”, mientras que en 2008 el monto asignado por ese concepto alcanzó los \$853.99 mdp. Así, los datos disponibles nos permiten apreciar que una de las prioridades del gasto del Senado durante nuestro periodo de estudio fueron los trabajos de obra de su nueva sede, pues durante este periodo el “Gasto de Inversión” fue el concepto del gasto que registró el mayor incremento en el presupuesto anual asignado a la Cámara alta⁹⁸.



Fuente: Elaboración propia, con los datos disponibles en el sitio electrónico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No obstante lo anterior, el presupuesto del Senado de la República durante la LX y LXI legislaturas se ejerció esencialmente en dos capítulos del gasto: 1) el pago de sueldos, prestaciones y estímulos para el personal que labora en la Cámara alta (incluidos los propios legisladores), y 2) el pago de servicios básicos, arrendamiento, asesoría, mantenimiento, impresión, publicación y difusión, así como gastos relativos a la denominada “diplomacia parlamentaria”. De hecho, tal como lo demuestra la gráfica 5, en el periodo de 2007 a 2012, los capítulos del gasto 1000 “servicios personales” y 3000

⁹⁸ En 2009 el presupuesto para ese concepto del gasto alcanzó \$306.90 mdp, en 2010 llegó a \$784.40 mdp y en 2011 fue de \$646.30 mdp, mientras que en 2012 sufrió una reducción considerable, llegando a \$96.49 mdp.

“servicios generales” tuvieron un ejercicio presupuestal (en conjunto) superior al 70% del gasto total de la Cámara alta.

En el pago de sueldos y salarios la Cámara alta ejerció, durante el periodo 2007-2012, un monto total de \$8,088.94 mdp, lo cual representó el 42.1% de gasto total. De tal monto, \$2,062.57 mdp (el 25.5%) se destinaron al pago del personal de base, mientras que \$2,449.05 mdp (el 30.3%) se utilizaron para el pago de contratos de prestación de servicios profesionales. Además, un elemento que puede destacarse es que durante nuestro periodo de estudio el monto ejercido para el pago de contratos de prestadores de servicios profesionales se incrementó en un 64%, mientras que el presupuesto ejercido para el pago del personal de base tuvo un incremento de apenas el 12.5%, lo cual revela que una de las prioridades del gasto de la Cámara alta durante este periodo de estudio fue la contratación de empleados temporales, es decir, empleados que no contaban con estabilidad laboral y que, por lo tanto, tenían un bajo nivel de profesionalización.

Por otra parte, en relación con el presupuesto ejercido para el capítulo del gasto 3000 “servicios generales”, los informes de la Cuenta Pública 2007-2012 revelan que la Cámara alta ejerció un monto total de \$7,353.52 mdp durante dicho periodo. Asimismo, cabe destacar que el capítulo del gasto 3000 se divide en: 1) servicios básicos, 2) servicios de arrendamiento, 3) servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios, 4) servicios financieros, bancarios y comerciales, 5) servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación, 6) servicios de comunicación social y publicidad, 7) servicios de traslado y viáticos, 8) servicios oficiales, y 9) otros servicios generales. De estos, el que pudiera estar relacionado con las actividades de apoyo del trabajo legislativo es el relativo a servicios profesionales, científicos y técnicos, sin embargo, el monto total ejercido durante nuestro periodo de estudio para este concepto del gasto fue de apenas \$310.32 mdp, lo cual representa el 4.22% del gasto total para el capítulo 3000, y el 1.61% del gasto total ejercido por la Cámara alta en el periodo 2007-2012. Tal situación evidencia que el gasto en actividades relacionadas con el apoyo del trabajo legislativo no fue una prioridad del gasto para la Cámara alta durante este periodo, aun cuando los “Lineamientos de racionalidad y austeridad presupuestal” emitidos por esta misma cámara, señalan que los ahorros en el gasto programado se canalizarán a los gastos en apoyo del trabajo legislativo de las comisiones y los senadores.

3.3.3. Universalidad de procedimientos.

La codificación de los procedimientos internos bajo los cuales actúa una legislatura adquiere una importancia fundamental en la institucionalización legislativa toda vez que tales procedimientos se vuelven regulares, estables y con aplicabilidad universal. La universalidad de procedimientos se refiere a que independientemente del partido que tenga la mayoría legislativa, el control del Congreso o la presidencia de cualquiera de sus Cámaras, los legisladores se apegarán a los mecanismos institucionales, legales y tradicionales mediante los cuales se procesan las decisiones al interior de la legislatura (Puente, 2007: 102), es decir, la universalidad de procedimientos invalida la posibilidad de que las decisiones se tomen de manera unipersonal o a condición de los intereses particulares de un grupo político específico. Por lo tanto, evaluar el grado de formalidad y universalidad de las diferentes etapas del procedimiento legislativo⁹⁹ resulta fundamental para identificar el grado de institucionalización de una legislatura. Así, si los procedimientos creados para integrar o elegir a los órganos internos¹⁰⁰ que dan cauce al procedimiento legislativo no se encuentran ampliamente regulados, la institucionalización de la legislatura podría verse afectada.

En México, tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) y los reglamentos internos de ambas cámaras, disponen los mecanismos institucionales a través de los cuales deberá procesarse una propuesta legislativa. Esto evidencia una amplia fortaleza institucional del Congreso mexicano, pues ninguna propuesta de ley, de similares condiciones, puede ser sometida a distintos procedimientos dependiendo de la opinión favorable de una persona o de un grupo político. Los procedimientos internos de ambas cámaras del Congreso dan inicio una vez que se determina la conformación de sus respectivos órganos de dirección y de sus respectivas comisiones parlamentarias, lo cual sucede antes de que cualquiera de las cámaras comience con el procesamiento de las iniciativas de ley. De hecho, algunos autores (v.g. Béjar, 2001, 2010) identifican que la clave para entender la institucionalización legislativa del Congreso radica en los cambios que las fuerzas partidistas de oposición han impulsado en su estructura interna.

De acuerdo con Béjar, las modificaciones que los procedimientos internos del Congreso de la Unión han experimentado en la última década, apuntan a ordenar el trabajo legislativo a través del incremento de las facultades delegadas en los coordinadores de los grupos

⁹⁹ Se pueden describir como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación e iniciación de la vigencia, *vid* Puente, 2007.

¹⁰⁰ Me refiero, por ejemplo, a las comisiones ordinarias y a la Mesa Directiva del Senado.

parlamentarios (2010:118), de tal modo que los liderazgos partidistas resultan fundamentales en los procesos de integración de las comisiones parlamentarias y de los órganos de dirección del Congreso e, incluso, en el proceso de definición de la agenda legislativa. Aunque tales modificaciones han respondido a la misma lógica en ambas cámaras, el Senado de la República ha experimentado un proceso más lento de transformación¹⁰¹, con carencias en algunos aspectos relevantes de sus procedimientos internos.

La sesión inaugural de la Cámara de senadores (cada 6 años), se encuentra presidida por la Mesa de Decanos, un órgano temporal de dirección que se encuentra conformado por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Se integra por aquellos senadores que hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de senador, de diputado federal o de diputado local. El principal objetivo de la Mesa de Decanos es, por un lado, tomar protesta a los senadores recién electos y, por otra parte, coadyuvar por única ocasión a la integración de la Mesa Directiva de la Cámara alta. De hecho, la propia LOCG dispone que una vez que la Mesa Directiva haya sido electa, la Mesa de Decanos quedará disuelta. La Mesa Directiva, de acuerdo con la ley, se integra con un Presidente, 3 Vicepresidentes y 4 Secretarios y dura en su ejercicio un año legislativo, con la posibilidad de que sus integrantes sean reelectos para los años posteriores. No obstante, para su conformación la norma escrita sólo dispone que los integrantes de la Mesa Directiva serán electos por la mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula (artículo 62 de la LOCG), dejando el proceso de designación de sus integrantes en manos de los grupos parlamentarios.

Ante la falta de codificación de los procedimientos internos del Senado, el marco regulatorio y las prácticas parlamentarias de la Cámara de Diputados han servido de referencia en múltiples ocasiones para dar cauce a la labor parlamentaria de la Cámara alta. La integración de la Mesa Directiva del Senado, al igual que como ocurre en la Cámara de Diputados, responde a acuerdos pactados entre los grupos parlamentarios con mayor fuerza en el pleno de la cámara. Por ejemplo, durante los seis años de trabajo legislativo

¹⁰¹ Tal como quedó asentado al hablar del proceso de liberalización política que experimentó nuestro régimen desde la década de los setentas, el Senado ha sido marginado de los grandes procesos transformadores de la historia política de nuestro país. Tanto así que aunque la fórmula electoral de representación proporcional para integrar la Cámara de Diputados se introdujo en la década de los setenta, al Senado dicha fórmula electoral se asentó veinte años después. Asimismo, los cambios promovidos en la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) han afectado de manera particular los procedimientos internos de la Cámara de Diputados, dejándose al Senado parcialmente relegado de la dinámica transformadora. Para más al respecto *vid* Béjar, 2001 y 2010.

correspondientes a la LX y LXI legislaturas del Senado, el PAN obtuvo la presidencia de la Cámara en tres ocasiones (dos de forma consecutiva, en 2006 y 2007), el PRI en dos ocasiones y el PRD en sólo una ocasión. Tal situación podría responder al ambiente ríspido que se generó entre el PAN y el PRD por la contienda electoral de 2006, y a los evidentes intentos del PAN y el PRI por dejar fuera al PRD del proceso de negociación política que conlleva la integración de los órganos de gobierno de las dos cámaras del Congreso (*vid* Béjar, 2010).

Un órgano fundamental para el deshago de las actividades parlamentarias del Senado es la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), pues es “el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara” (“Ley Orgánica del Congreso General”, 2014: 267). Su importancia radica en la capacidad que la norma le otorga para proponer a la Mesa Directiva el nombre de los integrantes de las comisiones parlamentarias y para definir, en conjunto con la Mesa Directiva, la agenda legislativa de cada sesión. Además, su integración refleja la pluralidad de las fuerzas políticas representadas en la Cámara alta, ya que se integra con los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios (así como por dos senadores adicionales del grupo parlamentario mayoritario y un senador adicional del grupo parlamentario que tenga la primera minoría), y sus decisiones son tomadas por voto ponderado. Asimismo, el marco normativo dispone que podrá ser Presidente de la JUCOPO, por el término de una legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la propia Junta (artículo 81 de la LOCG). Siendo así, y dado que ningún grupo parlamentario se encontró bajo tal supuesto durante la LX y LXI legislaturas, la presidencia de dicho órgano se ejerció en forma alternada para cada año legislativo del mandato constitucional de la cámara. De hecho, debido a que la norma señala que sólo los coordinadores de los grupos parlamentarios que alcancen una representación de al menos el 25% de la Cámara alta podrán ejercer la presidencia de la JUCOPO, al PRD se le vetó dicha posibilidad.

Dicho lo anterior, queda claro que el diseño institucional del Senado privilegia los acuerdos parlamentarios para la integración de sus máximos órganos de dirección. Tal situación, sumada con la escasa regulación para repartir las presidencias de las comisiones parlamentarias de la cámara, abre la oportunidad de que las fuerzas partidistas mayoritarias obtengan el control de las principales comisiones parlamentarias de la cámara, debido a que tanto la Mesa Directiva como la Junta de Coordinación Política definen su repartición. Los grupos políticos “marginados” tienen incentivos para poner en entredicho la credibilidad

y la certeza de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección de la cámara¹⁰². Al respecto, cabe destacar que aunque los acuerdos o prácticas de costumbre parlamentaria tienen un mayor nivel de legitimidad institucional que el capricho de un líder o una elite parlamentaria (Puente, 2007: 106), el grado de institucionalización que reflejan es mucho menor al que pudieran tener si se encontraran codificados en un reglamento o en una ley secundaria. Por lo tanto, una legislatura que demuestra fortaleza institucional debe tener un marco regulatorio amplio para regular sus procedimientos internos, el cual no admita discrecionalidad y genere certeza para las minorías legislativas.

El procedimiento legislativo comienza al momento en que los sujetos facultados por la Constitución¹⁰³ presentan una iniciativa de ley ante cualquiera de las cámaras del Congreso. La cámara que recibe la iniciativa es denominada cámara de origen, la cual debe publicar la iniciativa en su gaceta parlamentaria y recibirla formalmente en el pleno de la cámara. Una vez que el pleno de la cámara de origen da cuenta de la iniciativa, el presidente de la Mesa Directiva decide el turno a la comisión o comisiones que deberán dictaminar dicha iniciativa. Enseguida, la comisión o comisiones de dictamen reciben el proyecto de ley para emitir un dictamen legislativo sobre el asunto, es decir, un documento de carácter técnico que recoge la decisión¹⁰⁴ de la comisión sobre una iniciativa o un conjunto de iniciativas de ley que le fueron turnadas por el presidente de la Mesa Directiva. El texto producido en el seno de la comisión de dictamen debe ser avalado por la mayoría de sus integrantes, dentro de un proceso de cabildeo que la norma escrita no contempla y que requiere, al menos, del aval del coordinador parlamentario que encabeza la facción partidista a la que pertenece el autor o autores de la iniciativa (Béjar, 2012; Puente, 2007).

Si la iniciativa logra superar la etapa de comisiones, enseguida deberá abrirse camino hasta ser incluida en el orden del día del pleno de la cámara. En la Cámara de Diputados, el control de la agenda se encuentra a cargo de la Conferencia para la Dirección y la Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL), que se integra por el presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Sin embargo, aunque

¹⁰² Al inicio de la LX legislatura del Congreso, algunos diarios de circulación nacional evidenciaron el descontento del PRD con el reparto de las comisiones de ambas cámaras, al señalar que el PAN, el PRI y el PVEM intentaron plancharlos con acuerdo para bloquear la posibilidad de que el PRD presidiera alguna de las más importantes (*vid* Béjar, 2010).

¹⁰³ Como ya he dicho en otra ocasión, el derecho de iniciativa se consagra constitucionalmente al Presidente de la República, a los legisladores federales (Diputados y Senadores), a las legislaturas de los estados y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores.

¹⁰⁴ Tal como indica el reglamento interior del Senado, en su artículo 182 “al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos”.

el Senado de la República no cuenta con una figura similar a la CDPTL, en la práctica parlamentaria la JUCOPO tiene un papel sobresaliente en la definición de la agenda de la Cámara alta. Por otra parte, y de acuerdo con Béjar, la posibilidad de que los grupos parlamentarios hayan alcanzado un acuerdo político en la etapa de comisiones no asegura que el dictamen legislativo respectivo logre llegar al pleno, lo cual contribuiría a que la agenda de ambas cámaras dependiera de la coalición negociada en cada oportunidad (2012: 626). Así, si el acuerdo político alcanzado en la etapa de comisiones logra cobrar vigencia en la etapa de pleno, el dictamen legislativo logrará colocarse en la agenda del día, pero no sólo eso sino que tendrá, también, asegurada su discusión y votación favorable en el pleno de la cámara.

Una vez que el pleno de la cámara de origen discute y vota favorablemente la iniciativa, en el doble formato que la norma contempla: en lo general y en lo particular, el dictamen aprobado es enviado a la colegisladora (denominada cámara revisora) como “minuta”, la cual deberá recorrer la misma ruta descrita antes. Por supuesto, tal como indica Béjar, la minuta podría encontrar obstáculos en esta segunda etapa del proceso, debido a las diferencias previstas por la Constitución con respecto a la integración y duración del mandato de las cámaras legislativas, y el impacto que ello produce sobre las estrategias políticas de sus integrantes (2012: 627). Si la cámara revisora llega a aprobar la minuta, tanto en la etapa de comisiones como en la de pleno (respectivamente), el dictamen aprobado por ambas cámaras del Congreso debe remitirse al jefe del Ejecutivo, el cual podrá realizar observaciones al proyecto de ley, en tal caso tendría que devolver el proyecto a la cámara de origen, en caso contrario tiene la obligación de publicar la iniciativa en el Diario Oficial de la Federación, para su entrada en vigor. Las posibles desviaciones que un proyecto de ley pudiera sufrir en la larga ruta del procedimiento legislativo se encuentran apropiadamente recogidas en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, el procedimiento legislativo en México guarda un alto grado de institucionalización, pues se regula a través del ordenamiento constitucional, la ley secundaria (la LOCG) y los reglamentos internos de las Cámaras del Congreso.

3.4. Conclusión.

La demostrada capacidad del Senado para influir de manera decisiva en el proceso de toma de decisiones responde a un largo proceso de apertura política que permitió el desmantelamiento gradual de los mecanismos institucionales que daban sustento al *presidencialismo* mexicano. Dicho proceso se caracterizó fundamentalmente por la

implementación de reformas a las reglas de la competencia electoral, haciendo posible que las fuerzas partidistas de oposición comenzaran a desempeñarse como auténticos actores con capacidad de veto al interior del Congreso.

La institucionalización legislativa del Senado ha tenido efectos visibles en su desempeño, no sólo por la independencia política que detenta frente al jefe del Ejecutivo, sino por su capacidad técnica para influir en la hechura de políticas públicas. Para el análisis de este fenómeno se tomó como referencia el estudio realizado por Khemvirg Puente, en el cual se proponen dos dimensiones de análisis: una interna y una externa. Por tal motivo, la primera parte del presente capítulo puso el foco de atención en dos aspectos fundamentales de la dimensión externa: el sistema electoral y el sistema de partidos. En cuanto se refiere al sistema electoral se identificaron los efectos que las reformas políticos-electorales produjeron en la integración y funcionamiento de la Cámara alta, dando cuenta de que frente al proceso de desarticulación del sistema político autoritario, el Senado se erigió como el gran promotor de la estabilidad política, debido al control que mantuvo el jefe del Ejecutivo sobre este órgano legislativo hasta la década de los noventa. Así, el alto grado de pluralidad política que la Cámara alta alcanzó en los años posteriores a 1997, tiene su origen en tres factores claramente identificados: 1) la incorporación de nuevas fórmulas electorales, 2) el afianzamiento de condiciones más equitativas en la contienda electoral, y 3) la institucionalización del sistema de partidos. Por otra parte, en cuanto se refiere al sistema de partidos he querido demostrar que actualmente México cuenta con un sistema de partidos altamente institucionalizado. Por tal motivo, he puesto de manifiesto que durante la época en que prevalecía el sistema de “partido hegemónico” no estaba ausente la competencia partidista, aunque la capacidad de los partidos de oposición para acceder a cargos de elección popular se encontraba acotada por un marco regulatorio que impedía la celebración de elecciones equitativas. Tal situación se transformó como efecto de los cambios que experimentó el sistema electoral desde 1977. Además, hay que tomar en cuenta la importancia que los propios partidos tuvieron en la implementación de estos cambios, cuyos rendimientos más sobresalientes se alcanzaron en la elección de 1988. Tal situación, revela que el incremento en la competencia electoral no sólo tuvo efectos importantes en el desempeño del Congreso, sino que contribuyó a la institucionalización del sistema de partidos.

Tal como quedó asentado, a partir de 1988 podemos comenzar a hablar de un nuevo esquema de partidos, caracterizado por la presencia de tres principales fuerzas partidistas que controlan la mayor parte de los cargos de elección popular (aunque se reconoce la

existencia de un grupo de partidos minoritarios que cuentan con relativa estabilidad). Sin duda, estas tres fuerzas partidistas cuentan con procedimientos sistematizados y funciones institucionalizadas, lo que demuestra su alto grado de institucionalización. Adicionalmente, los datos expuestos nos han permitido corroborar que el sistema de partidos en México se encuentra altamente institucionalizado, aunque se reconoce que atraviesa por una fuerte crisis de legitimidad frente a la ciudadanía.

La segunda parte del presente capítulo puso énfasis en el análisis de la dimensión interna, a través de la evaluación de las tres variables que se describieron en un inicio: 1) fronteras institucionales, 2) complejidad organizacional, y 3) universalidad de procedimientos. Hay que señalar que el análisis presentado en este capítulo no fue exhaustivo, pues cada una de estas tres variables tiene indicadores específicos que no fueron abordados en plenitud por este estudio. Sin embargo, considero que los datos presentados nos permiten tener argumentos sólidos para aseverar que el Senado tiene un nivel alto de institucionalización. Así, podemos destacar que en cuanto se refiere a la variable fronteras institucionales, el Senado cuenta con los mecanismos institucionales adecuados para garantizar la estabilidad de su membresía, lo cual no se refiere a la perpetuidad de sus integrantes sino a la capacidad que demuestra para generar resultados. Asimismo, aunque la imposibilidad de que los legisladores pudieran reelegirse ha jugado en contra de la estabilidad del Senado, su grado de estabilidad y permanencia se ven reflejados en su capacidad de procesar las situaciones adversas que pudiera enfrentar, así como en la amplia experiencia política que los senadores han demostrado tener.

Un dato sobresaliente encontrado en el análisis de la variable complejidad organizacional es que la experiencia legislativa de los senadores, durante la LX y LXI legislaturas, fue mucho mayor de lo que pudiera esperarse de una legislatura que no cuenta con reelección legislativa, ya que más del 70% de los senadores se habían desempeñado previamente como diputados federales en al menos una ocasión, e incluso un elemento que trabajó en favor de la actividad parlamentaria del Senado es que cerca del 90% de los senadores tenían un grado de estudios de licenciatura o superior, lo cual quiere decir que nuestros senadores son regularmente personas con una formación académica y experiencia legislativa sólidas, y no legisladores “amateurs” como se suele pensar. No obstante, la especialización de los legisladores en materia legislativa se ve regularmente acotada por la oportunidad que la ley les otorga para pertenecer a un número muy amplio de comisiones legislativas.

Asimismo, la profesionalización del personal de apoyo técnico es algo que nos resultó difícil de evaluar, ya que si bien es cierto que se cuenta con un marco regulatorio que da sustento al servicio de carrera parlamentario, así como a unidades de investigación especializadas en materia legislativa, los datos disponibles nos imposibilitan reconocer la cantidad de recursos que se ocupan para tal efecto. Incluso, aunque la cantidad de plazas que se ocupan a través del servicio de carrera parlamentario va en aumento, y se reconocen mecanismos de evaluación al desempeño, el gasto de la Cámara alta durante los últimos años ha privilegiado la contratación de prestadores de servicios externos, es decir, personal temporal que no goza de estabilidad laboral.

Por último, en cuanto se refiere a la variable “universalidad de procedimientos” hemos visto que el Senado de la República cuenta con un amplio marco regulatorio, que codifica la mayor parte de los procedimientos internos que dan cauce a la actividad parlamentaria de la Cámara alta. Sin embargo, tal como lo señalé, la fortaleza institucional del Senado no se circunscribe sólo a las reglas que dan forma al procedimiento legislativo, sino a la codificación de los procedimientos que se llevan a cabo para integrar los máximos órganos de dirección de la Cámara alta, así como aquellos que se utilizan para la integración y repartición de las comisiones parlamentarias. En este sentido, hemos visto que los vacíos legales más preocupantes se relacionan con los procedimientos para la elección de la Mesa Directiva, la repartición de las comisiones parlamentarias y la fijación de la agenda legislativa de cada sesión, lo cual permite que se privilegie la existencia de acuerdos políticos para dar cauce a los procedimientos que resultan sustanciales en el quehacer del Senado. Los acuerdos políticos otorgan un cierto grado de institucionalización al Senado pero no en la misma dimensión que un ordenamiento constitucional, una ley secundaria o un reglamento.

Los argumentos expuestos arriba contribuyen a sedimentar la idea de que las comisiones de dictamen tienen actualmente un papel sobresaliente en la actividad parlamentaria de la Cámara alta, lo cual se encuentra ampliamente reconocido en el marco legal. Sin embargo, hemos señalado la existencia de carencias importantes que han impedido la institucionalización de un sistema de comisiones fuerte, tal como: 1) la existencia innecesaria de un amplio número de comisiones ordinarias, 2) el empalme entre los temas de las comisiones y la falta de especialización (efecto de lo anterior), 3) la prevalencia de poderes extensivos acotados, y 4) un marco regulatorio endeble para su integración y repartición –lo cual no impactaría en el alto grado de institucionalización del Senado, ya que este proceso depende, como se ha dicho, de diferentes factores; además, se debe tomar

en cuenta la institucionalización legislativa de la Cámara alta no es un proceso concluido. No obstante, se podría argumentar que el actual diseño institucional del Senado, que contribuye al fortalecimiento del liderazgo de los coordinadores parlamentarios, alienta la colaboración y la negociación entre las distintas fuerzas partidistas con la intención de allanar el paso a la falta de incentivos institucionales para que los legisladores cooperen con un presidente de oposición. Tal situación pudiera resultar favorable al momento de evaluar el desempeño de los órganos legislativos, por acotar el número de actores con capacidad de veto, sin embargo, desde mi perspectiva el actual diseño institucional del Senado potencializa la capacidad de los grupos mayoritarios para mantener el control de los órganos internos de la cámara, además de limitar las competencias políticas y legales de las comisiones, lo cual juega en contra de la institucionalización del sistema de comisiones.

4. Iniciativas presidenciales, aprobación y bloqueo en el Senado de la República durante la LX y LXI legislaturas (2006-2012).

El principal objetivo del presente capítulo es identificar los patrones de comportamiento de los senadores al momento de dictaminar las iniciativas de ley del jefe del Ejecutivo durante la LX y LXI legislaturas. Por lo tanto, en primera instancia se abordarán las características del trabajo legislativo del Congreso bajo formatos de gobierno dividido, pues se reconoce que el incremento de la pluralidad política ha impactado en el modo en cómo se procesan hoy en día las iniciativas de ley en ambas cámaras del Congreso.

Asimismo, en el primer apartado se busca poner en evidencia las diferencias prevaletentes entre el Senado y la Cámara de Diputados (en cuanto se refiere a sus atribuciones, funciones y estructura organizacional), con el objetivo de demostrar que la dinámica parlamentaria en ambas cámaras es distinta y guarda particularidades que permiten hacer un estudio específico sobre el Senado. En el segundo apartado se busca identificar el número y tamaño de las fuerzas políticas que tuvieron representación en el Senado durante la LX y LXI legislaturas, con la intención de determinar el número de puertas de veto que el jefe del Ejecutivo tuvo que enfrentar para hacer avanzar su agenda legislativa, ya que bajo un formato de gobierno dividido el jefe del Ejecutivo requiere negociar sus propuestas de reforma con las fuerzas de oposición. Asimismo, en el apartado siguiente se abordarán las particularidades que distinguen al proceso de distribución de las comisiones de dictamen del Senado, pues las comisiones de dictamen son una pieza clave del trabajo legislativo del Congreso, ya que tienen la capacidad de influir en la dirección de las propuestas legislativas que se procesan en el órgano legislativo.

La parte final del presente capítulo busca identificar cuáles fueron los factores que contribuyeron al éxito o fracaso de una propuesta de ley del presidente. Para tal efecto, primero se clasifica a las “iniciativas presidenciales” por resolutive final del procedimiento legislativo (aprobadas sin cambios, enmendadas, dictaminadas en sentido negativo, “congeladas” o bloqueadas por la colegisladora). Dicha clasificación es un primer acercamiento a las características del trabajo legislativo del Senado, sin embargo, nuestra principal intención es reconocer la existencia de patrones que nos permitan identificar en qué casos los senadores fueron más propensos a aprobar una iniciativa presidencial y en qué casos fueron más proclives a bloquearla. Con esta finalidad se presentan dos variables de análisis: 1) el tiempo de dictamen y 2) el contenido temático de las iniciativas presidenciales.

4.1. El papel del Congreso en la confección de las leyes bajo gobiernos divididos.

Entre 1934 y 1997 nuestro régimen político se caracterizó por la presencia de un partido hegemónico altamente disciplinado y de un Ejecutivo con un control centralizado del poder público. Tal como sabemos, esta etapa de nuestra historia política se conoce como “presidencialismo” y su principal efecto fue la instauración de un régimen autoritario con un Ejecutivo que “desempeñaba un papel dominante en la confección de las leyes y, por consiguiente, en la formulación de las políticas públicas” (Nacif, 2010: 46). Sin embargo, el paulatino crecimiento de la oposición en el Congreso vendría a modificar el papel que el Ejecutivo desempeñaba en la confección de las políticas, debido a que dicho fenómeno produjo un incremento de los “actores con capacidad de veto”, creando múltiples puntos de escrutinio a las propuestas de ley enviadas por el Ejecutivo al Congreso.

Tras la serie de cambios que sufrieron las normas que regulan la competencia electoral en nuestro país, el sistema de partido hegemónico experimentó un proceso de desarticulación que dio paso a un sistema multipartidista caracterizado por una alta competitividad. El efecto más claro de este proceso surgió en las elecciones federales intermedias de 1997, cuando el otrora partido oficial (PRI) perdió la mayoría absoluta (el 50% más uno) de la Cámara de Diputados, ya que desde este momento el Congreso mantuvo la oportunidad real de incidir en los contenidos de la legislación y de participar en las decisiones políticas del país. Sin embargo, mientras que en la LVII legislatura (1997-2000) las fuerzas partidistas de oposición presentes en la Cámara de Diputados tenían la posibilidad de obstruir la agenda legislativa del Ejecutivo, en el Senado de la República el partido gobernante conservó la mayoría absoluta, lo cual permitió que el presidente utilizara a la Cámara alta como freno ante los intentos de la oposición por modificar el *status quo* legislativo.

La alternancia política del año 2000, en la que el PAN ganó la presidencia de la República, condujo a la reactivación de los mecanismos constitucionales diseñados para contrabalancear el ejercicio del poder público, dado que con la alternancia se instauró de forma permanente la era de los gobiernos divididos o, en otras palabras, se deshabilitó uno de los resortes institucionales que daban sustento al presidencialismo: el gobierno unificado. En efecto, en la elección federal del año 2000 el partido gobernante (PAN) obtuvo sólo el 41% de los asientos de la Cámara de Diputados y el 36% de los asientos del Senado, situación que impactó directamente en el proceso de confección de las leyes, pues para que cualquier iniciativa de ley prosperara en el Congreso se requería el apoyo de al menos dos de las tres principales fuerzas políticas del país.

Con el advenimiento de la alternancia política finalizó el enorme poder que el presidente detentaba para instrumentar cambios en las políticas públicas. Una vez que el Congreso adquirió la capacidad real de incidir en los contenidos de la legislación y de influir en la toma de decisiones políticas, comenzaron a surgir constantes bloqueos y conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que “dificultaron la adopción de decisiones rápidas en asuntos de relevancia que en legislaturas anteriores se realizaban en relativamente breve periodo de tiempo” (Puente, 2007: 110). Además, la prevalencia de dos cámaras legislativas en nuestro diseño institucional dificultó en un mayor grado el entendimiento entre los poderes encargados de tomar decisiones, debido a que con el incremento de la competencia electoral cada una de las cámaras se constituyó como un actor individual con capacidad de veto.

A pesar de que en la norma escrita las dos cámaras del Congreso tienen una naturaleza jurídica distinta, ambas son electas a través del voto popular directo, se integran mediante fórmulas electorales mixtas y guardan un poder equilibrado¹⁰⁵, lo cual permite mantener un fuerte control del gobierno, aunque produce paralelamente un riesgo latente de que ocurran conflictos y estancamientos por la presencia de mayorías incongruentes en ambas cámaras. Así, la dinámica parlamentaria en un sistema en el que prevalece un bicameralismo simétrico es diferente entre una cámara y otra, debido particularmente a tres factores: 1) que cada una de las cámaras del Congreso tiene procesos diferenciados de institucionalización, 2) cada una tiene una base electoral diferenciada y mecanismos de integración separados, y 3) la propia dinámica de los partidos y sus grupos es distinta en ambas cámaras (Puente, 2007).

La presencia de una segunda cámara tiene sentido en cualquier diseño institucional porque se encarga de brindar una segunda opinión dentro del proceso legislativo (Wheare 1981:157), esto quiere decir que la segunda cámara funge como un sano equilibrio al interior de la propia legislatura, ya que para que una iniciativa de ley prospere debe haber un mutuo acuerdo entre las dos cámaras del Congreso. En nuestro diseño institucional el Senado sirve regularmente para “legitimar las decisiones” adoptadas por la Cámara de Diputados –en aquellos casos en que funge como cámara revisora– (Puente, 2007). Además, tal como sucede en la tradición política estadounidense, en nuestro arreglo constitucional el Senado es visto como un freno contra los “actos legislativos inconvenientes”, de forma que ninguna ley ni resolución es aprobada “sin el voto favorable

¹⁰⁵ Por ejemplo, ambas cámaras tienen un poder de veto recíproco y la capacidad de presentar iniciativas de ley.

de la mayoría del pueblo primero y de la mayoría de los Estados después” (Hamilton, Madison y Jay [1780] 2010: 263).

Asimismo, en nuestro diseño constitucional la Cámara de Diputados se integra por “representantes de la Nación”, electos a través de 300 distritos uninominales y 5 circunscripciones plurinominales, y cuya base electoral es la ciudadanía en general; el Senado, en cambio, se compone de representantes cuya base electoral son las entidades federativas que conforman la federación, electos bajo el principio de igualdad –a razón de 3 senadores por cada una de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal–, excepto por aquellos senadores electos por la vía de la representación proporcional (32 senadores), cuya base electoral es una circunscripción plurinominal nacional. Así, la norma escrita motiva a que los diputados se constituyan como representantes del “interés general”, mientras que los senadores vendrían a ser considerados como protectores del interés de las entidades federativas. Sin embargo, en el plano real la fórmula de nominación de candidatos a cargos de elección se concentra prioritariamente en los partidos políticos, lo cual impide que los integrantes del Congreso actúen como protectores del interés de la base electoral sobre la que fueron electos y se conviertan, en cambio, en protectores del interés de los partidos políticos.

La norma suprema establece también otros dos aspectos relevantes que diferencian la naturaleza jurídica de ambas cámaras del Congreso: 1) que el Senado se renovará en su totalidad cada 6 años, mientras que la Cámara de Diputados lo hará cada 3; y 2) que para ser senador se requiere tener 25 años cumplidos el día de la elección, mientras que para ser diputado se requiere tener tan solo 21 años. Por tal motivo, la Cámara de Senadores podría ser considerada como la cámara que brinda una opinión especializada y serena sobre los asuntos de interés público, pues los senadores –a diferencia de los diputados– tienen una mayor experiencia de vida y el doble de tiempo para dar cumplimiento a su agenda legislativa. Sin embargo, dado que dentro del procedimiento legislativo la Constitución permite que cualquiera de las dos cámaras del Congreso funja como cámara de origen –excepto cuando se trata de facultades exclusivas de una u otra cámara– no siempre los senadores tienen la posibilidad de enmendar las decisiones adoptadas por sus correligionarios. Por ejemplo, durante la LX y LXI legislaturas, el Ejecutivo introdujo 52 iniciativas al Senado como cámara de origen y, del mismo modo, 74 iniciativas a la Cámara de Diputados. Por lo tanto, la Cámara de Senadores no siempre funge como la cámara

encargada de “legitimar las decisiones” adoptadas por los diputados¹⁰⁶ y, de hecho, en múltiples ocasiones la Cámara de Diputados tiene la oportunidad de modificar, corregir o revisar las decisiones adoptadas por el Senado.

Los artículos 74 y 76 de nuestra carta magna definen las facultades exclusivas de cada una de las cámaras del Congreso. Por un lado, el artículo 74 constitucional le otorga a la Cámara de Diputados facultades exclusivas para crear impuestos, aprobar el presupuesto anual y revisar la cuenta pública del año anterior, de tal manera que regularmente la Cámara de Diputados funge como cámara de origen cuando se discuten iniciativas relacionadas con temas hacendarios o financieros¹⁰⁷. Por ejemplo, de las 74 iniciativas que introdujo el Ejecutivo a la Cámara de Diputados durante la LX y LXI legislaturas, 50 estuvieron vinculadas a temas hacendarios y/o financieros, lo que representa el 68% del total. Por otra parte, el artículo 76 constitucional le otorga al Senado facultades exclusivas para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal y aprobar la “estrategia nacional de seguridad pública”, así como para ratificar el nombramiento de algunos funcionarios del gobierno federal y disolver los poderes de las entidades federativas en circunstancias específicas, lo cual guarda relación con la temática de las iniciativas que son presentadas regularmente en primera instancia en la Cámara de Senadores¹⁰⁸. Por ejemplo, en referencia al tema de seguridad pública y/o impartición de justicia, el Ejecutivo presentó al Senado durante la LX y LXI legislaturas, 20 iniciativas, y en relación al tema de política exterior presentó 8 iniciativas, lo que sumado corresponde a un 54% del total de iniciativas introducidas por el Ejecutivo a dicho órgano legislativo.

¹⁰⁶ Al respecto, hay que destacar que existen pocos estudios sobre la relación que se ha constituido entre las dos cámaras del Congreso bajo la nueva dinámica de los gobiernos divididos. No obstante, en lo que respecta al presente estudio, no tengo como propósito adentrarme en el análisis de esta interacción, aunque reconozco el impacto que cada una de las cámaras tiene en la confección de leyes cuando actúan ya sea como cámara de origen o como cámara revisora.

¹⁰⁷ Aunque la carta magna no establece que la Cámara de Diputados fungirá como cámara de origen cuando se discutan iniciativas de carácter hacendario o financiero, hay una tendencia evidente en relación a que el grueso de las iniciativas introducidas en este ámbito se presentan en primera instancia en la Cámara de Diputados. Para corroborarlo basta con revisar la clasificación temática que realiza el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Incluso podría decirse que la adición hecha a la fracción III del artículo 74, con fecha 10-febrero-2014, abona a la consolidación de esta percepción, ya que le otorga a los diputados la capacidad de ratificar el nombramiento que haga el presidente de la República del Secretario de Hacienda, bajo los supuestos que establece la propia norma.

¹⁰⁸ Al igual que con la Cámara de Diputados, la carta magna no establece que el Senado fungirá como receptor de las iniciativas de seguridad interna y política exterior, sin embargo, la evidencia empírica demuestra que la mayor parte del trabajo legislativo del Senado gira entorno a estos dos ejes temáticos.

Cabe destacar que entre las principales funciones de las “asambleas representativas”¹⁰⁹ modernas, destacan la de “legislar” y la de “controlar al gobierno”¹¹⁰, puesto que por un lado, la hechura de políticas públicas es la función más representativa de los órganos legislativos y por otra parte, la fortaleza de un Congreso se determina en términos de la capacidad que detenta para influir en las decisiones adoptadas por el Ejecutivo (*vid* Blondel, 1970). Estas dos funciones son complementarias, pues tal como lo dice P. Norton, “los legislativos no son precisamente órganos creadores de leyes [...] sino órganos que afectan leyes” (2003: 6), de tal forma que la actividad legislativa o la formulación de leyes está ampliamente ligada con la capacidad del Congreso de influir en el proceso legislativo o, en otras palabras, con su capacidad para participar en el proceso de toma de decisiones.

Hay que subrayar que la recién adquirida capacidad del Congreso para controlar el poder del Ejecutivo fue un efecto del paulatino incremento de la pluralidad política en su integración, lo cual ha influido de manera notable en “la modificación y aprobación de las iniciativas legislativas” (Nava y Yáñez, 2003: 2). En la época en que el partido oficial tenía predominio absoluto de los asientos del Congreso, las iniciativas del Ejecutivo eran aprobadas sin un escrutinio riguroso y en un breve periodo de tiempo (Nava y Yáñez, 2003; Carpizo, 2002; Nava, Weldon y Yáñez, 2000; Nacif, 2004). Sin embargo, cuando el Congreso recuperó la capacidad de limitar al gobierno¹¹¹, se produjo un efecto negativo en la probabilidad de que una iniciativa presidencial fuera aprobada, lo cual quiere decir que el proceso legislativo “intensificó su etapa de escrutinio de iniciativas” (Puente, 2007: 113). Al respecto, el cuadro 10 permite identificar que aunque la tasa de éxito legislativo del presidente no disminuyó dramáticamente en el periodo 1994-2000, el número de iniciativas que el Ejecutivo introdujo al Congreso descendió en un 107% entre la LVI legislatura (1994-1997), cuando el partido gobernante mantenía aún una fuerte presencia en el Congreso, y la LVII legislatura (1997-2000), cuando las fuerzas de oposición se hicieron con el control de la Cámara de Diputados. No obstante, aunque el volumen de iniciativas de ley

¹⁰⁹ David Mayhew discute sobre el uso del término “asamblea representativa” en lugar del comúnmente aceptado “legislatura”, dado que este último, dice, “confunde estructura con función”, *vid* Mayhew, 2004.

¹¹⁰ Aunque no hay una opinión generalizada sobre cuáles son las funciones que cumplen los parlamentos modernos (Norton, 2003; Mayhew, 2004; Wheare, 1981), David Mayhew establece que las principales funciones de los órganos legislativos modernos son las de: “legislar”, “controlar al Ejecutivo”, “crear opinión pública” y “representar a la ciudadanía” (2004: 8).

¹¹¹ Hay que subrayar que las funciones y atribuciones del Congreso no han sido modificadas sustancialmente en los últimos años, y que la fortaleza institucional que ha adquirido en las últimas décadas es producto de la reactivación de los mecanismos institucionales que la norma escrita le otorgaba.

presentadas por el Ejecutivo disminuyó¹¹², no significa que el presidente haya dejado de ser un actor relevante en el proceso de toma de decisiones, ya que ante el riesgo latente de un fracaso legislativo las iniciativas presidenciales deberían estar más focalizadas y tener un mayor impacto en el ámbito político, económico o social.

Cuadro 10. Iniciativas presidenciales aprobadas por el Congreso en la LVI y LVII legislaturas.				
Legislatura	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	Iniciativas Presentadas	% de Aprobación	Iniciativas Presentadas	% de Aprobación
LVI (1994-1997)	91	99%	25	92%
LVII (1997-2000)	36	89%	20	85%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en Puente, 2007 y Nava, Weldon y Yáñez, 2000, así como en el en el sitio electrónico del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>, consultados el 06-septiembre-2014.

Los gobiernos divididos condujeron al aumento de la dispersión de las fuentes de cambio legislativo, lo cual contribuyó a que se redujera el volumen de propuestas que formaban parte de la agenda legislativa del presidente y a que la contribución de los partidos de oposición a la producción legislativa experimentara un aumento sustancial (Nacif, 2004: 24). Sin embargo, hay que señalar que el aumento en la colocación de iniciativas por parte de la oposición no se traduce automáticamente en una real capacidad del Congreso para influir en las decisiones políticas del país. De igual modo, el hecho de que el presidente haya disminuido el volumen de iniciativas que presenta al Congreso, no significa la presencia de un presidente débil en términos legislativos, pues de ello depende el peso particular que tiene cada iniciativa de ley. Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es identificar los patrones que condujeron al Senado a bloquear o aprobar las propuestas legislativas del jefe del Ejecutivo durante la LX y LXI legislaturas, puesto que aunque el número de iniciativas que el presidente presentó a esta cámara durante el periodo referido, corresponde tan solo al 1.7% del total (3,045 iniciativas)¹¹³, una gran parte de estas fue de gran calado.

¹¹² En relación al cambio cuantitativo que experimentó la agenda legislativa del Ejecutivo en ambas cámaras del Congreso entre la LVI y LVII legislaturas, Benito Nacif puntualiza los cambios que sufrió el trabajo legislativo en el Senado durante la LVIII legislatura (2000-2003), pues en esta la contribución del Ejecutivo al volumen total de las iniciativas aprobadas cayó al 29%, mientras que la contribución de los senadores alcanzó el 71% restante, *vid* Nacif, 2010: 60-61.

¹¹³ Al respecto, hay que recordar que de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y hasta antes de la reforma del 09-08-2012, el derecho de iniciar leyes o decretos competía exclusivamente al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

4.2. Los patrones de comportamiento en el trabajo legislativo del Senado.

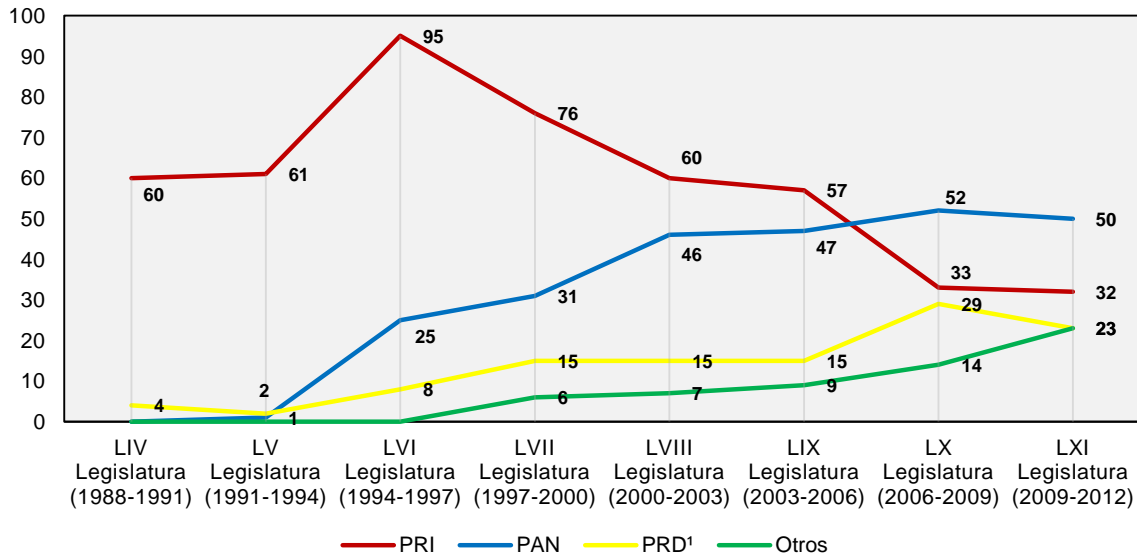
4.2.1. Las fuerzas partidistas.

La elección federal del año 2006 produjo un formato de gobierno dividido en el que las dos principales fuerzas del Congreso mantuvieron tensiones políticas e ideológicas que, sin embargo, no representaron un obstáculo para la consecución de resultados. En este sentido, es oportuno señalar que el proceso electoral de 2006 se caracterizó por una confrontación ideológica entre las dos principales fuerzas partidistas que disputaron la presidencia de la República (el partido de centro derecha PAN, y la coalición de partidos de centro izquierda PT, PRD y Convergencia)¹¹⁴, lo cual produjo una contienda electoral altamente competitiva, cuyo efecto más claro fue la conformación de un gobierno sin mayoría en el Congreso.

Uno de los principales efectos de la elección de 2006 fue la pérdida del control que el PRI mantenía sobre el Senado de la República, pues a pesar de que el otrora partido oficial había perdido la mayoría de las curules de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura y la presidencia de la República en el año 2000, entre la LVII y LIX legislaturas (1997-2006) dicho partido logró mantener la mayoría de los escaños del Senado, lo cual le permitió continuar jugando un papel crucial en el proceso de confección de las políticas públicas. Al respecto, la gráfica 6 evidencia la paulatina pérdida de escaños que experimentó el PRI en la Cámara alta desde 1988 (año en el que la oposición obtiene por primera vez representación en dicho órgano legislativo) hasta el año 2006 (año en que pierde la mayoría relativa del Senado), lo cual puede verse como un efecto, en primera instancia, de los cambios institucionales que permitieron la conformación de una mayor pluralidad en la integración del Congreso y, en un segundo plano, de las circunstancias específicas de la contienda electoral de 2006.

¹¹⁴ No es mi intención abordar las particularidades de la elección presidencial de 2006, sin embargo, para conocer más al respecto, *vid* Cárdenas, Jaime (2007). "El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias", en: Cuestiones Constitucionales (Revista Mexicana de Derecho Constitucional), núm 16, enero-junio 2, pp. 43-69; Aparicio, Javier (2009). "Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006 ¿Fraude o errores aleatorios?", en: Política y gobierno, vol. Temático, núm 2, 2009, pp.225-243; y Ugalde, Luis C. (2008). *Así lo viví: testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competitiva en la historia moderna de México*, México, DF, Grijalbo, 454 pp.

Gráfica 6. Representación de los partidos políticos en el Senado LIV-LXI Legislaturas.



¹Se constituyó legalmente en 1989, para la elección de 1988 compitió como “Frente Democrático Nacional” (FDN).

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del sitio electrónico del Senado <http://www.senado.gob.mx/> y del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>¹¹⁶.

¹¹⁵ En 1986 la Constitución fue reformada para modificar la forma en cómo se integraba la Cámara de Senadores, disponiendo que se elegiría de manera escalonada (por mitades cada tres años), sin alterar el mandato de seis años de duración del encargo, de modo que cada tres años entraría al Senado un nuevo grupo de 32 senadores que compartirían su labor con un grupo similar de 32 senadores electos en la legislatura anterior. Por lo tanto, en 1988 se eligieron 32 senadores para un periodo de 6 años y otros 32 senadores para un periodo de 3 años.

En 1993 se introduce a la carta magna la figura de Primera Minoría para otorgarle representación política a la segunda fuerza con el mayor número de votos obtenidos en la elección de senadores, dicha fórmula es aplicada por primera vez en la elección de 1994, por lo que en la LVI legislatura se eligieron un total de 96 senadores, que se sumaron a los 32 que habían sido electos en la legislatura anterior (1991).

En 1996 se reforma nuevamente la Constitución, para afectar la manera en cómo se integra la cámara alta, introduciéndose la fórmula de representación proporcional para elegir 32 nuevos senadores, fórmula que es aplicada en la elección de 1997, en la que únicamente se eligen los 32 senadores de representación proporcional, de modo que la cámara quedaría conformada con un total de 128 senadores: 64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional, fórmula que se encuentra vigente hasta nuestros días.

Adicionalmente, la misma reforma de 1996 elimina el precepto de elección escalonada del Senado, por lo que para el año 2000, la totalidad de los escaños del Senado fueron electos, es decir, se eligieron 128 senadores cuyo mandato terminaría en 2006. Por otra parte, cabe señalar que las fluctuaciones registradas entre la LVIII y LIX legislaturas y entre la LX y LXI legislaturas, es efecto de los reacomodos que sufren los grupos parlamentarios al interior de la cámara.

Para más detalles sobre las reformas a la forma de integración del Senado, *vid* Woldenberg, *et al*, 2005.

¹¹⁶ En 1986 la Constitución fue reformada para modificar la forma en cómo se integraba la Cámara de Senadores, disponiendo que se elegiría de manera escalonada (por mitades cada tres años), sin alterar el mandato de seis años de duración del encargo, de modo que cada tres años entraría al Senado un nuevo grupo de 32 senadores que compartirían su labor con un grupo similar de 32

Una de las principales características de un gobierno dividido es que tanto la confección de políticas públicas como la obtención de resultados políticos dependen directamente de los lazos de cooperación o “coaliciones” que el jefe del Ejecutivo logre construir con los partidos de oposición –siempre que de antemano mantenga el liderazgo de su propio partido– y recíprocamente de la disponibilidad de estos para asumir un compromiso con el primer mandatario. En este sentido, si tomamos en cuenta que, tal como lo señala Tsebelis, la “estabilidad política” es la “imposibilidad de un cambio importante del *status quo*”, lo cual es producto de la presencia de múltiples jugadores con capacidad de veto y en particular de las diferencias ideológicas que persisten entre ellos (2006: 213), entonces resulta de suma importancia identificar el número y tamaño de los partidos representados en el Senado durante nuestro periodo de estudio.

Identificar el número de partidos políticos, de acuerdo con Giovanni Sartori, cobra sentido porque nos revela una característica importante del sistema político: “la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado” ([1976] 2005:159). Al respecto, Laakso y Taagepera (1979) señalan que para medir el “número efectivo de partidos” debe tomarse en cuenta el tamaño relativo de cada uno y no el número de partidos existentes. Por lo tanto, el “número efectivo de partidos” (NEP) es el número hipotético de partidos, de igual o diferente tamaño, que influyen en el grado de fragmentación del sistema (Laakso y Taagepera, 1979:4). Para medir el NEP, Laakso y Taagepera proponen la siguiente fórmula:

senadores electos en la legislatura anterior. Por lo tanto, en 1988 se eligieron 32 senadores para un periodo de 6 años y otros 32 senadores para un periodo de 3 años.

En 1993 se introduce a la carta magna la figura de Primera Minoría para otorgarle representación política a la segunda fuerza con el mayor número de votos obtenidos en la elección de senadores, dicha fórmula es aplicada por primera vez en la elección de 1994, por lo que en la LVI legislatura se eligieron un total de 96 senadores, que se sumaron a los 32 que habían sido electos en la legislatura anterior (1991).

En 1996 se reforma nuevamente la Constitución, para afectar la manera en cómo se integra la cámara alta, introduciéndose la fórmula de representación proporcional para elegir 32 nuevos senadores, fórmula que es aplicada en la elección de 1997, en la que únicamente se eligen los 32 senadores de representación proporcional, de modo que la cámara quedaría conformada con un total de 128 senadores: 64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional, fórmula que se encuentra vigente hasta nuestros días.

Adicionalmente, la misma reforma de 1996 elimina el precepto de elección escalonada del Senado, por lo que para el año 2000, la totalidad de los escaños del Senado fueron electos, es decir, se eligieron 128 senadores cuyo mandato terminaría en 2006. Por otra parte, cabe señalar que las fluctuaciones registradas entre la LVIII y LIX legislaturas y entre la LX y LXI legislaturas, es efecto de los reacomodos que sufren los grupos parlamentarios al interior de la cámara.

Para más detalles sobre las reformas a la forma de integración del Senado, *vid* Woldenberg, *et al*, 2005.

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

En la que P_i es el porcentaje de votos o asientos en el Congreso que obtiene cada uno de los partidos existentes. Al ser elevado al cuadrado este porcentaje se produce un valor que va de 0 a 1, confiriendo mayor peso a los partidos con el mayor número de votos o asientos en el Congreso y, proporcionalmente, menor peso a los partidos con un menor número de votos o escaños. Asimismo, el NEP permite identificar el número de partidos que cuentan con la posibilidad real de producir un cambio en el *status quo* legislativo, de modo que un resultado igual a 1.00 revelaría un sistema en el que sólo existe un jugador con capacidad de veto, mientras que un resultado superior a 1.00 revelaría la presencia de dos o múltiples jugadores con capacidad de veto.

El NEP puede ayudarnos a identificar el grado de dispersión existente al interior del Senado durante la LX y LXI legislaturas, de modo que al aplicar la fórmula referida, obtenemos un resultado de 3.49, lo cual quiere decir que durante el periodo referido hubo tres “jugadores con veto partidarios” y algún otro u otros de menor tamaño o poco significativos. Sin embargo, el análisis cuantitativo resulta carente si no tomamos en cuenta factores cualitativos. Por lo tanto, debemos señalar que, tal como lo define Giovanni Sartori, un partido “cuenta como importante” si tiene dos características: “posibilidad de coalición” y “posibilidad de chantaje”. La “posibilidad de coalición” se refiere a la capacidad de un partido para formar una coalición mayoritaria, mientras que la “posibilidad de chantaje” se refiere a la capacidad de un partido de alterar la dirección de la competencia entre las fuerzas partidistas, con independencia del número de escaños que ocupa en el Congreso ([1976] 2005: 163).

Tal como se dijo, la eficacia legislativa del presidente bajo un formato de gobierno dividido depende particularmente de la estrategia de cooperación que logre afianzar con los partidos de oposición, de tal modo que identificar el número y tamaño de los partidos es sólo una primera aproximación para tener claridad sobre las puertas de veto que deberá atravesar. Por ello, otro elemento importante dentro de este análisis es la identificación de las coaliciones que tienen cierta probabilidad de ocurrencia en la dinámica legislativa, dado que así se puede reconocer cuál fue la estrategia más probable que el jefe del Ejecutivo tuvo que seguir para sacar adelante su agenda legislativa. En este sentido, el cuadro 11 nos ayuda a identificar las posibles coaliciones que pudieron generarse en el Senado durante la LX y LXI legislaturas, de ello hay que destacar dos situaciones: 1) si descartamos de

antemano que el PRD pudiera haber brindado su apoyo al partido en el gobierno, el esquema permite observar que durante nuestro periodo de estudio cualquier intento del partido en el gobierno por reformar la Constitución requirió el apoyo del PRI, y además, 2) el PRI protagonizó la mayoría de las coaliciones ganadoras, pues cualquier coalición que tuviera por intención impulsar un cambio al *status quo* legislativo debió contar con el respaldo del PRI.

Cuadro 11. Coaliciones posibles.			
LX-LXI Legislaturas (2006-2012)¹			
Coalición	Número de Senadores	Reforma Constitucional*	Reforma Ordinaria**
PRI+PAN	85	No	Sí
PRI+PAN+Pequeños	99	Sí	Sí
PAN+Pequeños	66	No	Sí
PRI+PVEM+PAN	91	Sí	Sí
PRI+Pequeños	47	No	No
PRI+PRD	62	No	No
PRI+PVEM+PRD	68	No	Sí
PRI+PRD+PT+Convergencia	69	No	Sí
PRI+PRD+Pequeños	76	No	Sí
PRD+Pequeños	43	No	No
PRI+PAN+PRD	114	Sí	Sí
PAN+PRD	81	No	Sí
PAN+PRD+Pequeños	95	Sí	Sí
PAN+PRD+PT+Convergencia	88	Sí	Sí
PAN+PRD+PVEM	87	Sí	Sí

¹Aunque, como quedó demostrado en la gráfica anterior, existen variaciones en la integración de los grupos parlamentarios entre una legislatura y otra, a mi parecer los movimientos registrados no son lo suficientemente significativos para alterar la dinámica legislativa imperante en ambas legislaturas.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el sitio electrónico del SIL.

PRI: 33; PAN: 52; PRD: 29; PVEM: 6; Convergencia: 5; PT: 2; PANAL: 1.

Pequeños = PVEM, Convergencia, PT y PANAL.

*>86 **>64.

Debemos puntualizar también que el cuadro 11 tiene dos características: por un lado, aunque se muestran las “coaliciones posibles”, estas sólo “determinan las estrategias que pueden seguir las fracciones parlamentarias en su trabajo legislativo” (Casar, 2008: 234), lo cual quiere decir que dentro de las probabilidades no todas las coaliciones identificadas pudieron haberse concretado. Por otro lado, el cuadro referido parte del supuesto de que todos los miembros de un determinado grupo parlamentario votan de manera uniforme, por ello no debe descartarse la posibilidad de que senadores perredistas, en lo individual,

podieran haber apoyado una propuesta del jefe del Ejecutivo, a pesar de que la dirigencia perredista mantuviera una rotunda negativa a cooperar con este último.

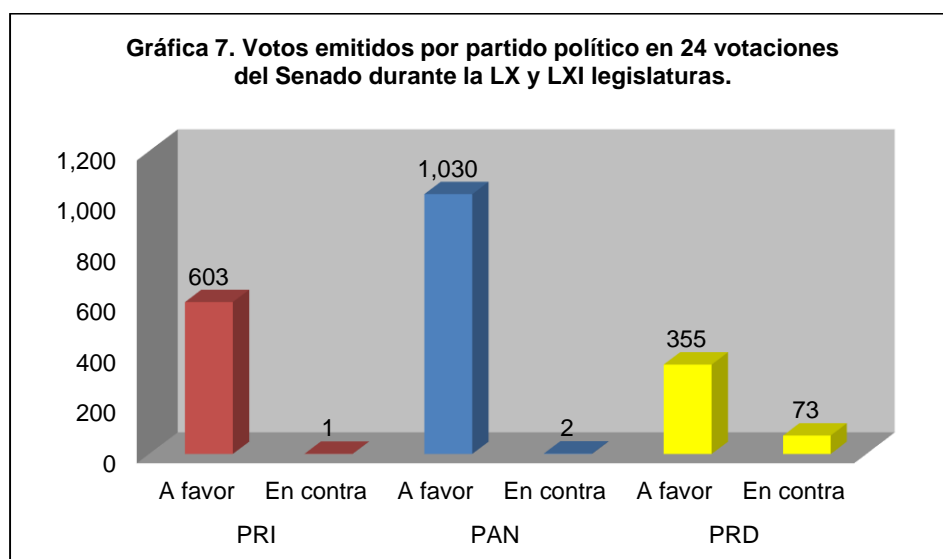
Durante la LX y LXI legislaturas el PRI se convirtió en una importante puerta de veto en el proceso legislativo, sin embargo, por sí mismo el otrora partido oficial no tuvo un amplio margen de maniobra, ya que para realizar algún cambio a la legislación ordinaria requería al menos del apoyo del PRD y el PVEM y, en cambio, no contó con la posibilidad de impulsar una reforma constitucional sin el apoyo del partido gobernante, dado que la oposición en conjunto no lograba sumar los 87 votos requeridos para aprobar un proyecto de reforma a la carta magna. Por otra parte, cabe destacar que el PRD tampoco tuvo la posibilidad de actuar al margen de cualquiera de las otras dos principales fuerzas partidistas de la cámara, pues incluso aunque hubiese podido formar una coalición con el PRI, juntos no obtenían la fuerza suficiente para impulsar un proyecto de ley. Por lo tanto si el PRD se negaba a cualquier escenario de cooperación con el PAN, debía construir al menos una coalición con el PRI, PT y Convergencia para adquirir alguna posibilidad de incidir en el proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, aunque la teoría del *coalition building* establece que “los partidos más cercanos en el plano ideológico y programático son los que tienden a coaligarse”, la evidencia empírica demuestra que “las coaliciones pueden tener motivaciones distintas a las de la consistencia ideológica” (Casar, 2008: 234). Por ello, para tener un panorama más amplio acerca de las particularidades del proceso legislativo durante nuestro periodo de estudio, debemos remitirnos a los datos recopilados de los sitios electrónicos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y de la Gaceta Parlamentaria del Senado, lo cuales revelan que sin importar las diferencias ideológicas y programáticas prevalecientes entre los partidos de centro izquierda (PRD, PT, Convergencia) y los partidos de centro derecha (PAN, PANAL, PVEM, PRI), al momento de aprobar una iniciativa de ley presidencial hubo una tendencia constante a conformar coaliciones en las que participaron la mayoría de los partidos con representación en el Senado, incluido el PRD.

Para corroborar lo anterior tomaré como referencia la votación registrada en el pleno del Senado en 24 diferentes ocasiones¹¹⁷ durante la LX y LXI legislaturas. Además, en el

¹¹⁷ Se toma en cuenta sólo las iniciativas presidenciales que fueron enmendadas por los senadores durante la etapa de comisiones, por tratarse de propuestas legislativas que tuvieron un proceso de escrutinio más amplio y complejo. Hay que destacar que 25 iniciativas presidenciales tuvieron este resultado. Sin embargo, 2 de estas fueron dictaminadas en conjunto, por lo cual la votación en el pleno quedó registrada del mismo modo para ambas iniciativas.

análisis de los datos solo he contemplado la votación registrada por las tres principales fuerzas partidistas de la Cámara alta, dado que agrupan la mayor cantidad de escaños y son las únicas fuerzas partidistas con la capacidad real de influir en el proceso de toma de decisiones. Así, en las 24 votaciones referidas se emitieron un total de 1,988 votos a favor y 75 votos en contra, de estos el PRD fue la fracción parlamentaria que mayor cantidad de votos en contra emitió, tal como lo revela la gráfica 7. Sin embargo, cabe destacar que por un lado, la fracción parlamentaria del PRD fue la más propensa a dividir su votación (en 12 ocasiones) y, por otro lado, sólo dos iniciativas presidenciales recibieron un voto en contra de todos los legisladores del PRD: 1) la reforma constitucional para el fortalecimiento y profesionalización de la Policía Federal, y 2) la Ley de Asociaciones Público Privadas.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el sitio electrónico del Diario de los Debates del Senado, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sen&mn=9&sm=3>.

Estos datos reflejan que no hubo una negativa tajante por parte de los senadores del PRD para cooperar con el jefe del Ejecutivo, sin embargo, no nos revelan demasiado sobre los motivos que tuvieron para hacerlo. En principio, una iniciativa enviada por el Ejecutivo atraviesa un proceso de escrutinio, en el que no sólo existen dos salidas (la de aprobarla o la de rechazarla), sino que existe la alternativa de modificar su contenido en busca de obtener un mayor respaldo de las diferentes fuerzas partidistas representadas en el órgano legislativo. Por lo tanto, si el PRD logró incidir en el contenido de una iniciativa enviada por el Ejecutivo o logró pactar un acuerdo, entonces resulta evidente que este partido se habría sumado al apoyo de dicha iniciativa. Por lo cual, debemos tener en cuenta que el contenido

de una iniciativa resulta de suma importancia para entender el comportamiento de los jugadores con capacidad de veto.

4.2.2. El reparto de las comisiones legislativas.

El proceso legislativo da comienzo formalmente cuando un “jugador con veto institucional” presenta una iniciativa de ley al Congreso. Los jugadores con veto institucionales, de acuerdo con Tsebelis (2006: 27), son definidos regularmente por la constitución de un país. En México, el proceso de confección de leyes se regula por el artículo 71 constitucional¹¹⁸, el cual establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete a: 1) el presidente, 2) los diputados, 3) los senadores, y 4) las legislaturas estatales¹¹⁹. Una vez que una iniciativa es presentada, hay dos etapas que se siguen en el proceso legislativo: comisiones y pleno. La etapa de comisiones es la etapa de escrutinio más importante del proceso legislativo, incluso podría decirse que las comisiones legislativas fungen como jugadores con veto institucional al interior del propio Senado.

En la etapa de comisiones una iniciativa de ley puede seguir al menos cuatro rutas: 1) que sea ignorada, 2) que sea rechazada (dictaminada en sentido negativo), 3) que sea aprobada (dictaminada en sentido positivo) sin cambios, o 4) que sea aprobada con cambios. Si la iniciativa de ley es dictaminada en sentido positivo por la comisión o comisiones correspondientes, se turna al pleno de la cámara, en donde el dictamen puede aprobarse (con cambios o sin cambios), rechazarse, o devolverse a comisiones. Dada la importancia que guardan las comisiones en el proceso legislativo, el control que puedan obtener los partidos políticos sobre estos “órganos de apoyo de la tarea legislativa” garantiza en gran medida su capacidad de influir en el éxito o fracaso de las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo.

La lucha entre las fuerzas partidistas para presidir comisiones cobra importancia porque a través de las presidencias de comisión los partidos tienen la posibilidad de orientar los debates legislativos y la aprobación de proyectos de ley (Mirón, 2009: 230). Por lo tanto, el control de las presidencias de comisión permite controlar las puertas de veto del proceso

¹¹⁸ Hay que recordar nuevamente que hasta antes del 09 de agosto de 2012, el artículo 71 constitucional disponía que el derecho de iniciar leyes o decretos competía: i. Al presidente de la República; ii. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y iii. A las legislaturas de los estados. Sin embargo, en la fecha señalada se publicó una adición que agregó una fracción iv. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

¹¹⁹ En este estudio sólo me ocuparé de las iniciativas presentadas por el jefe del Ejecutivo.

legislativo. En este sentido, la norma escrita (reglamento del Senado de la República y ley orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos) dispone que la Junta de Coordinación Política es el órgano encargado de recabar las propuestas de los grupos parlamentarios para la integración de las comisiones, privilegiando el acuerdo entre las distintas fuerzas partidistas. Además, establece que la integración de las comisiones deberá corresponder con la pluralidad de la cámara y con la proporción de escaños que cada grupo parlamentario mantiene. Sin embargo, la norma no prevé una ruta para amortiguar la batalla por el control de las comisiones, lo cual ha motivado la utilización de métodos poco ortodoxos para conseguir mayores márgenes de influencia en el proceso legislativo (Mirón, 2009).

Las “comisiones ordinarias” o “comisiones de dictamen” son las que desempeñan el papel más importante del sistema de comisiones del Congreso, debido a que son las únicas facultadas para elaborar “dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan” (“Reglamento del Senado de la República”, 2014: 374). Además, el reglamento del Senado también establece que la actividad de las comisiones ordinarias será concerniente a las competencias de las dependencias y entidades de la APF, los órganos autónomos o cualquier otro ente público, para efecto de traslapar la actividad legislativa con la función de gobierno y mantener una vigilancia y escrutinio de las diferentes áreas administrativas del gobierno federal. Tal como quedó asentado en el capítulo anterior, el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso contempla la existencia de 30 comisiones ordinarias, sin embargo, el artículo 95 de la misma ley establece que la cámara podrá aumentar o disminuir el número de comisiones, de acuerdo a los requerimientos de la propia labor legislativa. Por ello, durante la LX y LXI legislaturas el Senado contó con 57 comisiones ordinarias, lo que representó un aumento del 90% con respecto a las comisiones ordinarias existentes durante la LVIII y LIX legislaturas.

Presidir una comisión de dictamen no produce el control sobre la agenda legislativa del gobierno, pero sí otorga “la capacidad de abrir o cerrar el paso a cualquier iniciativa que le sea turnada”, pues los presidentes de comisión cuentan con un amplio margen de maniobra para orientar la toma de decisiones según sus intereses personales, grupales o partidistas (Mirón, 2009: 237-238). Por lo tanto, resulta de suma importancia identificar qué comisiones preside cada una de las fuerzas partidistas representadas en el Senado, porque con ello podremos reconocer quién controla el trabajo legislativo. Si tomamos en cuenta que la agenda legislativa del gobierno federal se construye a través de áreas de políticas públicas sobre las que se da prioridad, entonces podemos suponer que el partido que mantenga el

control de las comisiones más importantes para el gobierno, tendrá un mayor margen de influencia sobre la agenda legislativa del Ejecutivo.

Cuadro 12. Comisiones del Senado LX-LXI Legislaturas.			
No.	Comisión	Nombre del Presidente	Partido Político
1	Administración	José González Morfín	PAN
2	Agricultura y Ganadería	Guillermo Padres Elías	PAN
3	Asuntos Fronterizos Norte	Luis Alberto Villareal García	PAN
4	Asuntos Fronterizos Sur	Francisco Herrera León	PRI
5	Asuntos Indígenas	Andrés Galván Rivas	PAN
6	Atención a Grupos Vulnerables	Guillermo Enrique Marcos Tamborrel Suárez	PAN
7	Biblioteca y Asuntos Editoriales	Eugenio Guadalupe Govea Arcos	PAN
8	Ciencia y Tecnología	Guadalupe Francisco Javier Castellón Fonseca	PRD
9	Comercio y Fomento Industrial	Eloy Cantú Segovia	PRI
10	Comunicaciones y Transportes	Ángel Heladio Aguirre Rivero	PRI
11	Cultura	María Rojo e Inchaustegui	PRD
12	Defensa Nacional	Jorge Mendoza Garza	PRI
13	Derechos Humanos	Rosario Ybarra de la Garza	PT
14	Desarrollo Municipal	Ramón Galindo Noriega	PAN
15	Desarrollo Regional	Eva Contreras Sandoval	PAN
16	Desarrollo Rural	Heladio Elías Ramírez López	PRI
17	Desarrollo Social	Graco Ramírez Garrido Abreu	PRD
18	Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	Héctor Miguel Bautista López	PRD
19	Distrito Federal	María de los Ángeles Moreno Uriegas	PRI
20	Educación	Fernando Elizondo Barragán	PAN
21	Energía	Francisco Labastida Ochoa	PRI
22	Equidad y Género	Blanca Judith Díaz Delgado	PAN
23	Estudios Legislativos	José Alejandro Zapata Perogordo	PAN
24	Estudios Legislativos Primera	Fernando Jorge Castro Trenti	PRI
25	Estudios Legislativos Segunda	Tomás Torres Mercado	PRD
26	Federalismo	Melquíades Morales Flores	PRI
27	Fomento Económico	Jorge Andrés Ocejo Moreno	PAN
28	Gobernación	Jesús Murillo Karam	PRI
29	Hacienda y Crédito Público	Gustavo Enrique Madero Muñoz	PAN
30	Jurisdiccional	David Jiménez Rumbo	PRD
31	Justicia	Alejandro González Alcocer	PAN
32	Juventud y Deporte	Javier Orozco Gómez	PVEM
33	Límites de las Entidades Federativas	Rubén Fernando Velázquez López	PRD
34	Marina	Sebastián Calderón Centeno	PAN
35	Medalla Belisario Domínguez	Manuel Velasco Coello	PVEM

No.	Comisión	Nombre del Presidente	Partido Político
36	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Arturo Escobar y Vega	PVEM
37	Población y Desarrollo	Humberto Andrade Quezada	PAN
38	Puntos Constitucionales	Pedro Joaquín Coldwell	PRI
39	Radio, Televisión y Cinematografía	Carlos Sotelo García	PRD
40	Recursos Hidráulicos	Silvano Aureoles Conejo	PRD
41	Reforma Agraria	Eduardo Tomás Nava Bolaños	PAN
42	Reforma del Estado	Marco Humberto Aguilar Coronado	PAN
43	Reglamento y Prácticas Parlamentarias	Arturo Núñez Jiménez	PRD
44	Relaciones Exteriores	Rosario Green Macías	PRI
45	Relaciones Exteriores África	Salomón Jara Cruz	PRD
46	Relaciones Exteriores América del Norte	Ricardo Francisco García Cervantes	PAN
47	Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe	Augusto César Leal Angulo	PAN
48	Relaciones Exteriores Asia-Pacífico	Carlos Jiménez Macías	PRI
49	Relaciones Exteriores Europa	José Guadarrama Márquez	PRD
50	Relaciones Exteriores Organismos Internacionales	Ángel Alonso Díaz Caneja	PAN
51	Relaciones Exteriores Organizaciones No Gubernamentales	Rafael Moreno Valle Rosas	PAN
52	Salud	Ernesto Saro Boardman	PAN
53	Seguridad Pública	Ulises Ramírez Nuñez	PAN
54	Seguridad Social	José Guillermo Anaya Llamas	PAN
55	Trabajo y Previsión Social	Carlos Aceves del Olmo	PRI
56	Turismo	Luis Coppola Joffroy	PAN
57	Vivienda	Carlos Lozano de la Torres	PRI

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del sitio electrónico del Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/>.

En este sentido, el cuadro 12 permite identificar las 57 comisiones de dictamen constituidas en el Senado para la LX y LXI legislaturas (según el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado aprobado por el pleno de la cámara el 28 de septiembre de 2006), así como el nombre de los senadores que presidieron cada una de estas comisiones y su respectiva filiación partidista. Así, podemos observar que el PAN presidió 26 comisiones, seguido del PRI con 15 comisiones, el PRD con 12, el Verde Ecologista con 3 y el Partido del Trabajo con 1.

Debemos tener presente también que no todas las comisiones tuvieron el mismo peso en el trabajo legislativo de la Cámara alta –al menos en lo que respecta a las iniciativas que el Ejecutivo presentó durante nuestro periodo de estudio– particularmente porque algunas de ellas tuvieron un área de competencia demasiado focalizada o estrecha, como las de

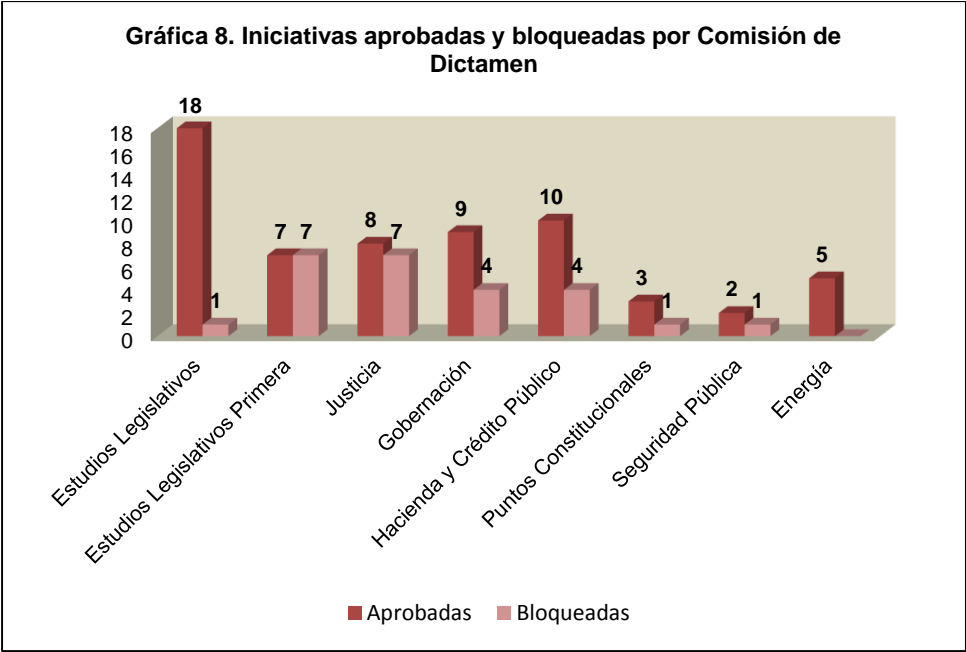
Asuntos Fronterizos Norte y Sur, la de Límites de las Entidades Federativas, las diversas comisiones adjuntas de Relaciones Exteriores (África, América del Norte, América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Europa, Organismos Internacionales, y Organizaciones no Gubernamentales) o la de Medalla Belisario Domínguez. En cambio, se constituyeron otras comisiones cuya área de competencia era demasiado extensa, como la de Hacienda y Crédito Público, Justicia, Gobernación o Reforma del Estado, lo cual repercutió directamente en la cantidad de iniciativas que recibieron para dictaminar.

El peso que tiene una comisión de dictamen en el proceso legislativo se determina por la cantidad de iniciativas que el pleno le turna para dictaminar. Así, de las 52 iniciativas que el jefe del Ejecutivo presentó al Senado durante la LX y LXI legislaturas, hubo sólo 5 comisiones a las que se les turnó la mayor cantidad de iniciativas (de las 16 comisiones que durante nuestro periodo de estudio tuvieron la encomienda de atender alguna de las 52 iniciativas presidenciales): 1) la Comisión de Estudios Legislativos, a la que se turnaron 20 iniciativas; 2) la Comisión de Estudios Legislativos Primera, que recibió 18 iniciativas; 3) la Comisión de Justicia, que debió dictaminar 17 iniciativas presidenciales; 4) la Comisión de Hacienda y Crédito Público, a la que se le turnaron 15 iniciativas; y 5) la Comisión de Gobernación, que recibió 14 iniciativas.

La norma dispone que una iniciativa de ley puede turnarse a más de una comisión. De hecho, 40 de las 52 iniciativas presidenciales fueron turnadas a al menos dos comisiones, sólo una iniciativa fue atendida por una comisión y el resto fue dictaminado por 3 o hasta 4 comisiones. Adicionalmente, la Ley Orgánica del Congreso otorga, en sus artículos 86 y 89, a la comisión de Estudios Legislativos la facultad para dictaminar, conjuntamente con las comisiones ordinarias, las iniciativas de ley y decretos relacionadas con la materia de su competencia. Por lo tanto, no resulta extraño que sean la comisión de Estudios Legislativos, la comisión de Estudios Legislativos Primera y la comisión de Estudios Legislativos Segunda (a la que se turnaron 7 iniciativas), las que tuvieron la encomienda de dictaminar la mayor cantidad de asuntos turnados por el jefe del Ejecutivo al Senado. Aunque debe destacarse que a ninguna de estas tres comisiones se les incluyó en el proceso de dictamen de 11 iniciativas, lo cual contravino la disposición legal referida.

Por otra parte, de las 5 comisiones que identificamos como las que atendieron la mayor cantidad de asuntos, 3 fueron presididas por el PAN (Estudios Legislativos, Hacienda y Créditos Público, y Justicia) y 2 fueron presididas por el PRI (Estudios Legislativos Primera y Gobernación). Además, hubo 3 comisiones cuya materia de competencia resultó ser un tema de interés estratégico para el gobierno (por la importancia que tuvieron los temas en

la agenda legislativa del presidente): 1) Puntos Constitucionales (por ser la comisión de dictamen de las iniciativas de reforma a la carta magna), presidida por el PRI; 2) Seguridad Pública, presidida por el PAN; y 3) Energía, presidida por el PRI. De este modo podemos percibir que hubo un equilibrio de fuerzas entre el PAN y PRI en lo relativo a la etapa de dictamen en comisiones, pues ambas fuerzas partidistas ocuparon “comisiones estratégicas” que pudieron haber incidido en el éxito o fracaso de las iniciativas de ley del Ejecutivo. Por otra parte, de las 16 comisiones que durante nuestro periodo de estudio tuvieron la encomienda de atender alguna de las 52 iniciativas presidenciales, el PRD sólo presidió una comisión (Estudios Legislativos Segunda), con lo cual la tercera fuerza partidista del Senado se quedó marginada del proceso de dictamen de las iniciativas presidenciales.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el sitio electrónico del SIL.

Adicionalmente, la gráfica 8 permite reconocer un panorama general sobre la labor legislativa de las 8 comisiones de dictamen que atendieron la mayor cantidad de iniciativas presidenciales o que, a su vez, fueron de mayor importancia por su paralelismo con las áreas de política de mayor interés para el gobierno federal. Tal como se ve, hubo una tendencia general por parte de estas comisiones para aprobar las iniciativas

presidenciales¹²⁰ y, además, las comisiones presididas por el partido gobernante (PAN) aprobaron más iniciativas (38 iniciativas) que las comisiones presididas por el PRI (24 iniciativas). Sin embargo, esto pudo haber respondido a que las comisiones presididas por el PAN atendieron una mayor cantidad de asuntos que las comisiones presididas por el PRI, lo cual quiere decir que en ambos casos hubo una tendencia a cooperar con el jefe del Ejecutivo, sin tomar en cuenta la complejidad de las propuestas presentadas.

Finalmente, se ha señalado que la norma escrita dispone que para la integración de las comisiones se debe privilegiar “la experiencia y la idoneidad” de los legisladores, sin embargo, regularmente las presidencias de comisión se reparten como prebenda política, sin tomarse en cuenta el perfil académico o la experiencia política de los propios legisladores. Al respecto, hay que puntualizar que la profesionalización legislativa se ve impedida por la imposibilidad legal de que los legisladores se reelijan de forma consecutiva. No obstante, tal situación no impacta en su profesionalización política, lo cual quiere decir que aunque a los legisladores les está impedido reelegirse, la posibilidad de acceder a otros cargos de elección popular les ha permitido especializarse como políticos, incluso de formarse en áreas específicas de políticas públicas, al ocupar puestos en la APF o local.

Así, de las cuatro “comisiones estratégicas” que fueron presididas por el PAN, sólo en una ocasión podemos aseverar que el senador titular cubrió el perfil de manera idónea. Se trata de la comisión de Estudios Legislativos, a cargo del senador José Alejandro Zapata Perogordo, quien se había desempeñado en dos ocasiones como diputado federal y fungió como secretario de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. En los tres casos restantes los senadores panistas no demostraron experiencia en las áreas temáticas de las comisiones que presidieron y, en cambio, su formación política se encontraba ampliamente ligada a la estructura interna del partido. Por otra parte, en el caso de las 4 “comisiones estratégicas” que el PRI presidió, tanto Francisco Labastida Ochoa (presidente de la comisión de Energía) como Jesús Murillo Karam (presidente de la comisión de Gobernación) fueron los únicos que demostraron una trayectoria política idónea para ocupar sus cargos, el primero al haberse desempeñado como Secretario de Energía, y el segundo al demostrar una vasta experiencia política y una probada experiencia legislativa. Por último, hay que puntualizar que aunque el universo de datos que he seleccionado para dar sustento al argumento arriba expuesto pudiera parecer

¹²⁰ Hay que puntualizar que las comisiones de dictamen legislan regularmente en conjunto, por lo cual una misma iniciativa presidencial pudo haberse contabilizado en dos o hasta en tres ocasiones.

poco representativo, sólo he querido dejar evidencia que el hecho de que los legisladores no cuenten con un perfil idóneo para presidir las comisiones es una regularidad constante.

4.2.3. Las iniciativas presidenciales: clasificación y análisis.

Entre la LX y LXI legislaturas, el Ejecutivo envió al Senado 52 iniciativas de ley, de las cuales 35 fueron aprobadas (67%), 15 fueron ignoradas (29%), y 2 fueron rechazadas (4%). Si sólo se tomaran en cuenta estos datos, podría afirmarse que durante este periodo de tiempo el jefe del Ejecutivo fue un legislador exitoso y que el Senado adoptó más una aptitud de cambio que una actitud de freno con respecto a las iniciativas de ley del presidente. No obstante, estos datos no nos permiten reconocer qué iniciativas presidenciales fueron más susceptibles de ser aprobadas o rechazadas, ni cuáles fueron las razones que condujeron a su éxito o fracaso. Por lo tanto, lo que se buscará en lo sucesivo es identificar patrones en el comportamiento de los legisladores que nos ayuden a responder a estas dos interrogantes.

Para tal efecto, debemos tomar en cuenta el peso específico de cada una de las iniciativas presidenciales, pues resulta claro que una propuesta de carácter técnico no tiene la misma importancia que una iniciativa de reforma constitucional o una iniciativa que modifica un amplio conjunto de disposiciones legales. Por lo tanto, mi hipótesis de trabajo es que las propuestas legislativas de carácter técnico o de bajo impacto en la actividad de gobierno tuvieron mayor probabilidad de ser aprobadas y dictaminadas en un breve periodo de tiempo, mientras que las iniciativas constitucionales o aquellas de alto impacto en el entramado institucional fueron más susceptibles de ser dictaminadas en un periodo más largo de tiempo o incluso de ser bloqueadas por los senadores.

Dentro del proceso legislativo toda iniciativa de ley que no se considera facultad exclusiva de una de las cámaras es turnada a la colegisladora en forma de minuta, una vez que alcanza el apoyo mayoritario de los legisladores de la cámara de origen. En esta investigación la Cámara de Diputados funge como una puerta de veto de las propuestas legislativas introducidas al Senado por el Ejecutivo, lo cual quiere decir que una iniciativa que fue aprobada por la Cámara de Senadores durante la LX y LXI legislaturas, no necesariamente logró convertirse en ley, dado que la Cámara de Diputados pudo haberla rechazado o bloqueado.

De las 19 iniciativas presidenciales que el Senado aprobó y turnó a la cámara revisora durante la LX legislatura, sólo una no fue nunca dictaminada por la colegisladora, lo cual quiere decir que la tasa de aprobación de la Cámara de Diputados sobre las minutas que

el Senado le turnó durante esta legislatura, fue del 95%. Situación que podría explicarse por el equilibrio de fuerzas existente entre los grupos parlamentarios de ambas cámaras. Por otra parte, de las 22 iniciativas aprobadas y turnadas por el Senado a la colegisladora en la LXI legislatura, 5 iniciativas fueron bloqueadas (4 pendientes de dictamen y 1 desechada¹²¹), lo que se traduce en una tasa de aprobación del 77%. Tal situación revela que la elección de medio término, que obliga a la renovación total de la Cámara de Diputados, impactó de manera negativa en la relación legislativa con el Senado.

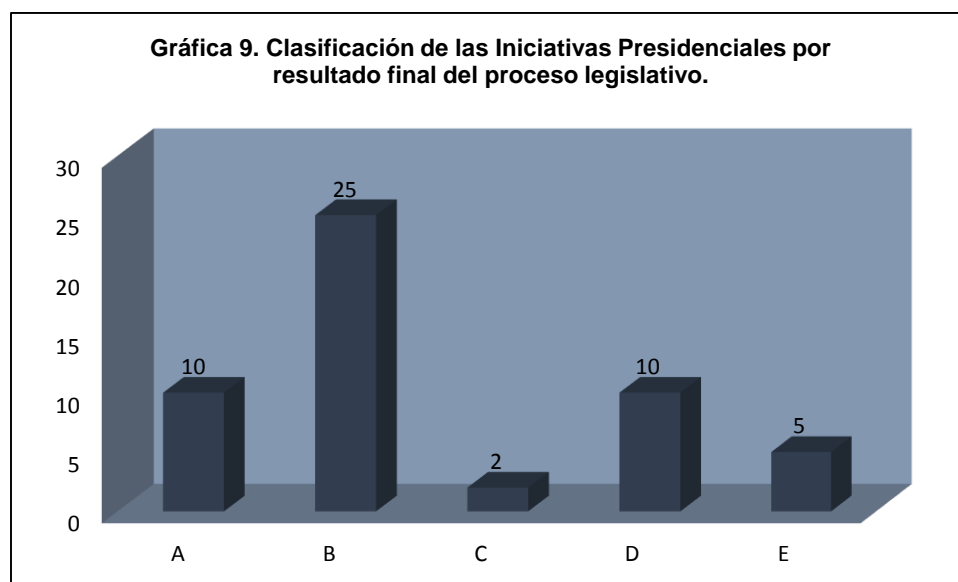
Sin embargo, aunque se reconoce que la Cámara de Diputados tiene la capacidad de bloquear una iniciativa presidencial previamente aprobada por el Senado, no me interesa analizar aquí los motivos por los cuales la colegisladora rechaza las minutas que el Senado le remite, sino sólo identificar las razones que motivan a los senadores a aprobar o bloquear una propuesta legislativa del presidente. Así, si se descarta del análisis la influencia que ejerce la cámara revisora en el proceso legislativo, entonces encontramos que el Senado aprobó 40 iniciativas presidenciales, desechó 2 y bloqueó 10.

Para dar mayor claridad al análisis hay que señalar que en esta investigación se describe cuántas y cuáles fueron las iniciativas introducidas por el Ejecutivo al Senado en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre de 2006 y el 31 de agosto de 2012, dado que lo que se pretende es identificar patrones de aprobación y bloqueo de las propuestas legislativas del Ejecutivo durante el periodo de mandato de los senadores que resultaron electos en la elección federal de 2006, teniendo plena conciencia de que por mandato constitucional dichos senadores se vieron obligados a convivir brevemente con el Ejecutivo cuyo periodo de gobierno inició el 01 de diciembre del 2000 y concluyó el 30 de noviembre de 2006. En efecto, el expresidente Vicente Fox Quezada introdujo a la LX legislatura, con fecha 29 de noviembre de 2006, 4 iniciativas de ley: tres fueron de carácter técnico, aprobadas durante el mandato del expresidente Felipe Calderón Hinojosa y la restante se relacionaba con un tema de impartición de justicia, referente a la creación de la ley reglamentaria del artículo 21 constitucional y una adición a la ley orgánica del Poder Judicial, aprobada por el Senado en la LXI legislatura y congelada por la cámara revisora en esta misma legislatura.

Por otra parte, según Khemvirg Puente, las iniciativas de ley adquieren valor de acuerdo con el tiempo que tardan en ser dictaminadas y las cuatro posibilidades de respuesta que alcanzan dentro del proceso legislativo: aprobada, aprobada con modificaciones,

¹²¹ Hay que tomar en cuenta que esta iniciativa fue aprobada por el Senado en un inicio (como cámara de origen), sin embargo, la Cámara de Diputados la desechó y la devolvió al Senado para una segunda revisión, empero, el Senado no expresó de nueva cuenta su postura sobre el asunto. Por ello, en lo sucesivo esta iniciativa será considerada como “congelada por el Senado”.

rechazada o “congelada” (2007:123). Tomando esto en cuenta, las iniciativas presidenciales que son objeto de este análisis se pueden clasificar en cinco rubros: A, aquellas que fueron aprobadas en el Senado sin modificaciones; B, aquellas que fueron aprobadas en el Senado pero que sufrieron modificaciones en su contenido; C, aquellas que fueron desechadas formalmente, es decir, que tuvieron un dictamen negativo en el Senado; D, aquellas que fueron presentadas al Senado y turnadas a comisiones de dictamen, pero que fueron “congeladas” por no haberse producido dictamen sobre el tema en cuestión; y E, aquellas que fueron aprobadas por el Senado (independientemente de si sufrieron cambios o no), pero que fueron bloqueadas o “congeladas” por la ámara revisora. Esta clasificación es de gran utilidad porque, por una parte, permite identificar dos tipos de aprobación: uno es aquel en el que no existen cuestionamientos a la propuesta legislativa y otro es aquel en el que el proceso de escrutinio de la iniciativa de ley es más riguroso, lo que deriva en la modificación de su contenido. Por otra parte, esta clasificación también permite identificar dos tipos de bloqueos legislativos: el absoluto y el relativo. El bloqueo absoluto es el bloqueo formal, en el que se expresa de forma manifiesta una opinión desfavorable de la propuesta legislativa, mientras que el bloqueo relativo se puede generar de dos formas: al retrasar la aprobación de una iniciativa, en comisiones o en el pleno, o al congelar una iniciativa, es decir, al no tomar postura respecto a un asunto determinado (Puente, 2007:122-123).



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el sitio electrónico del SIL.

La gráfica 9 muestra las 52 iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo al Senado durante la LX y LXI legislaturas, de acuerdo a las cinco posibilidades de respuesta que he identificado. Los datos revelan, por una parte, que casi el 50% de dichas iniciativas fueron aprobadas con modificaciones por el Senado, modificaciones que se llevaron a cabo en todos los casos durante la etapa de comisiones. Por otra parte, presentar los datos de este modo sirve para reconocer al menos cuatro características del comportamiento de los senadores durante este periodo: 1) hubo una alta propensión a modificar el *status quo* legislativo; 2) aunque hubo una alta tendencia a cooperar con el Ejecutivo, los senadores fueron más proclives a modificar el contenido de las iniciativas presidenciales; 3) hubo una paridad entre las iniciativas que bloquearon y las iniciativas que aprobaron sin modificaciones; y 4) desecharon formalmente sólo el 20% de las propuestas legislativas del Ejecutivo. Sin embargo, para identificar los patrones de comportamiento de los senadores en el trabajo legislativo se utilizarán otras dos variables de análisis: el tiempo de dictamen y el contenido de las iniciativas.

El tiempo que toma a las comisiones de dictamen del Senado expresar su postura con respecto a cualquier iniciativa de ley está regulado por el artículo 212 del reglamento del Senado de la República, el cual dispone que “las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles”. No obstante, el mismo artículo 212 señala que en los casos en que se trate de una iniciativa o proyecto complejos, la Mesa Directiva de la cámara podrá ampliar los plazos de dictamen y agrega que dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción del turno, las comisiones de dictamen pueden solicitar la ampliación del plazo referido. Asimismo, este mandato legal se complementa con lo dispuesto por el inciso g) del artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso General, el cual faculta al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores para exigir a cualquier comisión que entregue su dictamen en un término no mayor de 10 días, si han transcurrido 20 días hábiles desde que le fue turnado el asunto por el pleno de la cámara. Si el término de 10 días no fuera atendido mediante causa justificada, el asunto en cuestión podrá remitirse a una comisión diferente.

Evaluar el tiempo que tomó dictaminar una iniciativa presidencial permite reconocer dos situaciones: 1) los casos en los que existió una violación al artículo 212 del reglamento del Senado y una omisión a lo dispuesto por el inciso g) del artículo 67 de la ley orgánica del Congreso General; y 2) los casos en los que hubo un “bloqueo relativo” de una iniciativa presidencial, al haberse retrasado su dictamen injustificadamente. Para tal efecto, se toma en consideración dos aspectos del tiempo de dictamen: 1) el número de días que transcurrió

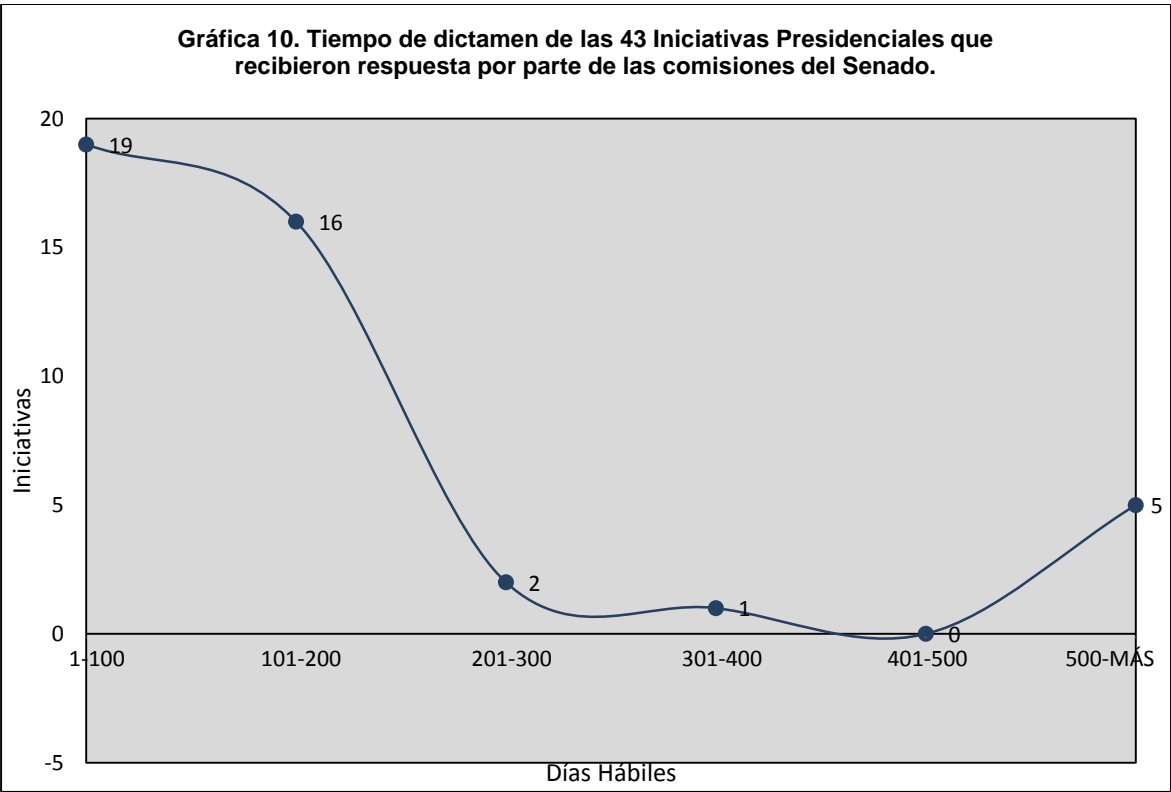
entre la fecha en que la iniciativa fue presentada al Senado y la fecha en que fue dictaminada en comisiones; y 2) el número de días que transcurrió entre la fecha en que fue dictaminada en comisiones y la fecha en que fue votada por el pleno.

Tal como se señaló con anterioridad, de las 52 iniciativas objeto de análisis, 10 fueron congeladas por las comisiones del Senado, de estas hubo una iniciativa que aunque fue aprobada por el Senado, la Cámara de Diputados la desechó y la devolvió al Senado para una segunda revisión. Empero, el Senado no expresó de nueva cuenta su postura sobre el asunto, por ello esta iniciativa quedó integrada en las iniciativas presidenciales de tipo D. Tomando esto en cuenta, se obtiene que 43 iniciativas presidenciales recibieron una respuesta por parte de las comisiones de dictamen del Senado (incluidas las 2 iniciativas cuyo dictamen se realizó en sentido negativo). De estas 43 sólo 8 (el 15%) fueron dictaminadas dentro del plazo de 30 días hábiles que establece la norma escrita, cuyo contenido –como veremos– se distribuye de la siguiente manera: 3 en materia administrativa, 3 en materia de política exterior, una en materia de seguridad y justicia y la restante en materia de política financiera. Por lo tanto, dado que no se registró que alguna de las 35 iniciativas que fueron dictaminadas en un plazo superior a los 30 días hábiles fuera turnada a una comisión distinta de la que originalmente designó el pleno de la cámara o se hubiera pedido la extensión del plazo de dictamen, entonces resulta claro que en la gran mayoría de los casos los procedimientos legales no son respetados por los senadores a la hora de dictaminar las iniciativas de ley del Ejecutivo.

Ahora bien, de las 43 iniciativas presidenciales que –como dije– fueron dictaminadas por las comisiones del Senado, 37 (86%) fueron discutidas y votadas por el pleno de la cámara en un plazo no mayor a 10 días hábiles. Por lo tanto, aunque la norma no establece un límite de tiempo entre el turno de un dictamen por parte de las comisiones y su discusión en el pleno de la cámara, la tendencia revela que en la mayoría de los casos no transcurren más de 10 días hábiles entre la aprobación en comisiones y la aprobación en el pleno. De modo que los casos excepcionales podrían ser considerados como un intento de bloqueo legislativo. De hecho, la práctica parlamentaria demuestra que los dictámenes presentados al pleno regularmente no sufren modificaciones, lo cual responde a la proporcionalidad de representantes con que cuentan los grupos parlamentarios en las comisiones y al trabajo de carácter técnico que realizan.

La gráfica 10 matiza la tendencia del tiempo que tomó dictaminar las 43 iniciativas presidenciales que recibieron respuesta por parte de las comisiones de dictamen del Senado. Con lo cual, queda de manifiesto que en su mayoría (el 52%, si descartamos las

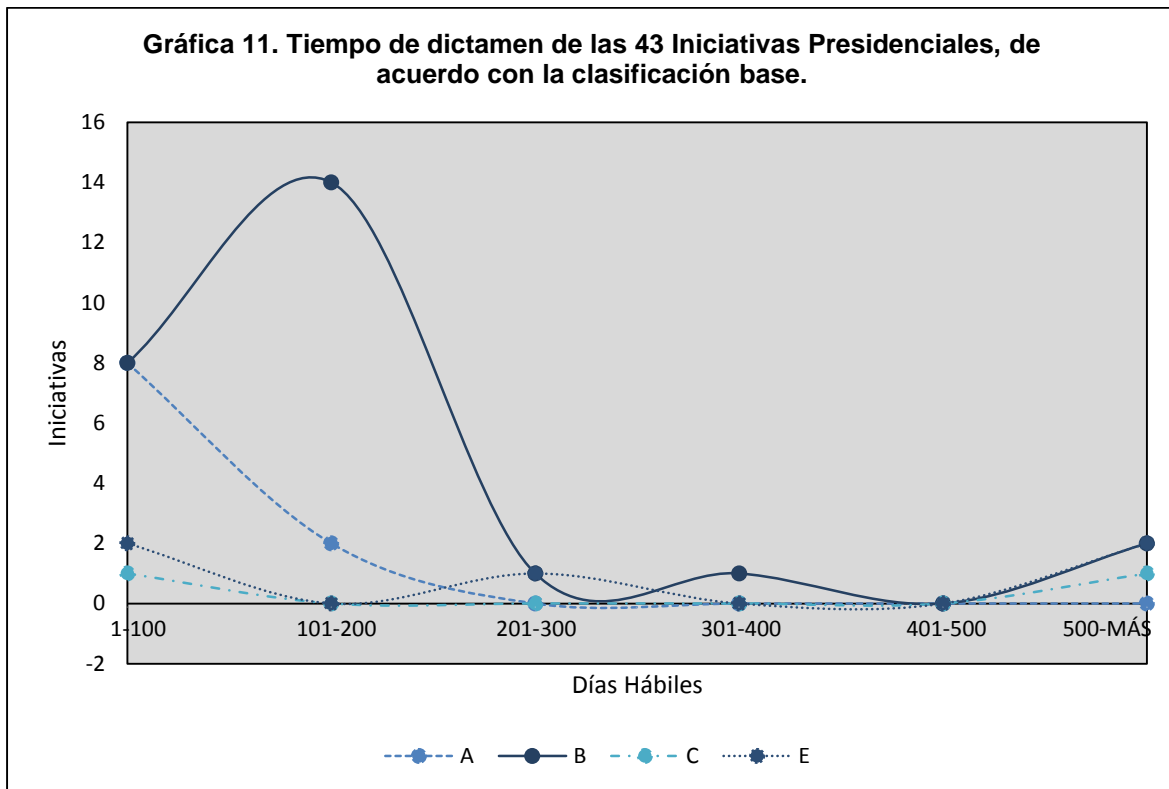
8 iniciativas que fueron aprobadas en un plazo no mayor a 30 días hábiles) las iniciativas presidenciales fueron dictaminadas en un periodo entre 30 a 200 días hábiles, cifra que se haya muy por encima de lo dispuesto por el artículo 212 del reglamento del Senado. Por otra parte, hay motivos para suponer que las 5 iniciativas que fueron dictaminadas en un plazo mayor a los 500 días hábiles, generaron una fuerte polarización en la cámara o no suscitaron interés en los senadores, motivo por el cual se demoró tanto tiempo su aprobación. El contenido de 4 de estas 5 iniciativas estuvo relacionado con el tema de seguridad y justicia y la restante se vinculó con un tema administrativo (reforma a la “ley de premios, estímulos y recompensas civiles”).



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el sitio electrónico del SIL.

Por otra parte, la gráfica 11 representa el cruce de información entre dos variables de análisis: el tiempo de dictamen y el tipo de iniciativas presidenciales. Hay que señalar en primera instancia que las iniciativas presidenciales del tipo D quedaron descartadas de esta gráfica debido a que nunca recibieron respuesta por parte de las comisiones del Senado. Asimismo, esta gráfica permite observar que la mayoría de las iniciativas que fueron aprobadas sin modificaciones se dictaminaron en un periodo no mayor a 100 días hábiles,

mientras que las iniciativas que fueron aprobadas con modificaciones se dictaminaron, en su mayoría, en un rango de entre 101 a 200 días hábiles. Finalmente, cabe destacar que las iniciativas que recibieron un dictamen negativo no mostraron una tendencia clara, pues una de ellas fue dictaminada en los primeros 100 días hábiles y la otra fue dictaminada en un periodo mayor a 500 días hábiles.



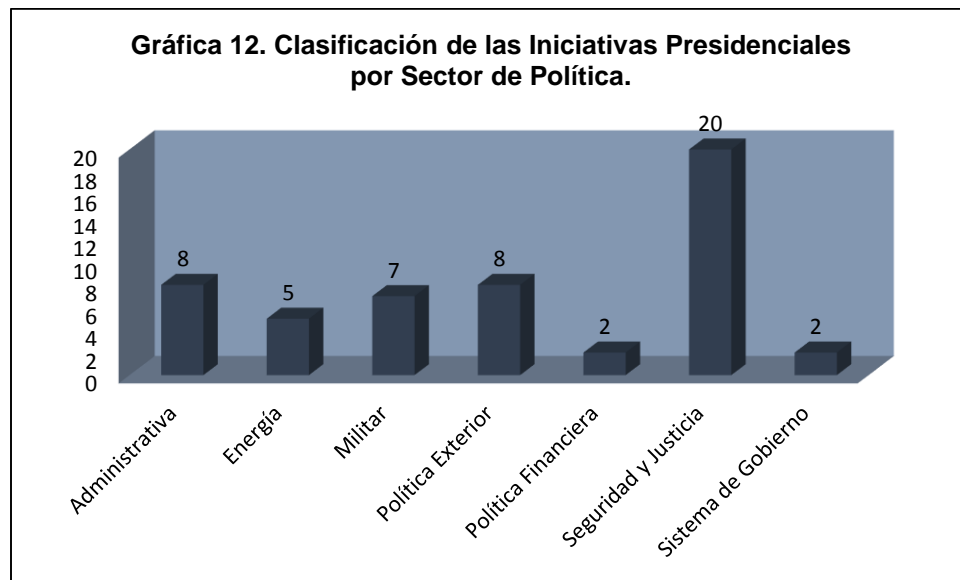
Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el sitio electrónico del SIL.

Sin embargo, registrar el tiempo que tomó dictaminar una iniciativa presidencial –como se ve–, no es suficiente para identificar los patrones de comportamiento de los senadores a la hora de aprobar o rechazar una propuesta legislativa del Ejecutivo. Por lo tanto, con la intención de corroborar nuestra hipótesis de investigación, se clasificó a las 52 iniciativas presidenciales objeto de este estudio bajo un segundo criterio, relativo al sector de política en que se ubica su contenido. Esta propuesta de clasificación tiene por objeto identificar la posibilidad de que el éxito o fracaso de una iniciativa presidencial se encuentre relacionada con el tema de la misma. De este modo, se identificaron los siguientes sectores de política:

- 1) Política Exterior, incluye a aquellas iniciativas presidenciales que autorizan al ejecutivo a firmar convenios con organismos internacionales o que modifican las

leyes por las cuales se establecen las bases para ejecutar dichos convenios, particularmente en lo que se refiere a las aportaciones financieras de México a Organismos Financieros Internacionales;

- 2) Administrativa, agrupa a las iniciativas presidenciales que contemplan propuestas en materia de acuñación monetaria, así como aquellas con modificaciones relativas a los procedimientos administrativos del gobierno y de la actuación de los servidores públicos;
- 3) Energía, concentra a todas las iniciativas que tienen por objeto modificar la administración de los recursos petrolíferos y el manejo de los hidrocarburos;
- 4) Política Financiera, aquellas iniciativas que tienen un amplio impacto en los procesos de financiamiento de la infraestructura del gobierno federal;
- 5) Sistema de Gobierno, agrupa a las iniciativas que producen un cambio en el entramado institucional del sistema político y en la forma en que se organiza la APF;
- 6) Militar, concentra a las propuestas relacionadas con la organización, los procedimientos y las actividades de las fuerzas armadas; y
- 7) Seguridad y Justicia, engloba todas las iniciativas presidenciales que se encuentran enfocadas en temas de seguridad pública o impartición de justicia.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el sitio electrónico del SIL.

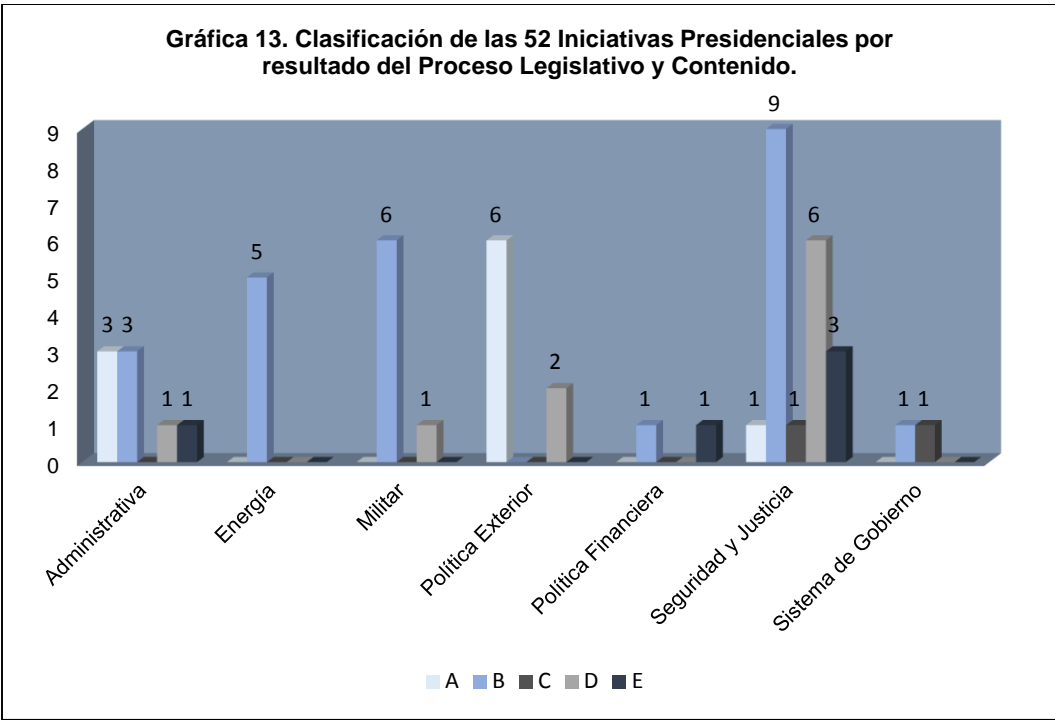
La gráfica 12 presenta en términos cuantitativos las 52 iniciativas presidenciales por sector de política con el que se relaciona su contenido. Tal como se muestra, las iniciativas en materia de “seguridad pública y justicia” fueron las que tuvieron mayor frecuencia entre las

propuestas legislativas del Ejecutivo, y aunque las iniciativas de “política exterior” y las de carácter administrativo fueron las que tuvieron la segunda mayor frecuencia durante este periodo de estudio, el sector energético y el sector militar fueron las áreas de política de mayor interés para el gobierno federal. La revisión al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 puede ayudarnos a darle sustento a la anterior aseveración, dado que es el texto que recopila las áreas de política de mayor interés para el gobierno federal y puede ser considerado la fuente de que emanan la mayor parte de las propuestas legislativas del presidente.

Tanto el tema de seguridad pública e impartición de justicia, como los temas relacionados con el sector militar, se recopilan en el Eje 1 del PND 2007-2012, denominado “Estado de Derecho y Seguridad”, el cual pone énfasis en “la modernización del sistema de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas”, para lo cual contempla 18 objetivos y 65 estrategias (*vid* PND 2007-2012: 43); de igual modo, en el apartado 1.8 del Eje 1 se señala la importancia de desarrollar y fortalecer a las Fuerzas Armadas, al ser consideradas como “garantes de la seguridad”. Sobre este último tema, Jorge Alberto Lara Rivera distingue que la administración del expresidente Felipe Calderón tuvo como uno de sus principales objetivos “el desarrollo del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México, mediante la preservación de la disciplina y la moral militar, y el mejoramiento de sus condiciones de vida y la de sus familias” (2012: 110). De hecho, el presupuesto destinado para los cuatro ramos administrativos encargados de la seguridad pública y la impartición de justicia en nuestro país (Defensa Nacional, Marina, Procuraduría General de la República y Seguridad Pública) se incrementó en promedio, entre 2007 y 2012, 102.7%; siendo Seguridad Pública el ramo más beneficiado, con un incremento del 196.7%, al pasar de \$13,664.68 mdp asignados en 2007 a \$40,536.52 mdp asignados en 2012. Por otra parte, el apartado 2.11 del Eje 2 “Economía Competitiva Generadora de Empleos”, reconoce la importancia de darle un amplio impulso a la “modernización” del marco normativo del sector petrolero, lo cual se tradujo en cinco propuestas legislativas que ya hemos mencionado antes.

Por otra parte, la gráfica 13 representa el cruce de información entre dos de nuestras variables de análisis: el sector de política y el resultado del proceso legislativo, lo que nos permite identificar con facilidad a qué sector de política pertenecen las iniciativas presidenciales que fueron más proclives a ser aprobadas o bloqueadas. Hay que destacar que la información mostrada en la gráfica nos permite corroborar nuestra hipótesis de trabajo, pues sólo dos tipos de iniciativas presidenciales tuvieron una alta probabilidad de

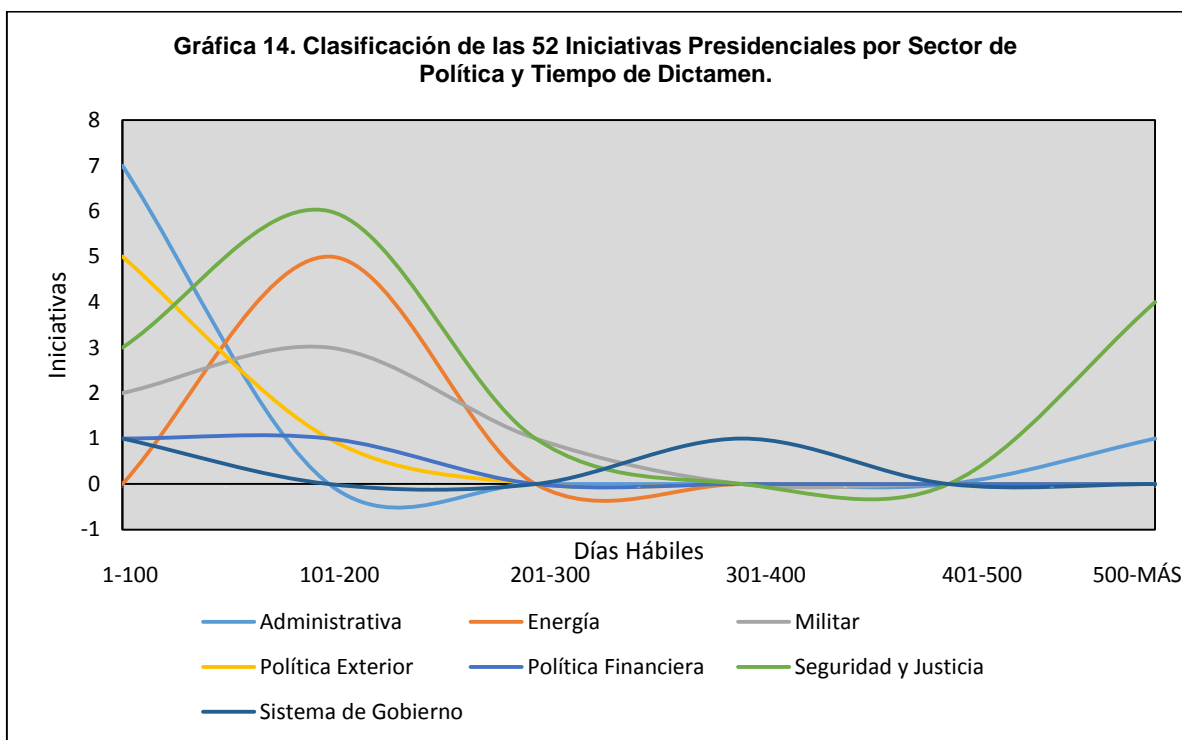
ser aprobadas sin que su contenido sufriera modificaciones: las de política exterior (75%) y las de carácter administrativo (37.5%). Las iniciativas presidenciales que he clasificado como de política exterior tuvieron dos propósitos: 1) modificar el marco normativo que autoriza al Ejecutivo a firmar convenios con Organismos Financieros Internacionales y 2) autorizar al Banco de México para aumentar las aportaciones monetarias del país a dichos organismos. Se aprecia que tales iniciativas tuvieron un carácter meramente técnico, motivo por el cual se puede entender que hayan sido aprobadas mayoritariamente sin modificaciones y en un periodo de tiempo breve (62 días en promedio), como lo revela la gráfica 14.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el sitio electrónico del SIL.

Hay que tomar en cuenta que hubo dos iniciativas de política exterior que fueron bloqueadas por los senadores. El motivo de ello podría explicarse por la fecha en que fueron presentadas: una el 30 de mayo de 2012 y la otra el 04 de julio de 2012, es decir, durante el receso del Senado. Si bien es cierto que las comisiones de dictamen continúan sesionando durante los recesos del Senado (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 137 de su reglamento) no se encuentran obligadas a atender los asuntos que la Comisión Permanente les turna. Así, tomando en cuenta que se trataba de iniciativas de carácter

técnico, estas probablemente no despertaron interés suficiente en los legisladores para ser dictaminadas durante el receso legislativo, lo que las colocó en la congeladora legislativa¹²². Por otra parte, las iniciativas que he clasificado como administrativas, comprenden varios subgéneros: 1) las de acuñación monetaria, que son meramente técnicas; 2) las de carácter procedimental en el ámbito organizacional de la APF, como la ley de firma electrónica avanzada, la propuesta de reforma constitucional para ajustar el tabulador de sueldos y salarios de la APF, y la reforma a la ley de premios, estímulos y recompensas civiles; y 3) otra más que buscaba impactar de forma directa a los procedimientos de denuncia de los servidores públicos: la reforma a ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el sitio electrónico del SIL.

De las 4 iniciativas de acuñación monetaria presentadas por el presidente, 3 fueron aprobadas sin modificaciones en su contenido y en un promedio de 39 días, lo cual contribuye a corroborar la hipótesis de investigación. La iniciativa restante (referente al establecimiento de las características de la novena moneda de plata conmemorativa del quinto centenario del encuentro de dos mundos) quedó congelada por la Cámara de

¹²² Sitio del que salieron el 29 de abril de 2014.

Senadores. Sin embargo, para conocer las particularidades del resultado de este proceso legislativo debemos considerar la cronología del asunto: la iniciativa fue presentada al Senado el 24 de abril de 2012, el día siguiente fue aprobada por las comisiones de dictamen sin que hubiera modificaciones en su contenido, y en el día consecutivo siguiente (26 de abril) el pleno del Senado dio su voto favorable. Posteriormente, la Cámara de Diputados recibió la minuta del Senado el 27 de abril, la desechó (sin que pasara por comisiones de dictamen) y la turnó de vuelta al Senado el mismo día. Empero, entre el día en que la Cámara de Diputados turnó de vuelta al Senado la iniciativa y el día en que el Senado recibió la minuta, pasaron más de seis meses (de acuerdo con la información disponible en el SIL de la SEGOB), lo cual nos lleva a pensar que se produjo un “bloqueo relativo” de la iniciativa, aunque resulta difícil reconocer las causas por las cuales los diputados decidieron actuar de este modo en un tema meramente técnico.

Otro aspecto sobresaliente es que las 3 iniciativas administrativas que sub-clasifiqué como de carácter procedimental, fueron aprobadas con modificaciones en su contenido; lo cual permite confirmar que mientras más compleja es una iniciativa legislativa, hay mayor probabilidad de que sea aprobada con modificaciones –o incluso bloqueada– y, por lo tanto, que su proceso de dictamen lleve más tiempo. Por ejemplo, la iniciativa de reforma a la ley de premios, estímulos y recompensas civiles, tardó 658 días hábiles en ser dictaminada. Empero, la propuesta de ajuste al tabulador de sueldos y salarios de la APF, que buscaba modificar el artículo 73 y 127 constitucionales, fue la que menos tiempo tardó de este subgrupo en ser dictaminada, apenas 32 días hábiles. No obstante, es probable que esta iniciativa haya sido la que más modificaciones sufrió de este grupo, pues mientras la propuesta inicial buscaba ajustar los tabuladores de los salarios y percepciones de la APF mediante la modificación de dos artículos de la Constitución, el dictamen aprobado por las comisiones del Senado modificaba cuatro artículos constitucionales (el 75, el 115, el 123 y el 127), ampliando así el objeto inicial de la propuesta legislativa.

Finalmente, la iniciativa de reforma a la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos enviada por el Ejecutivo, que tenía por objeto la creación de mecanismos que incentivarán o favorecieran la denuncia de los servidores públicos, proponía modificaciones en 12 artículos de dicha ley. Sobre esta cuestión cabe señalar que la iniciativa fue aprobada en tan sólo 26 días por las comisiones del Senado, con algunos ajustes superficiales: 1) la integración de un artículo 10 Bis, que especificaba las características que deberían tener las quejas y denuncias que se presentaran en contra de los servidores públicos, y 2) modificaciones menores a la redacción del articulado. Sin

embargo, aunque la iniciativa no tuvo resistencia por parte de los senadores, la Cámara de Diputados detuvo la propuesta en el momento en el que le fue turnada por el Senado (durante los últimos días del periodo ordinario de sesiones).

Por otra parte, la gráfica 13 también nos permite observar que las iniciativas que tuvieron mayor probabilidad de ser modificadas fueron las que se ubicaron en el área de mayor interés para el gobierno federal. Al respecto, cabe señalar que el texto denominado “Temas Legislativos para la Agenda Nacional”, suscrito por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa y que antecede al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, subraya el interés del gobierno federal en tres temas puntuales: 1) la seguridad pública y el Estado de derecho, 2) la modernización de PEMEX, y 3) el mejoramiento de la gobernabilidad democrática. Hay que tomar en cuenta que aunque el sector militar no figuró en las prioridades de la agenda legislativa del Ejecutivo en el arranque del gobierno, el tema surgió posteriormente como un agregado al fortalecimiento de la seguridad pública del país, tal como lo señala el PND 2007-2012. Dicho lo anterior, resulta claro que las iniciativas cuya temática representaba mayor interés para el gobierno federal fueron las más propensas a sufrir modificaciones al momento de ser escrutadas por los senadores y, de hecho, fueron las que mayor tiempo tardó su proceso de dictamen.

En lo que respecta al tema militar y al tema energético, los senadores lograron tomar el control de la agenda, dado que ninguna de estas iniciativas fue aprobada sin sufrir modificaciones en su contenido. Las iniciativas en materia energética pueden evaluarse como una sola propuesta legislativa, debido a que las cinco iniciativas presidenciales en esta materia formaron parte de la denominada “reforma energética”, la cual tenía como principal objetivo establecer un nuevo régimen de contrataciones en materia de explotación y producción del petróleo (Diener, 2012). Estas cinco propuestas fueron ingresadas al Senado el 10 de abril de 2008 (en la primera parte del mandato presidencial), y fueron antecedidas por una campaña mediática que revelaba un diagnóstico negativo sobre la situación financiera de Petróleos Mexicanos y sobre las reservas petroleras de la nación (Cornejo, 2009); lo cual puso de manifiesto la importancia que el gobierno federal otorgó al tema. El promedio de días que las comisiones de dictamen tardaron en expresar una postura sobre esta cuestión fue de 139 días hábiles, lo que significa que las iniciativas presidenciales en materia energética se aprobaron en uno de los mayores lapsos de tiempo. Asimismo, resulta probable que estas propuestas hayan sido las que, en conjunto, sufrieron más modificaciones, debido a que, como señala Diener Sala, el resultado final del proceso legislativo desdibujó la ambición presidencial sobre esta cuestión (2012: 185).

En lo referente al tema militar, las propuestas legislativas del presidente pueden subclasificarse en cuatro áreas: 1) justicia militar (que engloba a la única iniciativa bloqueada de este sector de política), 2) seguridad social, 3) estructura orgánica de las fuerzas armadas, y 4) ascensos y recompensas de las fuerzas armadas. En conjunto, las seis iniciativas presidenciales concernientes al tema militar que fueron aprobadas por el Senado tardaron en ser dictaminadas un promedio de 131 días hábiles. Sin embargo, la iniciativa que más tiempo tardó en ser dictaminada fue la que sub-clasifiqué como de “justicia militar” (265 días hábiles), la cual buscaba modificar sólo dos artículos del “código de justicia militar” y cuyo objeto era sancionar penalmente a los miembros de las fuerzas armadas que se relacionaran con el crimen organizado. En contraste, la iniciativa de reforma a la ley orgánica de la armada de México, que buscaba implementar modificaciones en 57 artículos de la referida ley y cuyo objetivo era modificar la estructura orgánica y operativa de las fuerzas armadas, tardó tan sólo 109 días en ser dictaminada.

La iniciativa de “justicia militar” sería una excepción a la hipótesis de investigación, dado que aunque el alcance del planteamiento era más amplio y complejo en el caso de la propuesta de reforma a la estructura orgánica de las fuerzas armadas, el tiempo que tardaron las comisiones en generar un dictamen sobre el asunto fue mayor en el caso de la iniciativa de justicia militar. Empero, cabe la posibilidad de que la reforma al código de justicia militar hubiera causado más resistencia de ciertos sectores de las fuerzas armadas, por implicar una invasión a un tema que resulta sumamente delicado para este sector, lo cual justificaría el hecho de que su tiempo de dictamen hubiera demorado tanto. De hecho, esta pudiera ser la explicación del por qué el Senado decidió no expresar su postura sobre la iniciativa que pretendía eliminar el fuero militar a los integrantes del Ejército que cometieran delitos como desaparición forzada, violación o tortura. De cualquier modo, resulta claro que en lo que respecta al sector militar las propuestas legislativas del jefe del Ejecutivo fueron derrotadas por los senadores en todos los casos, pues el lapso de tiempo que tomó discutir las fue de los más amplios de las 52 iniciativas presidenciales objeto de estudio y lo que es más, 6 iniciativas fueron modificadas en su contenido sin importar su complejidad o alcance y una más fue bloqueada.

Por otra parte, cabe destacar que las iniciativas presidenciales en materia de seguridad y justicia siguieron prácticamente dos rutas: aprobadas con modificaciones o congeladas por las comisiones de dictamen. En efecto, el 47% de las iniciativas de este sector de política

fueron aprobadas con modificaciones¹²³ y el 38% fueron bloqueadas. De acuerdo con los datos presentados por la gráfica 13, se puede apreciar que las iniciativas presidenciales de seguridad pública e impartición de justicia fueron más susceptibles de ser bloqueadas por los senadores que el resto de las propuestas legislativas del presidente. Además el promedio de días que tomó aprobarlas fue el más alto de los 7 sectores de política identificados, 198 días hábiles en promedio. Hay que tomar en cuenta también que estas iniciativas fueron regularmente más complejas y tuvieron un mayor alcance que el resto de las iniciativas presidenciales, lo cual abona a corroborar la hipótesis de investigación.

Las 9 iniciativas presidenciales del sector de seguridad y justicia que fueron aprobadas con modificaciones por el Senado, y que posteriormente fueron aprobadas por la cámara revisora, tenían un impacto federal, ya que todas proponían modificaciones a leyes federales o la creación de una nueva legislación de carácter federal: 1) Ley de Extinción de Dominio; 2) Ley de Armas Químicas; 3) Seguridad y Justicia Penal; 4) Prisión vitalicia por secuestro; 5) Narcomenudeo; 6) Miscelánea Penal; 7) Ley Anticorrupción; 8) Prevención del lavado de dinero; y 9) Ley Antisecuestro. Las más complejas de este grupo fueron la Ley Antisecuestro, la de Miscelánea Penal, y la de Seguridad y Justicia Penal.

La propuesta de ley antisecuestro pretendía expedir una ley general para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, al mismo tiempo que modificaba un conjunto amplio de normas para constituir un entramado legal que hiciera frente al secuestro. En el proceso de dictamen, la comisión encargada del asunto emitió un dictamen “ómnibus”, es decir, estudió y dictaminó varias propuestas legislativas al mismo tiempo, entre ellas otra iniciativa presidencial: la de prisión vitalicia por secuestro. Por lo tanto, puede suponerse que el objeto de la propuesta presidencial quedó desvirtuado, al introducirse en un mismo dictamen un número amplio de proposiciones.

Sin embargo, al revisar el dictamen emitido por la comisión, puede reconocerse que aunque no se respetaron en todos sus términos los cambios propuestos por el jefe del Ejecutivo, este tuvo la capacidad de conducir la discusión legislativa, pues el sólo hecho de haber propuesto un cambio al *status quo* en esta materia obligó al Senado a fijar una postura al respecto. Por otro lado, la iniciativa presidencial de miscelánea penal tenía por objeto homologar las leyes reglamentarias de las reformas constitucionales en materia de seguridad, modificando 9 ordenamientos legales. Aunque esta iniciativa podría verse como

¹²³ Debe tomarse en cuenta que las 3 iniciativas del tipo E que se encuentran dentro de este sector de política, antes de ser bloqueadas por la Cámara de Diputados fueron aprobadas por el Senado con modificaciones en su contenido.

una cuestión más técnica (dado que pretendía dar cauce a los cambios constitucionales en la materia), tocaba aspectos importantes del entramado legal, por lo cual sorprende que su tiempo de dictamen fuera de tan sólo 53 días hábiles.

La propuesta de seguridad y justicia penal era una iniciativa de reforma constitucional cuya finalidad era establecer el fortalecimiento y profesionalización de la policía en los tres órdenes de gobierno, para lo cual proponía modificaciones en 9 artículos constitucionales. El resultado final del dictamen fue la modificación de 10 artículos, en un lapso de tiempo de 198 días hábiles, lo cual vendría a corroborar la correlación que he identificado entre complejidad de la iniciativa, tiempo de dictamen, y propensión de los senadores a implementar cambios en su contenido. Sin embargo, si revisamos el dictamen emitido por las comisiones correspondientes, podemos reconocer que las modificaciones que el Senado implementó a esta propuesta legislativa fueron minúsculas. Por lo tanto, el resultado final –a diferencia de las iniciativas presidenciales del sector militar– no puede verse como una derrota del Ejecutivo frente al Senado.

En los tres casos anteriores la hipótesis de investigación se corrobora, pues al tratarse de iniciativas complejas y con un impacto federal, fueron más susceptibles de ser enmendadas y dictaminadas en un periodo de tiempo más largo. Sin embargo, comparativamente, el tiempo que tomó dictaminar la iniciativa de justicia militar fue 5 veces superior en comparación con las iniciativas de ley antisequestro y de miscelánea penal, y de más del doble en comparación con la iniciativa de seguridad y justicia penal. Esto podría deberse a que estas tres iniciativas tuvieron una importancia notoria para el jefe del Ejecutivo, por tres motivos: 1) pretendían modificar un amplio número de ordenamientos legales, o la norma suprema, 2) tenían un impacto federal y, por lo tanto, su ejecución afectaba a un amplio número de personas, y 3) formaban parte de la estrategia presidencial de combate al crimen organizado, lo que seguramente les otorgaba una amplia cobertura mediática.

Ante tal situación, es probable que los senadores hubieran valorado la importancia de expresarse sobre el tema en un menor tiempo, pero sin otorgarle pase automático a las propuestas legislativas del presidente, dado que la indecisión hubiese podido atraer un costo político a los legisladores, particularmente si el jefe del Ejecutivo hubiera atribuido un resultado negativo de su estrategia de seguridad a la falta de respuesta por parte del Congreso. De cualquier modo, el resultado final del proceso legislativo en estos tres casos no puede verse como una derrota del Ejecutivo frente al Senado, ya que el presidente logró direccionar la postura del legislativo sobre el tema, es decir, aunque sus propuestas

legislativas no se aprobaron en los términos originales, logró implementar modificaciones en las áreas de política de su interés.

Por último, me interesa abordar aquellas propuestas legislativas sobre las cuales el Senado no fijó postura, con la finalidad de identificar algún patrón que permita explicar los motivos por los cuales se decidió beneficiar el *status quo*. Tal como se dijo antes, las propuestas legislativas del presidente que tuvieron más propensión a ser bloqueadas por el Senado fueron las de seguridad y justicia, al haberse congelado 6 iniciativas de este sector y desechado una. De las 6 propuestas en esta materia que los senadores decidieron congelar, 4 tenían un impacto menor en el entramado institucional, es decir, proponían modificaciones a sólo un par de ordenamientos legales o su alcance se limitaba a un sector social o de gobierno específicos, tal como la propuesta que tenía por objeto tipificar como delito las conductas que atentaran contra los familiares de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública o la que dotaba de autonomía técnica y funcional a la PGR. Sin embargo, de las dos iniciativas restantes, una buscaba crear el mando único estatal, y la otra buscaba implementar modificaciones al entramado legal para desarticular las estructuras financieras de las organizaciones criminales.

En el caso de las cuatro iniciativas que tuvieron poca relevancia o un impacto menor, probablemente los senadores no tuvieron incentivos para tomar una decisión al respecto. En cambio, la propuesta del mando único estatal generó una amplia discusión entre diferentes sectores de la sociedad y su impacto era significativo, ya que implicaba la supresión de las policías municipales y el control centralizado de la seguridad pública local por parte de los gobernadores. Tomando en cuenta que esta cuestión fue un tema político altamente complejo en el que entraron en juego los intereses de los gobernadores y los presidentes municipales, es posible que los senadores hubieran sido objeto de presiones externas que los orillaron a no fijar postura, favoreciéndose así el *status quo* legislativo. Asimismo, la propuesta legislativa para desarticular las estructuras financieras del crimen organizado tenía también un impacto significativo, pues proponía modificaciones a al menos 13 ordenamientos legales y la propuesta fue un pilar de la estrategia del gobierno federal para combatir al crimen organizado, por lo que resulta difícil identificar las razones por las cuales los senadores decidieron no tomar postura sobre un tema que resultaba crucial para el gobierno federal.

Una particularidad interesante de las iniciativas que fueron congeladas por el Senado, se relaciona con la fecha en que fueron introducidas por el presidente, dado que la mayoría fueron presentadas durante las últimas semanas del periodo ordinario de sesiones del

Congreso, lo cual podría haber contribuido a que los senadores decidieran no fijar una postura sobre dichas iniciativas, pues al tener poco tiempo para discutir las probablemente se tomó la decisión de dejarlas fuera de la agenda legislativa, ya sea porque tenían poca relevancia o porque generaban tensión entre las fuerzas partidistas. De hecho, algo similar ocurrió con las iniciativas de tipo E, dado que todas fueron remitidas por el Senado a la Cámara de Diputados durante los últimos días del periodo ordinario, además tres de estas pertenecían al sector de seguridad y justicia, lo cual revela parcialmente una tendencia de tiempo y contenido entre las iniciativas que fueron bloqueadas por la cámara revisora. Por otra parte, a pesar de que el reglamento del Senado concede a los senadores el derecho de desechar de forma total una iniciativa de ley, estos privilegiaron el uso de la “congeladora legislativa”, ya que de las 12 iniciativas que fueron bloqueadas por los senadores, sólo 2 tuvieron un dictamen negativo, lo cual revela un incumplimiento al marco normativo.

Las dos iniciativas que tuvieron un dictamen negativo por parte de los senadores fueron: 1) la propuesta de reforma a la Ley de Amparo, y 2) la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la APF, que tenía por objeto eliminar las secretarías de Turismo, Reforma Agraria y Función Pública y reorganizar las funciones de otras dependencias del gobierno. La iniciativa de reforma a la ley de amparo tardó 670 días hábiles en ser dictaminada, el dictamen evaluó otras 8 propuestas legislativas y determinó desecharlas por considerar que no eran atendibles en aquel momento. Por otra parte, la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la APF fue discutida en tan sólo 46 días hábiles, y desechada con el voto favorable de todos los partidos de oposición. Además, el dictamen reconocía el malestar que la propuesta generó en diferentes sectores de la sociedad civil, motivo por el cual se justificó su bloqueo. Así, resulta claro que las 2 propuestas legislativas que recibieron un dictamen negativo por parte de los senadores tenían una alta complejidad y una evidente relevancia política, lo cual vendría a corroborar nuestra hipótesis de investigación. Sin embargo, resulta difícil determinar las razones por las cuales los senadores decidieron fijar postura sobre estos dos temas y en cambio, otras propuestas de gran calado, como el mando único estatal y la desarticulación de las estructuras financieras del crimen organizado, no corrieron con la misma suerte.

En términos generales, este estudio ha servido para reconocer que las iniciativas presidenciales con relevancia política, o que provocaban polarización entre las diferentes fuerzas partidistas, fueron mucho más susceptibles a ser discutidas en un periodo de tiempo más largo, con la implementación de enmiendas en su contenido. Tomando esto en cuenta, vale la pena señalar que los datos arriba expuestos nos permiten sostener dos

afirmaciones: por una parte, el jefe del Ejecutivo dejó de tener el control absoluto del Senado, pues muchas de sus propuestas legislativas fueron, durante nuestro periodo de estudio, modificadas y un par de gran relevancia para el gobierno federal fueron bloqueadas; por otra parte, a diferencia de quienes opinan que el Congreso ha asumido en los últimos años una actitud más proclive a la protección del *status quo*, se demuestra que al menos durante este periodo el Senado asumió una actitud cooperativa con el jefe del Ejecutivo, ya que el porcentaje de iniciativas sobre las que hubo dictamen supera a aquellas que se quedaron en la “congeladora legislativa”.

4.3. El liderazgo del presidente y la disciplina del partido gobernante.

La falta de mecanismos institucionales en nuestro sistema político para incentivar a la oposición partidista a cooperar con el gobierno en turno cuando este no cuenta con la mayoría legislativa en el Congreso, ha contribuido a sedimentar la idea de que en la actualidad el Congreso es más proclive a proteger el *status quo* legislativo que a sacar adelante las reformas requeridas para poner en práctica las políticas del gobierno. De hecho, algunos autores han demostrado que hoy en día el Ejecutivo envía menos iniciativas al Congreso para eludir los apuros de un probable fracaso (Béjar, 2012; Casar, 2008), lo cual podría ser un síntoma de la debilidad legislativa del presidente. Sin embargo, los datos arriba expuestos demuestran que incluso bajo un escenario político áspero, el Senado es más propenso a modificar el *status quo* que a bloquear las propuestas legislativas del jefe del Ejecutivo.

Asimismo, también ha quedado demostrado que en nuestro periodo de estudio el presidente fue relativamente débil para mantener la dirección de sus propuestas legislativas, frente a la clara tendencia de los senadores por implementar modificaciones en las propuestas de ley de mayor interés para éste. Situación que podría haber sido originada más por la falta de una mayoría legislativa que por la disminución de los poderes partidistas del presidente. Al respecto, hay que recordar que la capacidad del presidente para mantener el control del Congreso durante la época del *presidencialismo* radicaba tanto en los poderes partidistas que detentaba (particularmente en su capacidad para nominar a los candidatos a ocupar un asiento en el órgano legislativo) como en las reglas electorales que favorecían el predominio del partido oficial.

Los poderes partidistas del presidente –tal como lo evidenciamos en el capítulo 2– se consolidaron más como consecuencia de circunstancias histórico-políticas específicas que de factores institucionales formales. De tal modo que una vez que el partido oficial perdió

la presidencia de la República en el año 2000, el primer jefe del Ejecutivo salido de la oposición tuvo dificultades para mantener el control del partido en el gobierno, lo cual puso en evidencia los riesgos que conlleva para la gobernabilidad la falta de comunicación entre el presidente y su partido. Los poderes partidistas del presidente son uno de los factores que impactan en el modo en cómo se procesan las decisiones al interior de la legislatura, ya que el afianzamiento del liderazgo partidista del presidente permite no sólo una relación tersa entre el presidente y su partido, sino también facilita la negociación entre el Ejecutivo y las fuerzas de oposición en gobiernos divididos; un presidente que no tiene la capacidad de generar el apoyo de los legisladores de su propio partido difícilmente podrá generar el apoyo de las fuerzas partidistas de oposición, dado que el partido gobernante se vuelve generalmente un vehículo de comunicación entre el gobierno y la oposición política.

El proceso de institucionalización del Senado –tal como dijimos en el capítulo anterior– se ha caracterizado por el fortalecimiento de los liderazgos parlamentarios, con la finalidad de atajar las desavenencias que produce la falta de incentivos institucionales para generar un escenario de cooperación entre las distintas fuerzas partidistas. La Junta de Coordinación Política (JCP) se ha convertido en el centro del poder dentro de la Cámara de Senadores, al cumplir con tres funciones que afectan la disciplina de partido: 1) la promoción de acuerdos, 2) la integración de la estructura interna, y 3) el manejo de los recursos (Díaz, 2006: 12). Además, la JCP tiene la capacidad de remover o colocar libremente a los legisladores dentro de las comisiones parlamentarias, “abriendo la posibilidad de manipular los cargos de poder dentro de la cámara y así recompensar a los militantes leales con puestos en las mesas de las comisiones” (Díaz, 2006: 13). Tal situación ha favorecido la creación de incentivos institucionales que contribuyen a que la lealtad de los legisladores se encuentre ampliamente ligada al liderazgo partidista y al liderazgo parlamentario, dado que ambos tienen la posibilidad de definir el rumbo de las carreras políticas de los legisladores dentro y fuera del Congreso (Díaz, 2006). Por lo tanto, si el jefe del Ejecutivo consigue designar o influir en el proceso de designación del presidente del partido gobernante y/o del coordinador parlamentario, entonces habrá mayores posibilidades de mantener el respaldo de su fracción parlamentaria.

El cuadro 13 nos permite identificar, por una parte, quienes fueron los actores políticos que ocuparon la presidencia del PAN durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa y, por otra, quienes fueron los principales operadores políticos del PAN en la Cámara alta durante nuestro periodo de estudio. Se asume que el cargo que ocuparon antes y después de haber sido designados como presidentes del partido o como coordinadores parlamentarios

permite determinar el tipo de relación que mantuvieron con el presidente de la República. Así, se aprecia que tanto Germán Martínez Cázares como César Nava Vázquez al frente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PAN, tuvieron una relación cercana con el jefe del Ejecutivo, por haber formado parte de su gobierno desde el inicio del mandato presidencial. Por otra parte, Gustavo Madero Muñoz pudo haber sido el presidente del PAN que mantuvo la relación más ríspida con el primer mandatario durante este periodo, dado que su designación al frente del CEN no obtuvo el respaldo de Felipe Calderón¹²⁴. Asimismo, es probable que los coordinadores parlamentarios del PAN en el Senado hayan mantenido también una relación tersa con el jefe del Ejecutivo, aun cuando no es posible vincularlos estrechamente con su administración, pues tanto Santiago Creel Miranda como José González Morfín fueron electos por la vía de la representación proporcional, lo cual había coadyuvado a formar una fuerte cercanía con el líder del partido, tal como identifica Díaz Iturbide al señalar que “las listas de representación plurinomial dan a los partidos un medio ideal para colocar a sus militantes más cercanos y leales en las cámaras” (2006: 9).

Cuadro 13. Líderes del PAN durante el mandato del ex-presidente Felipe Calderón Hinojosa.

	Nombre	Cargo Anterior	Cargo Posterior
I. Presidentes del partido	Germán Martínez Cázares 2007-2009	Secretario de la Función Pública 2006-2007	Miembro del CEN del PAN
	César Nava Vázquez 2009-2010	Secretario Particular del presidente 2006-2008	Diputado Federal 2009-2012
	Gustavo Madero Muñoz 2010-2014	Coordinador Parlamentario del PAN en el Senado 2008-2010	-
II. Coordinadores parlamentarios en el Senado	Santiago Creel Miranda 2006-2008	Secretario de Gobernación 2000-2005	-
	Gustavo Madero Muñoz 2008-2010	Diputado Federal 2003-2006	-
	José González Morfín 2010-2011	Miembro del CEN del PAN	Presidente de la Mesa Directiva del Senado 2011-2012

Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos en la página electrónica del PAN y de la Cámara de Senadores.

No obstante lo anterior, se reconoce que los datos expuestos no nos permiten afirmar que durante nuestro periodo de estudio el jefe del Ejecutivo se posicionó como el líder indiscutido del partido gobernante, aunque ha quedado demostrado la influencia que este mantuvo al momento de elegir a la dirigencia del partido, ya que al menos dos de los

¹²⁴ Las notas de prensa de la época hacen referencia a que Roberto Gil Zuarth era quien mantenía el respaldo de Felipe Calderón, para colocarse al frente de la dirección del PAN.

presidentes del PAN en el periodo 2006-2012 estuvieron estrechamente ligados al presidente de la República. Además, se puede asumir que durante este periodo el jefe del Ejecutivo tuvo un papel importante al momento de elegir a los coordinadores parlamentarios de su fracción en el Senado¹²⁵. Sin embargo, la fortaleza legislativa del presidente radica no sólo en su capacidad de influir en la elección de los dirigentes del partido sino en la capacidad de mantener el apoyo de los legisladores. Por lo tanto, la medición de la disciplina partidista nos permitirá identificar de un modo más claro si el jefe del Ejecutivo contó con amplios poderes partidistas, ya que un presidente fuerte debe contar con los incentivos necesarios para conservar el apoyo de los legisladores de su propio partido al momento de someter a escrutinio sus propuestas de ley.

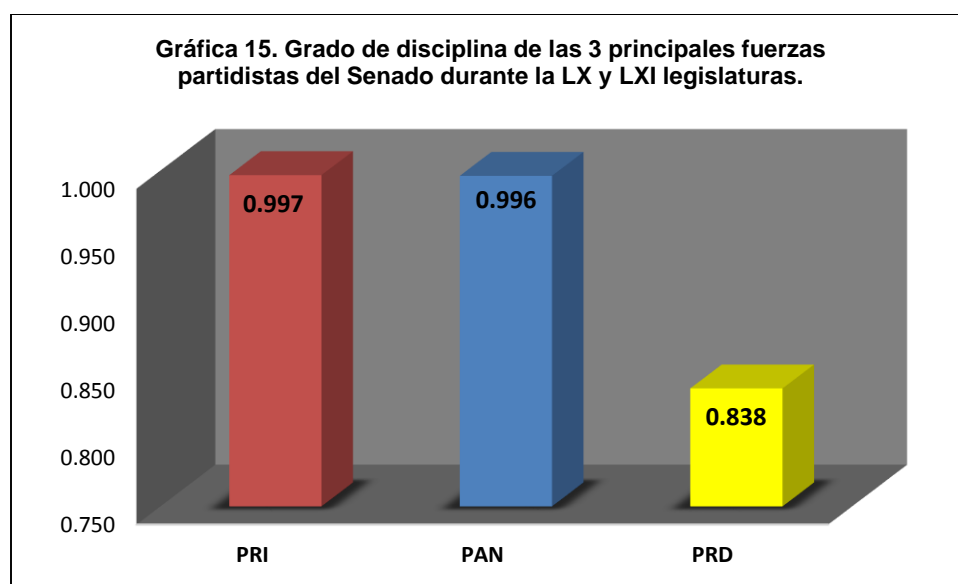
La fórmula comúnmente empleada para la medición de la disciplina de partido es el índice *Rice* (vid Díaz, 2006), cuyo valor va del 0 (en el caso de los partidos con una división absoluta al momento de votar un proyecto de dictamen) al 1 (en el caso de que todos los miembros de una bancada voten en el mismo sentido, ya sea a favor o en contra de un proyecto de dictamen). Sin embargo, se debe advertir que el índice Rice sólo distingue entre votos “en pro” y votos “en contra”, dejando fuera la posibilidad de contabilizar lo que la legislación mexicana denomina como “abstención”. Por lo tanto, Díaz Iturbide propone el uso del *Índice Rice Corregido* (IRC), que considera a las abstenciones como votos “en contra”, ya que “todo lo que no sea contabilizado en ‘pro’ en la práctica termina por reducirse a una negativa” (Díaz, 2006: 25). Así, la fórmula que aquí se empleará para la medición de la disciplina partidista será la siguiente:

$$IRC = \frac{N \text{ pro} - (N \text{ contra} + N \text{ abstención})}{N \text{ pro} + N \text{ contra} + N \text{ abstención}}$$

Hay que señalar que los datos analizados se refieren exclusivamente a aquellas iniciativas del ejecutivo que clasifiqué en el apartado anterior como iniciativas tipo B (es decir, aquellas que fueron aprobadas por los senadores pero que sufrieron modificaciones en su contenido), dado que –como quedó demostrado– fueron las iniciativas que tuvieron un mayor grado de complejidad y, por lo tanto, son las que pudieron haber generado mayor división al momento de ser aprobadas.

¹²⁵ Véase el artículo publicado por la redacción del El Universal el 14 de julio de 2008, titulado “Estima Creel probable que Calderón haya decidido su destitución”, en el que se recuperan fragmentos de una entrevista realizada a Santiago Creel Miranda por la periodista Carmen Aristegui.

Asimismo, se recopilaron sólo los votos de las tres principales fuerzas partidistas del Senado al momento de votar los proyectos de dictamen en el pleno. Hay que recordar que cuando las comisiones de dictamen aprueban un proyecto de ley, éste pasa al pleno de la cámara, en dónde una vez que es discutido debe ser votado en lo general y en lo particular. La ley permite que los grupos parlamentarios propongan modificaciones al proyecto de dictamen en su etapa de pleno, incluso las propias comisiones dictaminadoras remiten regularmente observaciones o consideraciones al proyecto de dictamen al momento de turnarlo al pleno. Sin embargo, cualquier propuesta de modificación debe ser avalada por la mayoría de los legisladores presentes en el pleno de la propia cámara.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el sitio electrónico de la Gaceta Parlamentaria del Senado.

La gráfica 15 muestra el grado de disciplina de las tres principales fuerzas políticas del Senado (PRI, PAN y PRD), durante la LX y LXI legislaturas, en un total de 25 votaciones emitidas ante el pleno de la cámara. Tal como se muestra, el partido gobernante obtiene una puntuación cercana al 1, lo cual quiere decir que en casi todas las ocasiones la fracción parlamentaria del PAN votó de manera uniforme. De hecho, estos 25 proyectos de ley recibieron, en todos los casos, el voto favorable tanto del PRI como del PAN. Asimismo, la gráfica destaca que el PRI fue más disciplinado que el propio partido gobernante, lo cual pudiera significar que las enmiendas a las iniciativas del Ejecutivo se negociaron principalmente entre el PRI y el PAN. Por otra parte, cabe destacar que –contrario a lo que pudiera suponerse– los legisladores del PRD votaron regularmente a favor de las

propuestas legislativas señaladas, pues sólo en 3 ocasiones la fracción parlamentaria del PRD votó mayoritariamente en contra. Además, la gráfica 15 también nos permite reconocer que los legisladores del PRD fueron los más susceptibles a contravenir el dictado del liderazgo parlamentario, ya que en la mayoría de las votaciones registradas de esta fracción parlamentaria hubo legisladores disidentes.

Sin importar el tipo de modificaciones que recibieron las propuestas legislativas que el Ejecutivo presentó al Senado durante la LX y LXI legislaturas¹²⁶, la fracción parlamentaria del PAN las avaló en todos los casos. De hecho, el alto grado de disciplina que el partido gobernante demostró al momento de votar los 25 proyectos de ley referidos, permiten suponer que el jefe del Ejecutivo consintió las enmiendas hechas por la oposición partidista, aun cuando tales enmiendas hubieran cambiado radicalmente el contenido original de la propuesta de ley. Asimismo, tal grado de disciplina por parte del partido gobernante permite asumir que Felipe Calderón Hinojosa contó con amplios poderes partidistas durante su mandato, sin embargo, fue la falta de una mayoría legislativa en el Senado lo que imposibilitó que el Ejecutivo consiguiera un alto grado de éxito legislativo. Aunque se debe reconocer que la buena comunicación que prevaleció entre Felipe Calderón Hinojosa y el partido gobernante pudo haber contribuido a un alto margen de aprobación de sus iniciativas por parte del Senado.

4.4. Conclusión.

El papel predominante que el jefe del Ejecutivo desempeñaba en el proceso de formulación de las políticas públicas se ha visto limitado por el incremento de la pluralidad en la integración del Congreso. Actualmente, es común reconocer que los proyectos de ley del presidente se encuentran bajo un escrutinio riguroso de las fuerzas políticas de oposición, lo cual reduce la probabilidad de que una iniciativa de ley del Ejecutivo sea aprobada. Por lo tanto, hoy en día el Congreso ya no se haya subordinado al jefe del Ejecutivo como ocurría antaño y, por el contrario, cuenta con la capacidad técnica y la voluntad política para someter a escrutinio las propuestas legislativas del presidente.

En la primera parte del presente capítulo se señaló que la tarea legislativa del Congreso ha sufrido cambios importantes durante la era de gobiernos divididos, pues no sólo el número

¹²⁶ Los cambios en los contenidos de una iniciativa pueden ser sólo de redacción del articulado o “cosméticos” y, en cambio, otras modificaciones podrían cambiar radicalmente el contenido original de la propuesta de ley. Para más al respecto *vid* Puente, Khemvirg (2005). “A Second Chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government”, paper presentado en la British Political Studies Association (PSA), University of Leeds, UK, 21 pp.

de iniciativas que el Ejecutivo introducía al Congreso ha disminuido considerablemente en los últimos años, sino que la prevalencia de una dispersión de las fuentes de cambio legislativo ha obligado al jefe del Ejecutivo a construir canales de comunicación con las fuerzas de oposición. Por lo tanto, ha quedado demostrado que una de las principales características de un gobierno dividido es que la confección de políticas públicas depende directamente de los lazos de cooperación que el jefe del Ejecutivo logra construir con los actores de veto partidarios (las principales fuerzas políticas del Congreso), lo cual se manifiesta a través de un proceso de negociación en el que el presidente se ve obligado a otorgar concesiones a la oposición partidista a cambio de impulsar los cambios requeridos para implementar las políticas del gobierno.

En este sentido, hemos dicho que durante la LX y LXI legislaturas puede reconocerse la existencia de 3 partidos políticos relevantes (PRI, PAN y PRD), que constituyeron el eje medular del proceso de toma de decisiones. Asimismo, quedó demostrado que aun cuando el ambiente político poselectoral de 2006 se caracterizó por la confrontación y la descalificación entre el PAN y el PRD, el sol azteca no se marginó del proceso de toma de decisiones en el Senado, ya que en la mayoría de las ocasiones los legisladores perredistas apoyaron las propuestas legislativas del presidente. Tal situación pudiera significar que el jefe del Ejecutivo y el partido en el gobierno fueron negociadores exitosos durante este periodo de estudio. No obstante, ha quedado demostrado que el PRI fue el partido político más determinante en el proceso de toma de decisiones durante la LX y LXI legislaturas, no sólo porque se configuró como el fiel de la balanza del proceso legislativo, sino porque logró obtener la presidencia de comisiones de dictamen que fueron estratégicas para la aprobación de una buena parte de la agenda legislativa del presidente. En este sentido, vale la pena recordar que presidir una comisión de dictamen cobra importancia debido a que otorga la capacidad de abrir o cerrar el paso a cualquier iniciativa que le sea turnada.

Por otra parte, en la segunda parte del presente capítulo se ha demostrado que hoy en día la fortaleza legislativa del presidente no puede ser medida sólo a través de la tasa de aprobación de las iniciativas que presenta al Congreso, pues sólo al matizar el resultado final que las iniciativas obtienen en el procedimiento legislativo se reconocen las particularidades de la labor legislativa del Congreso. En efecto, al clasificar las 52 iniciativas presidenciales por respuesta final, se logró identificar la existencia de cuatro características generales en el trabajo legislativo de los senadores: 1) una alta propensión a modificar el *status quo* legislativo, 2) una alta tendencia a modificar el contenido de las iniciativas presidenciales, 3) una paridad entre las iniciativas que los senadores bloquearon y las

iniciativas que aprobaron sin modificaciones, y 4) el uso frecuente de la congeladora legislativa. En términos absolutos, en el presente capítulo se reconoce que sólo el 19% de las iniciativas presidenciales fueron aprobadas sin cambios, mientras que el 33% fueron bloqueadas, además, de cada 2 iniciativas que el Ejecutivo presentó al Senado durante la LX y LXI legislaturas, 1 sufrió modificaciones en su contenido. Tal situación confirma que hoy en día el jefe del Ejecutivo ha dejado de ser un legislador exitoso como lo era antaño y, en cambio, las decisiones políticas se toman ahora con el acuerdo de las principales fuerzas políticas del Congreso.

Asimismo, en la segunda parte del presente capítulo hemos dicho que la clasificación por resultado final de las iniciativas de ley del Ejecutivo nos revela sólo las características del trabajo legislativo del Senado, pero no los patrones de comportamiento de los senadores. Para tal objetivo se utilizaron dos variables de análisis: 1) el tiempo de dictamen, y 2) el contenido temático de las iniciativas. Con ello, ha quedado demostrado que las iniciativas de mayor interés para el expresidente Felipe Calderón Hinojosa fueron más susceptibles de ser enmendadas. De hecho, sólo dos tipos de iniciativas presidenciales tuvieron una alta probabilidad de ser aprobadas sin que su contenido sufriera modificaciones: las de política exterior (75%) y las de carácter administrativo (37.5%). Tomando esto en cuenta, vale la pena señalar que los datos arriba expuestos nos permiten sostener dos afirmaciones: por una parte, el jefe del Ejecutivo dejó de tener el control absoluto del Senado, pues muchas de sus propuestas legislativas fueron modificadas y un par de gran relevancia para el gobierno federal fueron bloqueadas, por otra parte, a diferencia de quienes opinan que el Congreso ha asumido en los últimos años una actitud más proclive a la protección del *status quo*, se demuestra que al menos durante este periodo de estudio el Senado asumió una actitud cooperativa con el jefe del Ejecutivo, ya que el porcentaje de iniciativas sobre las que hubo dictamen (81%) supera a aquellas que se quedaron en la “congeladora legislativa” (19%). Por último, otro elemento que ha sobresalido del análisis planteado en este capítulo es que la carencia de mecanismos institucionales para incentivar la cooperación entre el gobierno y el Congreso no ha conducido a la “indecisión política” o a la “parálisis legislativa”. La estrategia que se ha priorizado para subsanar tal situación, ha sido el fortalecimiento de los liderazgos parlamentarios al interior del Congreso, lo cual ha facilitado al jefe del Ejecutivo entablar acuerdos con las fuerzas políticas de oposición, dado que el alto grado de disciplina de los partidos de oposición ha reducido el número de actores con capacidad de veto partidistas. Además, todo lo dicho nos permite confirmar que el presidencialismo mexicano ha quedado desarticulado y que en su lugar ha surgido un nuevo orden político, en el que

el presidente no tiene la posibilidad de ejercer un dominio absoluto sobre la rama legislativa, debido al afianzamiento de los gobiernos divididos. Sin embargo, la capacidad del Congreso para poner freno al Ejecutivo radica primordialmente en la existencia de una amplia pluralidad política, lo cual quiere decir que si las reglas del juego electoral dejan de producir escenarios de gobierno dividido hay un riesgo latente de que el presidente recupere el poder absoluto del Congreso, pues tal como quedó demostrado, el jefe del Ejecutivo cuenta aún con los incentivos institucionales para fomentar una fuerte disciplina partidista.

5. Conclusiones: La productividad legislativa bajo gobiernos divididos.

A lo largo de la presente investigación he dado cuenta de la presencia de múltiples factores que condicionan la labor legislativa del Senado mexicano al momento de aprobar o bloquear una iniciativa presidencial. Cada capítulo se ha fincado un objetivo específico, por lo cual es posible identificar resultados particulares en cada uno. Así, las conclusiones que aquí se desarrollan pretenden, en primera instancia, presentar los resultados generales de la investigación para posteriormente realizar una reflexión acerca de los retos de legislar bajo un formato de gobierno dividido en un diseño institucional que no incentiva la cooperación entre los poderes encargados de tomar las decisiones.

El análisis del diseño institucional resulta crucial para identificar los mecanismos institucionales que condicionan la correlación de fuerzas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. La forma en cómo se procesan las propuestas legislativas hoy en día en nuestro sistema político tiene su origen en factores institucionales endógenos y exógenos que no surgieron de forma espontánea, sino como producto de un largo proceso de cambio o de institucionalización política, en el que la norma escrita prima sobre los acuerdos políticos para dar certeza a los procesos de decisión.

Los sistemas de gobierno presidencial se caracterizan por la presencia de controles institucionales entre las agencias encargadas de tomar las decisiones y se sustentan en cuatro principios constitucionales que definen el modo en cómo se adoptan las decisiones dentro de este tipo de sistemas de gobierno: 1) la elección mediante voto popular del Congreso y el presidente; 2) mandatos fijos de gobierno entre ambos poderes; 3) la autonomía del presidente para definir la composición de su gobierno; y 4) el otorgamiento de poderes legislativos al presidente. La presencia de poderes legislativos guarda mayor importancia debido a que determina la capacidad del presidente para contener el poder del Congreso.

Los poderes legislativos de un presidente pueden dividirse en reactivos y proactivos, los poderes reactivos son la capacidad del presidente de vetar una propuesta de ley de forma completa o parcial, así como la posibilidad que la norma le otorga para impedir la publicación, y consecuente entrada en vigor, de una propuesta legislativa aprobada por el Congreso; por otra parte, los poderes proactivos son la capacidad del presidente para legislar por decreto (solo cuando el decreto tiene fuerza de ley y su vigencia depende de una posterior validación por parte del Congreso) y la capacidad para introducir de manera exclusiva una iniciativa de ley en un área específica de política pública.

Sin embargo, el arreglo constitucional no siempre permite identificar la correlación de fuerzas que persiste entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en un régimen político, debido a que las instituciones políticas podrían tener una tendencia hacia la fragmentación del poder público. En este sentido, las reglas que regulan la competencia electoral, tales como el tamaño de los distritos electorales o el modo en cómo son seleccionados los candidatos a cargos de elección popular, determinan más claramente la fortaleza institucional del presidente, ya que son estas reglas las que condicionan la disciplina del partido gobernante y, a su vez, el liderazgo presidencial.

En los sistemas presidenciales en los que los legisladores individuales tienen la potestad de controlar y mantener sus propios destinos políticos existe una tendencia hacia la dispersión entre los intereses del Congreso y el presidente, lo cual impacta de manera negativa en la producción de resultados políticos, pues en un panorama de este tipo resulta complicado motivar la cooperación entre las agencias del gobierno. Por el contrario, cuando los intereses institucionales de los legisladores y el presidente coinciden, el proceso de toma de decisiones se vuelve más simple.

Durante el *presidencialismo* mexicano (1934-1997) persistió un régimen político en que el presidente mantenía el control del Congreso. Esta situación fue efecto de una serie de mecanismos que desmantelaron el arreglo institucional que la Constitución de 1917 había establecido. En el capítulo dos de esta investigación se realizó una revisión detallada de los principios constitucionales que en México dan sustento al sistema presidencial, para corroborar que la extrema fortaleza del presidente no provenía del arreglo que la carta magna de 1917 había instituido. Esta situación queda confirmada al referirnos a los poderes legislativos del presidente mexicano, los cuales se circunscriben únicamente al poder de veto y, en comparación con los poderes legislativos con que cuentan otros presidentes latinoamericanos, son significativamente débiles.

Por lo tanto, se demostró que la forma en cómo se toman las decisiones en un sistema de gobierno dado no depende exclusivamente del arreglo constitucional. El análisis neoinstitucionalista nos permite reconocer la existencia de una serie de mecanismos que condicionan la forma en cómo se relacionan las agencias del gobierno. En México, de acuerdo con Weldon (2002), el *presidencialismo* se sustentó en cuatro elementos: 1) una constitución presidencialista; 2) un gobierno unificado; 3) una alta disciplina del partido gobernante; y 4) un liderazgo reconocido del presidente sobre el partido gobernante. Los últimos tres elementos se originaron por el cambio institucional que se produjo entre 1917 y 1934, el cual tuvo como objetivo constituir un ejercicio centralizado del poder público. Al

respecto, en esta investigación se ha identificado la existencia de tres mecanismos institucionales que dan sustento al *presidencialismo*: 1) la no reelección consecutiva de los legisladores, 2) el predominio del partido oficial en el Congreso, y 3) el *dedazo*, o la designación de manera arbitraria por parte del presidente de su propio sucesor. Los dos primeros se relacionan intrínsecamente con las reglas que regulan la contienda electoral, mientras que el tercero fue producto en parte de circunstancias histórico-políticas específicas y en parte de las propias reglas electorales.

Tomando lo anterior en cuenta, se puede señalar que la capacidad con que cuenta hoy en día el Senado para influir de manera decisiva en el proceso de toma de decisiones responde a un largo proceso de apertura política que permitió el desmantelamiento gradual de los mecanismos institucionales que daban sustento al *presidencialismo* mexicano. Dicho proceso se caracterizó fundamentalmente por la implementación de reformas a las reglas de la competencia electoral, haciendo posible que las fuerzas partidistas de oposición comenzaran a desempeñarse como auténticos actores de veto. Asimismo, en esta investigación se ha identificado que el alto grado de pluralidad política que la Cámara alta alcanzó en los años posteriores a 1997, tiene su origen en tres factores particulares: 1) la incorporación de nuevas fórmulas electorales para la elección de los senadores, 2) el afianzamiento de condiciones más equitativas en la contienda electoral, y 3) la institucionalización del sistema de partidos.

En este sentido, para evaluar la institucionalización legislativa del Senado se utilizaron tres variables: 1) fronteras institucionales, 2) complejidad organizacional, y 3) universalidad de procedimientos. Se demostró que actualmente el Senado cuenta con una amplia capacidad para generar resultados, particularmente por la estabilidad de sus miembros, la institucionalización de sus comisiones de dictamen y el fortalecimiento de sus órganos de apoyo técnico. La experiencia legislativa de los senadores, durante la LX y LXI legislaturas, fue mucho mayor de lo que pudiera esperarse de una legislatura que no cuenta con reelección legislativa, ya que más del 70% de los senadores se habían desempeñado previamente como diputados federales en al menos una ocasión. Incluso un elemento que trabajó en favor de la actividad parlamentaria del Senado, durante este periodo, es que cerca del 90% de los senadores tenían un grado de estudios de licenciatura o superior. No obstante, se reconoce que la especialización de los legisladores se ve regularmente acotada por la oportunidad que la ley les otorga para pertenecer a un número muy amplio de comisiones legislativas.

Asimismo, medir la profesionalización del personal de apoyo técnico resultó bastante complejo, ya que si bien es cierto que se cuenta con un marco regulatorio que da sustento al servicio de carrera parlamentario, así como a unidades de investigación especializadas en materia legislativa, los datos disponibles nos imposibilitan reconocer la cantidad de recursos que se ocupan para tal efecto. Incluso, aunque la cantidad de plazas que se ocupan a través del servicio de carrera parlamentario va en aumento, y se reconocen mecanismos de evaluación al desempeño, el gasto de la Cámara alta durante los últimos años ha privilegiado la contratación de personal temporal que no goza de estabilidad laboral.

Cabe destacar que una debilidad identificada en el proceso de institucionalización legislativa del Senado ha sido la persistencia de vacíos legales en los procedimientos que se llevan a cabo para integrar los máximos órganos de dirección de la cámara, así como aquellos que se utilizan para la integración y repartición de las comisiones de dictamen. Tal situación permite que se privilegie la existencia de acuerdos políticos para dar cauce a los procedimientos que resultan sustanciales en el quehacer del Senado. Sin duda, los acuerdos políticos otorgan un cierto grado de certeza pero no en la misma dimensión que un ordenamiento constitucional, una ley secundaria o un ordenamiento administrativo.

Adicionalmente, al evaluar la fortaleza institucional de las comisiones de dictamen del Senado se identificaron también debilidades: 1) un amplio número de comisiones de dictamen innecesarias, 2) el empalme entre los temas de las comisiones y la falta de especialización, 3) la prevalencia de poderes extensivos acotados, y 4) un marco regulatorio endeble para su integración y repartición. Tal situación impacta en cómo se procesan las iniciativas presidenciales en el Senado, debido a que, por una parte, mientras más comisiones participan en el proceso de dictamen de una iniciativa, hay más dificultades para que esta sea aprobada. Además, las comisiones tienen poca capacidad para exigir una rendición de cuentas del gobierno federal y su repartición responde a intereses partidistas que minan su capacidad de ejercer un efectivo control del gobierno.

Los factores institucionales que he mencionado (tanto internos como externos) han contribuido a que actualmente los proyectos de ley del presidente estén sometido a un escrutinio riguroso por parte de las fuerzas de oposición, lo cual reduce la probabilidad de que una iniciativa presidencial sea aprobada. Hoy en día el Senado ya no se haya subordinado al jefe del Ejecutivo como ocurría antaño y, por el contrario, cuenta con la capacidad técnica y la voluntad política para someter a escrutinio las propuestas legislativas del presidente. Ante tal panorama, resulta de suma importancia evaluar el contenido de las

iniciativas presidenciales para la obtención de patrones de comportamiento en la labor de los legisladores, lo cual permite profundizar sobre los factores institucionales que condicionan las aprobaciones y bloqueos de las iniciativas presidenciales.

En este sentido, al clasificar por respuesta final las 52 iniciativas presidenciales que Felipe Calderón Hinojosa presentó al Senado, se logró identificar la existencia de cuatro características generales en el trabajo legislativo de los senadores: 1) una alta propensión a modificar el *status quo* legislativo, 2) una alta tendencia a modificar el contenido de las iniciativas presidenciales, 3) una paridad entre las iniciativas que los senadores bloquearon y las iniciativas que aprobaron sin modificaciones, y 4) el uso frecuente de la congeladora legislativa. En términos absolutos, sólo el 19% de las iniciativas presidenciales fueron aprobadas sin cambios, mientras que el 33% fueron bloqueadas. Tal situación confirma que hoy en día el jefe del Ejecutivo ha dejado de ser un legislador exitoso como lo era antaño y, en cambio, las decisiones políticas se toman ahora con el acuerdo de las principales fuerzas políticas del Congreso.

Adicionalmente, se utilizaron otros dos indicadores para obtener resultados más consistentes sobre las características de la labor legislativa del Senado: 1) el tiempo de dictamen, y 2) el contenido temático de las iniciativas. La aplicación de dichos indicadores permitió reconocer que las iniciativas de mayor interés para el expresidente Felipe Calderón fueron más susceptibles de ser enmendadas y sólo dos tipos de iniciativas presidenciales tuvieron una alta probabilidad de ser aprobadas sin que su contenido sufriera modificaciones: las de política exterior (75%) y las carácter administrativo (37.5%), es decir, mayoritariamente aquellas de carácter técnico.

Los resultados de esta investigación nos permiten reconocer que la carencia de mecanismos institucionales para incentivar la cooperación entre el gobierno y el Congreso no ha conducido a la “indecisión política” o a la “parálisis legislativa”. La estrategia que se ha priorizado para subsanar tal situación ha sido el fortalecimiento de los liderazgos parlamentarios del Senado, lo cual ha facilitado al jefe del Ejecutivo entablar acuerdos con las fuerzas políticas de oposición, dado que el alto grado de disciplina que mantienen los partidos políticos en el Senado ha reducido el número de actores de veto. Por lo tanto, la capacidad del Senado para poner freno al Ejecutivo radica primordialmente en la existencia de una amplia pluralidad política y en la disciplina partidista, lo cual quiere decir que si las reglas del juego electoral dejan de producir escenarios de gobierno dividido hay un riesgo latente de que el presidente recupere el poder absoluto del Congreso, pues tal como quedó demostrado, el jefe del Ejecutivo cuenta aún con amplios poderes partidarios.

La recurrencia en las violaciones a los procedimientos legislativos codificados en cualquier ordenamiento legal influye de manera negativa en la institucionalización legislativa de cualquier asamblea, debido a que el fortalecimiento institucional de un órgano legislativo debe estar cimentado en procedimientos universalmente aceptados, reconocidos y respetados. Así, en esta investigación quedó plasmado que los plazos de dictamen establecidos por la norma escrita no son regularmente respetados por los senadores, reconociéndose una violación al artículo 212 en un 85% de las veces para nuestro caso de estudio. Asimismo, se mostró que existe una amplia tendencia a congelar las propuestas legislativas del presidente, un 19% de las veces, a pesar de que la norma escrita obliga a las comisiones de dictamen a expresarse sobre un asunto legislativo en cualquier caso. Ante tal panorama resulta necesario replantear los plazos establecidos para el dictamen de una iniciativa, ya que –como vimos– el contenido de estas impacta en el tiempo que toma dictaminarlas.

Asimismo, el volumen de propuestas que son introducidas al Senado en la actualidad vuelve complicado que se produzca un dictamen en todos los casos. Al respecto, se demostró que no existe una tendencia clara sobre las iniciativas presidenciales congeladas, lo mismo pudieron haber sido propuestas de un alto impacto económico, político o social, como propuestas de carácter técnico. Ante este panorama, resulta necesario crear instrumentos que permitan generar una opinión sobre los asuntos legislativos que tienen mayor impacto o importancia para el Ejecutivo. El marco normativo vigente establece que cualquier iniciativa de ley puede ser considerada como de urgente u obvia resolución pero se requiere del aval de la asamblea. Además, el Ejecutivo cuenta actualmente con la capacidad de introducir iniciativas preferentes. Esto último puede contribuir a que los legisladores atiendan una mayor cantidad de asuntos, especialmente aquellos de mayor importancia para el Ejecutivo. Sin embargo, la promoción de sanciones o castigos podría ayudar más a dar un vuelco a esta situación.

Legislar en un formato de gobierno dividido se vuelve complicado si no existen los instrumentos para incentivar la cooperación entre los órganos encargados de tomar decisiones. El fortalecimiento de los liderazgos parlamentarios ha servido –como se dijo– para evitar las obstrucciones que podrían generarse entre el Congreso y el presidente. Sin embargo, abonan poco a la democratización del régimen, pues se promueve la lealtad de los legisladores hacia los liderazgos partidistas en lugar de hacia los electores. Para evitar que una fuerza política tenga la posibilidad de anular al Congreso se requiere crear frenos y contrapesos al interior del propio órgano legislativo, evitando que sean las fuerzas

mayoritarias las únicas con la capacidad de obtener la presidencia de las de comisiones de dictamen que se vuelven estratégicas en el quehacer parlamentario, así como el control de los órganos de gobierno de las cámaras legislativas.

- **Bibliografía.**

- Alarcón Olgún, Víctor, y Jiménez González, Claudia (2003). "Carreras Legislativas en el Senado de la República: 1994-2006" en: Béjar Algazi, Luisa y Mirón Lince, Rosa María (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP-Senado de la República-Instituto de Investigaciones Legislativas, pp. 121-157.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José (2005). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. 3ra edición, México, Ediciones Cal y Arena, 590 pp.
- Beer, Caroline (2001). "Assesing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico". Comparative Politics, Vol. 33, No. 4, pp. 421-440.
- Béjar Algazi, Luisa (2001). "La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México". Revista Mexicana de Sociología, vol. 63, núm. 3, julio-septiembre, 2001, México, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 99-133.
- _____ (2004). *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*. México, UNAM-Gernika.
- _____ (2010). "De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión". Foro Internacional 199, L, 2010 (1), pp. 115-145.
- _____ (2012). "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo". Revista Mexicana de Sociología, 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 619-647.
- Béjar Algazi, Luisa y Cortez Salinas, Josafat (2012). "Los estudios parlamentarios en México" en: *La Ciencia Política en México hoy: ¿qué sabemos?* México, UNAM-FCPyS / Plaza y Valdés, pp. 183-214.
- Blondel, Jean, et al (1970), "Legislative Behaviour: Some Steps towards a Cross-National Measurement". Government and Opposition, 5(1), pp. 67-85.
- Burgoa Orihuela, Ignacio (1973). *Derecho constitucional mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1,126 pp.
- Carbonell, José (2002). *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*. México, IJ-UNAM, 269 pp.
- Carpizo McGregor, Jorge (2002). *El presidencialismo mexicano*. 2º edición actualizada, México, Siglo XXI Editores, 279 pp.

- Casanova, Pablo (1967). *La democracia en México*. 2ª edición, México, D.F., Ediciones Era, 333 pp.
- Casar, María Amparo (1996). "Las bases políticas-institucionales del poder presidencial en México" en: Política y Gobierno, vol. III, núm. 1, pp. 61-92.
- _____ (2008). "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006". Política y Gobierno, vol. XV, núm. 2, pp. 221-270.
- Colomer, Josep M. (2005). "It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)". Political Studies, Vol. 53, pp. 1-21.
- Cornejo, O. Sarahí Ángeles (2009). "Crónica de una muerte anunciada: La reforma energética propuesta por el gobierno de Calderón. Memoria histórica". Dimensión Económica, Instituto de Investigaciones Económicas, Vol. 1, núm. 0, mayo-agosto/2009, pp. 1-23.
- Cosío Villegas, Daniel (1982). *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. 13º edición, México, Joaquín Mortiz, 116 pp.
- Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew D. (2001). "The institutional determinants of economic policy outcomes" en: Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew D. *Presidents, parliaments and policy*. Cambridge University Press, pp. 21-63.
- Díaz Iturbide, Diego Ernesto (2006). "Disciplina de partido: Estudio comparado del Senado de la República y la Cámara de Diputados de México en la LIX legislatura", Tesina para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, CIDE, 42 pp.
- Diener Sala, Max Alberto (2012). "Economía competitiva y generadora de empleo" en: *La agenda legislativa del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, SEGOB, pp. 115-211.
- Dieter, Nohlen (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, UNAM-IIJ / FCE, 409 pp.
- Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. México, FCE, 461 pp.
- Garrido, Luis Javier (2005). *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*. México, Siglo XXI Editores, 380 pp.
- González Compeán, Miguel y Lomelí, Leonardo (2000). *El partido de la revolución: Institución y Conflicto 1928-1999*. México, FCE, 809 pp.
- Granados Atlaco, Miguel Ángel (2009). *Derecho Penal Electoral Mexicano*. 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 365 pp.

- Gunther, Richard y Hopkin, Jonathan (2007). "Una crisis de institucionalización: El colapso de UCD en España" en: Montero, José Ramón, Gunther, Richard y Linz, Juan J. (editores). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Fernández Ciuda, S.L., Editorial Trotta, pp. 165-207.
- Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew D. (2001). "Introduction: political institutions and the determinants of public policy" en: Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew D. *Presidents, parliaments and policy*. Cambridge University Press, pp. 1-20.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. ([1780] 2001). *El Federalista*. 2º edición en español, México, FCE, 430 pp.
- Hibbing, John R. (2002). "Legislative Careers: Why and How We Should Study Them" en: Gerhard Loewenberg, et al, *Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 22-45.
- Huntington, Samuel P. ([1968] 1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. 2ª edición, Barcelona, Paidós, 404 pp.
- Hurtado Javier (2002). "Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días" en: Mora-Donatto, Cecilia (coord.). *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM-IIJ, serie Doctrina Jurídica, Núm. 101, pp. 251-272.
- Jepperson, Ronald L. (1999). "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en: Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE / CNCPyAP, pp. 193-215.
- Kauffman, Susan Beth (1970). *Decision Making in an authoritarian Regime: The Politics of Profit-Sharing in Mexico*. Tesis de Doctorado, Columbia University, New York.
- Key Jr., V.O. (196). *Public Opinion and American Democracy*. Nueva York, Knopf.
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979). "The 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". Comparative Political Studies, Vol. 12, No. 1, Abril 1979, pp. 3-27.
- Langston, Joy (2006). "The birth and transformation of the Dedazo in Mexico" en: Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, eds. *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 143-197.
- Lara Rivera, Jorge Alberto (2012). "Análisis de los aspectos más importantes del procedimiento legislativo de las reformas propuestas por el titular del Ejecutivo durante el mandato constitucional 2006-2012, en materia de seguridad y justicia" en:

- La agenda legislativa del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, SEGOB, pp. 49-112.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Editorial Ariel, Yale University Press, 315 pp.
- Linz, Juan J. (1996). "Los peligros del presidencialismo" en: Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (comps.). *El resurgimiento global de la democracia*. México, IIS-UNAM, pp. 103-119.
- _____ (1997). "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?" en: Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*. Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, pp. 25-146.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. (1997). "La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina". *América Latina Hoy*, no. 16, agosto, pp. 91-108.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (1993). "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)". *Foro Internacional*, Vol. 33, No. 4 (oct.-dic. 1993), México, pp. 653-683.
- _____ (comps.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, 316 pp.
- Matson, Ingvar y Strom, K. (1995). "Parliamentary Committees" en: Doring, Herbert, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York: St. Martin's Press, pp. 249-307.
- Mayhew, David R. (1991). *Divided we govern: party control, lawmaking and investigations (1946-1990)*. New Heaven: Yale University Press, 228 pp.
- Medin, Tzvi (1982). *El minimato presidencial: Historia política del Maximato 1928-1935*. México, Ediciones Era, 170 pp.
- Meyer, Jean (2002). "La diarquía (1924-1928)" en: Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, coord. *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, Taurus-CIDE, pp. 195-234.
- Mezey, Michael (1995). "Parliament in the New Europe" en: Hayward, Jack y Edward C. Page, eds. *Governing the New Europe*, Londres: Polity Press, pp. 196-223.
- Middlebrook, Kevin J. (1988). "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México" en: O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario, Vol. 2: América Latina*. Buenos Aires, Paidós, pp. 187-223.

- Mirón Lince, Rosa María (2009). "El protagonismo del PRI en el Senado" en: Béjar Algazi, Luisa (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México / UNAM-FCPyS / Miguel Ángel Porrúa, pp. 221-244.
- Montero, José Ramón y Gunther, Richard (2007). "Introducción: Los estudios sobre los partidos político" en: Montero, José Ramón, Gunther, Richard y Linz, Juan J. (editores). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Fernández Ciuda, S.L., Editorial Trotta, pp. 15-46.
- Montesquieu, Charles Secondat, barón de ([1784] 1985). *Del espíritu de las leyes*. México, Ed. Porrúa, col. "sepan cuantos", 452 pp.
- Morris, Fiorina (1992). *Divided government*. New York, Howard University Macmillan, 138 pp.
- Nacif Hernández, Benito (2002). "El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)" en: Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, (coord.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, Taurus-CIDE, pp. 235-264.
- _____ (2002a). "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México" en: Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito, (compls.). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, FCE-CIDE, pp. 79-114.
- _____ (2004). "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México". *Política y Gobierno*, Vol. XI, Núm 1, 1 semestre de 2004, pp. 9-41.
- _____ (2010). "El fin de la presidencia dominante: La confección de las leyes en un gobierno dividido" en: Ordorica, Manuel y Prud'homme, Jean-Francois (coords.). *Los grandes problemas de México. XIII Políticas Públicas*, México, el Colegio de México, pp. 45-83.
- Nava Polina, Ma. Del Carmen, Weldon, Jeffrey A. y Yáñez López, Jorge (2000), "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de diputados: 1988-1998" en: Pérez Fernández, Germán y Martínez, Antonia (coords.). *La Cámara de Diputados de México*. México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, pp. 85-103.

- Nava Polina, María del Carmen y Yáñez López, Jorge (2003). *The effects of pluralism in the legislative activity: the Mexican Chamber of Deputies*. México, Comisión de Gobierno y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 54 pp.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, FCE-UNAM, 471 pp.
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 190 pp.
- Norton, Philip (1994). "The Legislative Powers of Parliament" en: A.W. Flinterman y L. Waddington, *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Antwerp, Maklu.
- _____ (1998). "Nascent Institutionalism: Committees in the British Parliament". *Journal of Legislative Studies*, vol. 4(1), Spring, pp. 143-162.
- _____ (2003). *Parlamentos y Gobiernos en Europa Occidental*. México, Editorial Porrúa / El Colegio de Veracruz, 230 pp.
- Offe, Claus (2003). "El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este" en: Goodin, Robert E. *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Gedisa, pp. 251-282.
- Palanza, Valeria, Scartascini, Carlos y Tommasi, Mariano (2012). *On the institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond*. Inter-American Development Bank (IDB), 75 pp.
- Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid, Alianza Editorial, 512 pp.
- Peters, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Gedisa, 254 pp.
- Polsby, Nelson W. (1968). "The institutionalization of the U.S. House of Representatives". *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1, pp. 144-168.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Puente Martínez, Khemvirg (2007). *Bicameralismo y gobierno dividido en México a partir de la alternancia (2000-2003)*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Estudios Políticos y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 171 pp.
- _____ (2009). "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano" en: Béjar Algazi, Luisa (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, H.

Congreso del Estado Libre y Soberano de México / UNAM-FCPyS / Miguel Ángel Porrúa, pp. 99-127.

- _____ (2010). “Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea”, ponencia presentada en el II Congreso de Investigación Multidisciplinaria de la FES Acatlán de la UNAM, pp. 1-31.
- Rabasa, Emilio ([1912] 2006). *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. 10ª edición, prólogo del Dr. Andrés Serra Rojas, México, Editorial Porrúa, 249 pp.
- Rodríguez Araujo, Octavio (2005). “Los partidos políticos en México, origen y desarrollo” en: Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent, Carlos. *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México, Torale Editores, pp. 9-59.
- Sartori, Giovanni ([1976] 2005). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. 2ª edición ampliada, Madrid, Alianza Editorial, 454 pp.
- _____ (1997). *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza editorial.
- _____ (2003). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 3ª edición en español, México, FCE, 247 pp.
- Scartascini, Carlos y Tommasi, Mariano (2013). “La institucionalización de los Parlamentos en América Latina”. Con distintos acentos [en línea], 4 de febrero de 2013 [fecha de consulta: 30 de agosto de 2014]. Disponible en: <http://www.condistintosacentos.com/la-institucionalizacion-de-los-parlamentos-en-america-latina/>.
- Shugart, Matthew S. (1995). “The electoral cycle and institutional source of divided presidential government”. American Political Science Review, Vol. 89, No. 2, pp. 327-343.
- Shugart, Matthew S. y Carey, John M. (1992). *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, 316 pp.
- Shugart, Matthew S. y Haggard, Stephan (2001). “Institutions and public policy in presidential systems” en: Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew D. *Presidents, parliaments and policy*. Cambridge University Press, pp. 64-104.
- Sirvent, Carlos (2005). “Reformas y participación electoral en México, 1910-2003” en: Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent, Carlos, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México, Torale Editores, pp. 83-181.

Sundquist, James L. (1988). "Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States". *Political Science Quarterly*, Volumen 103, Número 4, pp. 613-635.

Tena Ramírez, Felipe (1980). *Derecho Constitucional Mexicano*. 17^o edición, México, Editorial Porrúa, 631 pp.

Tsebelis, George (1998). "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo" en: Saiegh, Sebastián y Tomassi, Mariano (comps.). *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Eudeba – Universidad de BSA, pp. 289-339.

_____ (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, FCE, 409 pp.

Ugalde, Luis Carlos (2002). "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El caso del veto presidencial" en: Mora-Donatto, Cecilia. *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, IJ-UNAM, pp. 645-657.

Vile, M. J. C. (1967). *Constitutionalism and the separation of powers*. Oxford University Press, 359 pp.

Weldon, Jeffrey (1997). "El presidente como legislador, 1917-1934" en: Pablo Atilio Piccato Rodríguez, (ed.). *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*. Serie I, vol. I, t. 3 de *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997, pp. 117-145.

_____ (2002). "Las fuentes políticas del presidencialismo en México" en: Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, pp. 175-211.

_____ (2002a). "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937" en: Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, (coord.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, Taurus-CIDE, pp. 265-292.

Wheare, K. C., (1981). *Legislaturas*. Traducción de Catherine Block, México, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 176 pp.

- **Otras fuentes.**

Las Constituciones de México, 1814-1991 (1991). México, Comité de Asuntos Editoriales/ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, 592 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Diario Oficial de la Federación, México, 05 de febrero de 1917 [fecha de consulta: 01 de diciembre de 2013]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2014). Diario Oficial de la Federación, México [fecha de consulta: 28 de agosto de 2014]. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=7#Marco_Juridico.

Reglamento del Senado de la República (2014). Diario Oficial de la Federación, México [fecha de consulta: 28 de agosto de 2014]. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=7#Marco_Juridico.

Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República (2013). Senado de la República, abril 2013 [fecha de consulta: 01 de febrero de 2015]. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/Estatuto_S_GSP.pdf.

Registro de votaciones en el pleno del Senado de las iniciativas presidenciales aprobadas con cambios durante la LX y LXI legislaturas

Cons.	Tema	Título del Proyecto de Decreto	Tipo de Reforma	PRI		PAN		PRD		Total por Iniciativa	
				A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
1	Reforma Energética	Que crea la Ley de la Comisión del Petróleo.	Ley Secundaria	32	0	51	0	21	3	104	3
2		Que crea la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.	Ley Secundaria	31	0	52	0	20	3	103	3
3		Que reforma diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.	Ley Secundaria	32	0	51	0	21	3	104	3
4		Que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Ley Secundaria	32	0	51	0	21	3	104	3
5		Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.	Ley Secundaria	32	0	49	0	21	3	102	3
6	Seguridad y Justicia	Que expide la Ley de Extinción de Dominio y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Reforma Constitucional	22	0	39	1	17	0	78	1
7		Que expide la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas y adiciona el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.	Ley Secundaria	26	0	49	0	15	1	90	1
8		Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Reforma Constitucional	25	0	51	0	0	24	76	24
9		Que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal*.	Ley Secundaria	23	0	40	0	17	0	80	0
10		Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.	Ley Secundaria	22	0	45	0	13	8	80	8
11		Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	Reforma Constitucional	23	0	36	0	14	1	73	1

• Anexos.

Registro de votaciones en el pleno del Senado de las iniciativas presidenciales aprobadas con cambios durante la LX y LXI legislaturas

Cons.	Tema	Título del Proyecto de Decreto	Tipo de Reforma	PRI		PAN		PRD		Total por Iniciativa	
				A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
12	Seguridad y Justicia	Que expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.	Ley Secundaria	24	0	38	0	18	0	80	0
13		Que expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo; se reforma el artículo 27 y se adiciona un artículo 27 bis, ambos del Código Fiscal de la Federación.	Ley Secundaria	25	0	38	0	16	0	79	0
14		Que expide la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.	Reforma Constitucional	23	0	40	0	17	0	80	0
15	Sector Militar	Con proyecto de decreto que adiciona el capítulo IV bis, al título octavo del libro primero del Código de Justicia Militar.	Ley Secundaria	19	1	37	0	4	12	60	13
16		Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos de la Armada de México.	Ley Secundaria	18	0	35	0	11	0	64	0
17		Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	Ley Secundaria	18	0	36	0	9	0	63	0
18		Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Ascensos de la Armada de México.	Ley Secundaria	20	0	42	0	18	0	80	0
19		Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México.	Ley Secundaria	28	0	41	0	18	0	87	0
20		Que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	Ley Secundaria	22	0	32	0	18	0	72	0

Registro de votaciones en el pleno del Senado de las iniciativas presidenciales aprobadas con cambios durante la LX y LXI legislaturas

Cons.	Tema	Título del Proyecto de Decreto	Tipo de Reforma	PRI		PAN		PRD		Total por Iniciativa	
				A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
21	Administrativas	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.	Ley Secundaria	21	0	40	0	16	0	77	0
22	Administrativas	Que reforma los artículos 73, fracción I y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Reforma Constitucional	23	0	49	0	22	0	94	0
23		Que expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada.	Ley Secundaria	28	0	38	0	13	0	79	0
24	Sistema de Gobierno	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Reforma Constitucional	27	0	45	1	12	8	84	9
25	Política Financiera	Que expide la Ley de Asociaciones Público Privadas y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Expropiación, la Ley Agraria, la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.	Ley Secundaria	30	0	45	0	0	4	75	4
TOTAL				626	1	1070	2	372	73	2,068	76

*Se dictaminaron en conjunto

Iniciativas Presidenciales enviadas al Senado de la República durante la LX y LXI legislaturas

No.	Denominación del Asunto	Tipo de Iniciativa	Legislatura	Fecha de Presentación	Comisión de Dictamen a que fue turnado	Sector de Política	Fecha de Aprobación en Comisión(es) de Dictamen	Días hábiles transcurridos desde la presentación hasta la aprobación en la Comisión(es) de Dictamen	Fecha de Aprobación en el Pleno del Senado	Días hábiles transcurridos desde la aprobación en Comisión(es) hasta la aprobación en el Pleno	Estatus
1	Con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 2 de la Ley que establece bases para la ejecución en México del convenio constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).	Ley Secundaria	LX	13/11/2008	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Política Exterior	02/12/2008	14	04/12/2008	3	Aprobada sin modificaciones
2	Con proyecto de decreto que adiciona el capítulo IV bis, al título octavo del libro primero del Código de Justicia Militar.	Ley Secundaria	LX	23/04/2009	1.-Senado -Defensa Nacional.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Militar	28/04/2010	265	28/04/2010	1	Aprobada con modificaciones
3	Con proyecto de decreto que expide la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Ley Secundaria	LX	29/11/2006	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Seguridad y Justicia	10/12/2009	792	15/12/2009	4	Congelada por la Colegisladora
4	Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Ley Secundaria	LX	23/04/2009	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Seguridad y Justicia					Congelada por el Senado
5	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 4º de la Ley que aprueba la adhesión de México al Convenio Constitutivo del Banco de Desarrollo del Caribe y su ejecución.	Ley Secundaria	LX	19/03/2009	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Política Exterior	25/11/2009	180	03/02/2010	51	Aprobada sin modificaciones
6	Con proyecto de decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional.	Ley Secundaria	LX	23/04/2009	1.-Senado -Seguridad Pública.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Seguridad y Justicia	22/04/2010	261	27/04/2010	4	Congelada por la Colegisladora
7	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Código Federal de Procedimientos Penales y Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	Ley Secundaria	LX	23/04/2009	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Seguridad Pública.- Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Seguridad y Justicia	11/04/2012	775	17/04/2012	5	Congelada por la Colegisladora
8	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos a fin de modificar las características de diversas monedas, de acuerdo a lo publicado en el DOF el 22 de junio de 1992.	Ley Secundaria	LX	25/11/2008	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Administrativa	02/12/2008	6	04/12/2008	3	Aprobada sin modificaciones
9	Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley Orgánica de Nacional Financiera; la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, la Ley Orgánica de la Financiera Rural y de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.	Ley Secundaria	LX	26/03/2009	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Política Financiera	23/04/2009	21	28/04/2009	4	Congelada por la Colegisladora
10	Que adiciona el diverso que establece las características de las Monedas Conmemorativas del 500 Aniversario del Encuentro de Dos Culturas.	Iniciativa de carácter admvo. y de gobierno interior	LX	29/11/2006	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Segunda.-Para dictamen	Administrativa	13/03/2007	75	15/03/2007	3	Aprobada sin modificaciones
11	Que crea la Ley de la Comisión del Petróleo (Comisión Nacional de Hidrocarburos).	Ley Secundaria	LX	10/04/2008	1.-Senado -Energía.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Energía	16/10/2008	136	23/10/2008	6	Aprobada con modificaciones
12	Que crea la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.	Ley Secundaria	LX	10/04/2008	1.-Senado -Energía.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Energía	23/10/2008	141	23/10/2008	1	Aprobada con modificaciones
13	Que establece las características de la Séptima Moneda de Plata Conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos.	Iniciativa de carácter admvo. y de gobierno interior	LX	29/11/2006	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Administrativa	13/03/2007	75	29/03/2007	13	Aprobada sin modificaciones
14	Que expide la Ley de Extinción de Dominio y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Ley Secundaria	LX	23/09/2008	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Seguridad y Justicia	01/04/2009	137	02/04/2009	2	Aprobada con modificaciones
15	Que expide la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas y adiciona el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.	Ley Secundaria	LX	27/03/2008	1.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Seguridad y Justicia	09/12/2008	184	09/12/2008	1	Aprobada con modificaciones
16	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.	Ley Secundaria	LX	10/04/2008	1.-Senado -Energía.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Energía	23/10/2008	141	23/10/2008	1	Aprobada con modificaciones
17	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.	Ley Secundaria	LX	11/10/2007	1.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Administrativa	19/04/2010	658	28/04/2010	8	Aprobada con modificaciones

Iniciativas Presidenciales enviadas al Senado de la República durante la LX y LXI legislaturas

No.	Denominación del Asunto	Tipo de Iniciativa	Legislatura	Fecha de Presentación	Comisión de Dictamen a que fue turnado	Sector de Política	Fecha de Aprobación en Comisión(es) de Dictamen	Días hábiles transcurridos desde la presentación hasta la aprobación en la Comisión(es) de Dictamen	Fecha de Aprobación en el Pleno del Senado	Días hábiles transcurridos desde la aprobación en Comisión(es) hasta la aprobación en el Pleno	Estatus
18	Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Reforma Constitucional	LX	13/03/2007	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Para dictamen 2.-Senado -Justicia.-Para dictamen 3.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 4.-Senado -Seguridad Pública.- Para dictamen	Seguridad y Justicia	13/12/2007	198	13/12/2007	1	Aprobada con modificaciones
19	Que reforma el artículo 3 del decreto que autorizó al Ejecutivo federal a firmar el texto del convenio sobre el Fondo Monetario Internacional.	Ley Secundaria	LX	13/11/2008	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Política Exterior	02/12/2008	14	04/12/2008	3	Aprobada sin modificaciones
20	Que reforma el artículo 3 del decreto que autorizó al Ejecutivo federal a firmar en representación del Gobierno de México el texto del Convenio sobre el FMI.	Iniciativa de carácter admvo. y de gobierno interior	LX	29/11/2006	1.-Senado -Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales.- Para dictamen 2.-Senado -Hacienda y Crédito Público.- Para dictamen	Política Exterior	08/03/2007	72	13/03/2007	4	Aprobada sin modificaciones
21	Que reforma el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	Ley Secundaria	LX	13/03/2007	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Gobernación.- Para dictamen	Seguridad y Justicia					Congelada por el Senado
22	Que reforma la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Ley Secundaria	LX	11/10/2007	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Seguridad y Justicia	28/02/2008	101	06/03/2008	6	Aprobada sin modificaciones
23	Que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Ley Secundaria	LX	10/04/2008	1.-Senado -Energía.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Energía	16/10/2008	136	23/10/2008	6	Aprobada con modificaciones
24	Que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal.	Ley Secundaria	LX	13/03/2007	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Gobernación.- Para dictamen	Seguridad y Justicia	29/04/2010	818	29/04/2010	1	Aprobada con modificaciones
25	Que reforma los artículos 343 bis, en su tercer párrafo y 343 ter, ambos del Código Penal Federal.	Ley Secundaria	LX	13/03/2007	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Gobernación.- Para dictamen	Seguridad y Justicia					Congelada por el Senado
26	Que reforma los artículos 73, fracción I y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Reforma Constitucional	LX	24/01/2007	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Para dictamen	Administrativa	08/03/2007	32	13/03/2007	4	Aprobada con modificaciones
27	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.	Ley Secundaria	LX	10/04/2008	1.-Senado -Energía.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Energía	23/10/2008	141	23/10/2008	1	Aprobada con modificaciones
28	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.	Ley Secundaria	LX	02/10/2008	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Salud.-Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos, Segunda.-Para dictamen	Seguridad y Justicia	27/04/2009	148	28/04/2009	2	Aprobada con modificaciones
29	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	Ley Secundaria	LX	23/09/2008	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Seguridad Pública.- Para dictamen 3.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 4.-Senado -Estudios Legislativos, Segunda.-Para dictamen	Seguridad y Justicia	04/12/2008	53	04/12/2008	1	Aprobada con modificaciones
30	Con proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.	Ley Secundaria	LXI	14/04/2011	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Seguridad y Justicia					Congelada por el Senado
31	Que establece las características de la novena moneda de plata conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos.	Iniciativa de carácter admvo. y de gobierno interior	LXI	24/04/2012	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Administrativa	25/04/2012	2	26/04/2012	2	Congelada por el Senado
32	Que expide la Ley de Asociaciones Público Privadas y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Expropiación, la Ley Agraria, la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.	Ley Secundaria	LXI	10/11/2009	1.-Senado -Comercio y Fomento Industrial.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Política Financiera	26/04/2010	120	12/10/2010	122	Aprobada con modificaciones

Iniciativas Presidenciales enviadas al Senado de la República durante la LX y LXI legislaturas

No.	Denominación del Asunto	Tipo de Iniciativa	Legislatura	Fecha de Presentación	Comisión de Dictamen a que fue turnado	Sector de Política	Fecha de Aprobación en Comisión(es) de Dictamen	Días hábiles transcurridos desde la presentación hasta la aprobación en la Comisión(es) de Dictamen	Fecha de Aprobación en el Pleno del Senado	Días hábiles transcurridos desde la aprobación en Comisión(es) hasta la aprobación en el Pleno	Estatus
33	Que expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada.	Ley Secundaria	LXI	09/12/2010	1.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen 3.-Senado -Ciencia y Tecnología.- Para opinión	Administrativa	01/03/2011	59	22/03/2011	16	Aprobada con modificaciones
34	Que expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.	Ley Secundaria	LXI	03/03/2011	1.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Seguridad y Justicia	29/03/2011	19	05/04/2011	6	Aprobada con modificaciones
35	Que expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo; se reforma el artículo 27 y se adiciona un artículo 27 bis, ambos del Código Fiscal de la Federación.	Ley Secundaria	LXI	31/08/2010	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos, Segunda.-Para dictamen 4.-Senado -Hacienda y Crédito Público.- Para opinión	Seguridad y Justicia	26/04/2011	171	28/04/2011	3	Aprobada con modificaciones
36	Que expide la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Ley Secundaria	LXI	18/02/2010	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Gobernación.- Para dictamen	Seguridad y Justicia	29/04/2010	51	29/04/2010	1	Aprobada con modificaciones
37	Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Mando único policial).	Reforma Constitucional	LXI	07/10/2010	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Segunda.-Para dictamen 3.-Senado -Seguridad Pública.- Para dictamen 4.-Senado -Desarrollo Municipal.- Para opinión	Seguridad y Justicia					Congelada por el Senado
38*	Que reforma el artículo 2 de la Ley que Establece Bases para la Ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento.	Ley Secundaria	LXI	04/07/2012	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Política Exterior	29/04/2014	475	30/04/2014	2	Congelada por el Senado
39	Que reforma el artículo 3 del Decreto por el que se autorizó al Ejecutivo Federal a firmar, en representación del gobierno de México, el texto del Convenio Sobre el Fondo Monetario Internacional.	Ley Secundaria	LXI	14/12/2011	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Política Exterior	14/12/2011	1	01/03/2012	57	Aprobada sin modificaciones
40*	Que reforma el artículo 4 del decreto que autoriza al Ejecutivo federal a firmar, en representación del gobierno de México, los Convenios Constitutivos sobre el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.	Ley Secundaria	LXI	30/05/2012	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Política Exterior	29/04/2014	500	30/04/2014	2	Congelada por el Senado
41	Que reforma los artículos 2 y 3 de la Ley que Establece Bases para la ejecución en México por el poder Ejecutivo federal, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.	Ley Secundaria	LXI	18/10/2011	1.-Senado -Hacienda y Crédito Público.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Política Exterior	23/02/2012	93	01/03/2012	6	Aprobada sin modificaciones
42	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Ley Secundaria	LXI	03/09/2009	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Seguridad y Justicia	28/03/2012	670	17/04/2012	15	Desechada por el Senado
43	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos de la Armada de México.	Ley Secundaria	LXI	01/12/2009	1.-Senado -Defensa Nacional.- Para dictamen 2.-Senado -Marina.-Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos, Segunda.-Para dictamen	Militar	25/03/2010	83	25/03/2010	1	Aprobada con modificaciones
44	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	Ley Secundaria	LXI	22/06/2011	1.-Senado -Seguridad Social.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen 3.-Senado -Defensa Nacional.- Para opinión	Militar	08/12/2011	122	14/12/2011	5	Aprobada con modificaciones
45	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	Ley Secundaria	LXI	03/03/2011	1.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Administrativa	07/04/2011	26	12/04/2011	4	Congelada por la Colegisladora

Iniciativas Presidenciales enviadas al Senado de la República durante la LX y LXI legislaturas

No.	Denominación del Asunto	Tipo de Iniciativa	Legislatura	Fecha de Presentación	Comisión de Dictamen a que fue turnado	Sector de Política	Fecha de Aprobación en Comisión(es) de Dictamen	Días hábiles transcurridos desde la presentación hasta la aprobación en la Comisión(es) de Dictamen	Fecha de Aprobación en el Pleno del Senado	Días hábiles transcurridos desde la aprobación en Comisión(es) hasta la aprobación en el Pleno	Estatus
46	Que reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de la Ley de Uniones de Crédito; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.	Ley Secundaria	LXI	31/08/2010	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos, Segunda.-Para dictamen 4.-Senado -Hacienda y Crédito Público.- Para opinión	Seguridad y Justicia					Congelada por el Senado
47	Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Ascensos de la Armada de México.	Ley Secundaria	LXI	01/10/2009	1.-Senado -Marina.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Militar	02/03/2010	109	02/03/2010	1	Aprobada con modificaciones
48	Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México.	Ley Secundaria	LXI	01/10/2009	1.-Senado -Marina.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Militar	02/03/2010	109	02/03/2010	1	Aprobada con modificaciones
49	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma del Estado).	Reforma Constitucional	LXI	15/12/2009	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Para dictamen 2.-Senado -Reforma del Estado.- Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Sistema de Gobierno	14/04/2011	348	27/04/2011	10	Aprobada con modificaciones
50	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Ley Secundaria	LXI	22/09/2009	1.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Sistema de Gobierno	24/11/2009	46	03/12/2009	8	Desechada por el Senado
51*	Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.	Ley Secundaria	LXI	19/10/2010	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.-Para dictamen	Militar	24/04/2014	918	24/04/2014	1	Congelada por el Senado
52	Que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	Ley Secundaria	LXI	18/11/2010	1.-Senado -Defensa Nacional.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	Militar	31/03/2011	96	12/04/2011	9	Aprobada con modificaciones

*Aunque estas iniciativas fueron congeladas por el Senado durante el periodo de estudio, fueron rescatadas de la congeladora legislativa por lo senadores de la LXII legislatura. Siendo aprobadas en las fechas y plazos que se señalan.