



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**EN BÚSQUEDA DE UNA GOBERNABILIDAD
DEMOCRÁTICA; PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN LAS LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS**

TESIS

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

PRESENTA:

Adriana del Rosario Báez Carlos



Tutora: Luisa Béjar Algazi



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.

A mis padres, donde estén
A César, Jimena y Emiliano

El cúmulo de acontecimientos que expresaron los sustanciales cambios políticos registrados por México en las últimas décadas y la conciencia de que existe una considerable distancia entre conocer los hechos y comprenderlos, hicieron que en 2003 decidiera hacer un paréntesis en mi carrera como periodista para concretar un viejo sueño: realizar estudios de posgrado en Ciencia Política.

La Universidad Nacional Autónoma de México, que años atrás me formó a nivel medio superior y como licenciada en Sociología, volvió a abrirme sus puertas para emprender ese reto. El cuerpo académico y la comunidad de su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, con la que he convivido en el último bienio, me han brindado gran parte de la luz necesaria para avanzar en este nuevo camino. Mil Gracias.

De manera particular debo agradecer al Maestro Pablo Javier Becerra Chávez, de la UAM-Iztapalapa, por darme el primer impulso para concretar este paso. Un agradecimiento especial a la Doctora Luisa Béjar Algazi, mi tutora, por respaldar mi proyecto, guiarme y acompañarme en todo su desarrollo. Mi reconocimiento al Doctor Lorenzo Arrieta Ceniceros por su responsabilidad, disciplina y rigor en la conducción de los trabajos de quienes tuvimos el honor de tomar su seminario de investigación. A la doctora Jacqueline Peschard, mi lectora y profesora en otro seminario de investigación a nivel doctorado, por sus claros, concisos y contundentes comentarios. Al doctor Francisco Reveles, en cuya clase realicé el primer acercamiento práctico al tema de estudio. A los doctores Ricardo Espinoza Toledo y Morgan Quero, por sus valiosas observaciones.

También agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología su apoyo financiero a mis estudios de maestría y a la Coordinación de Estudios Políticos de la FCPyS de la UNAM por acogerme como becaria en el periodo previo a la obtención del grado.

Adriana del R. Báez Carlos

ÍNDICE

	Pág
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	
ENFOQUES NEOINSTITUCIONALISTAS SOBRE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN GOBIERNOS PRESIDENCIALES SIN MAYORÍA	
La dicotomía presidencialismo-parlamentarismo	13
El impacto del sistema de partidos	18
Los poderes constitucionales del Presidente	21
Poderes partidarios del Ejecutivo	24
El sistema electoral como determinante del sistema de partidos	28
La importancia de los actores con veto	33
Confrontación con la evidencia empírica	36
CAPÍTULO SEGUNDO	
EL MARCO INSTITUCIONAL EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO	
El sistema de gobierno configurado por la Constitución de 1917	40
Facultades legislativas constitucionales del Ejecutivo mexicano	43
Poderes pro activos del Ejecutivo	44
Poder de decreto	44
Poderes reactivos del Ejecutivo	46
Poder de veto.	46
Facultad exclusiva de iniciativa legislativa	47
Otros poderes de agenda	48
Poderes legislativos partidarios del Ejecutivo durante el Presidencialismo mexicano	49
El marco electoral	51
Incentivos a la disciplina partidista	54
Los actores con veto	55
CAPÍTULO TERCERO	
CAMBIOS PREVIOS Y POSTERIORES A LA APERTURA POLÍTICA	
Las reformas electorales	57
El cambio del sistema de partidos	60
El fin de los gobiernos unificados	63
La disciplina partidista	66
La multiplicación de los actores con veto	68

CAPÍTULO CUARTO
INICIATIVAS DE REFORMA CON EVENTUAL IMPACTO EN LA
GOBERNABILIDAD (LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS)

El ambiente	72
Los actores políticos	74
Iniciativas con eventual impacto en la gobernabilidad democrática	76
Rutas para inducir la gobernabilidad	83
Iniciativas de ajuste al sistema de gobierno	86
Iniciativas tendientes a fortalecer las facultades del Legislativo	87
El comportamiento de los partidos:	
El Partido Revolucionario Institucional	90
El Partido Acción Nacional	94
El Partido de la Revolución Democrática	96
Los partidos pequeños	100
Iniciativas tendientes a fortalecer las facultades del Ejecutivo	103
El comportamiento de los partidos:	
El Partido Revolucionario Institucional	104
El Partido Acción Nacional	105
El Partido de la Revolución Democrática	107
Los partidos pequeños	107
Mecanismos de gobernabilidad y el veto en materia de Presupuesto.	108
Iniciativas de ajuste al sistema electoral	112
Iniciativas con eventual impacto en la fragmentación del sistema de partidos	115
Fórmulas para la elección del Congreso	115
El comportamiento de los partidos:	
El Partido Revolucionario Institucional	116
El Partido Acción Nacional	118
El Partido de la Revolución Democrática	120
Los partidos pequeños	121
Barreras para el registro y conservación de los partidos políticos	122
Iniciativas con impacto en la disciplina partidista	124
Reelección inmediata de los legisladores	126
Propuestas de modificación a las listas electorales	128
Candidaturas independientes	129
Propuestas de cambio del sistema de gobierno	131
Reflexión	133
Conclusiones	139
Anexos	145
Bibliografía	159

INTRODUCCIÓN

En los primeros años del siglo XXI la gobernabilidad democrática se ha colocado como uno de los principales desafíos, si no es que el mayor, del sistema político mexicano.

El tema, que desde la transición se planteaba como uno de los pendientes para la segunda generación de reformas políticas en el país, reclama cada vez mayor atención debido a que las primeras experiencias democráticas a nivel federal en México han generado un patrón de gobiernos sin el respaldo de mayorías legislativas, que si bien ha hecho efectiva la separación de poderes y sus respectivos contrapesos, también dificulta el apoyo legislativo necesario para la aprobación e instrumentación de los proyectos de gobierno.

De acuerdo con la ciencia política comparativa, bajo gobiernos sin mayoría legislativa los Presidentes se ven obligados a negociar sus proyectos de administración pública con los integrantes del Congreso, pero los costos de esas transacciones crecen según el número de actores con veto involucrados en el proceso legislativo, y se dificultan cuando los actores defienden distintos propósitos o diferentes intereses. En teoría, los sistemas multipartidistas son más adversos que los bipartidistas a la formación de las coaliciones legislativas o de gobierno necesarias para dar sustento a los proyectos de administración del Ejecutivo, pero recientes análisis empíricos han mostrado que la dificultad para amarrar consensos es particularmente mayor cuando el Legislativo es dominado por tres grandes partidos, con similar fuerza y posibilidad de llegar a la Presidencia, probablemente debido a que ninguno está dispuesto a ceder puntos en favor de un Ejecutivo surgido de alguno de sus adversarios.

Cuando los intereses del Ejecutivo y la mayoría del Legislativo no confluyen, crecen los riesgos de parálisis en la producción legislativa, de mutuo bloqueo entre ambos poderes, de ineficacia gubernamental y de inestabilidad, entendida como el riesgo de que los actores recurran a métodos anticonstitucionales, como los golpes de Estado, para imponer sus intereses.

Producto de las reformas electorales del último cuarto del siglo pasado, en los últimos ocho años la balanza entre los poderes involucrados en el proceso legislativo en México registró un cambio importante en su inclinación: del pleno dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, sustentado en los poderes “metaconstitucionales” de que gozaba el Presidente de la República gracias a su liderazgo en el partido hegemónico, se dio paso a un formato de gobierno sin mayoría, con un Legislativo dominado por tres grandes fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD, que dificulta la formación de consensos y obliga al Ejecutivo a retraerse en sus proyectos de cambio y a actuar bajo el status quo.

El impacto de este cambio en la incidencia del Ejecutivo sobre el proceso legislativo es notorio. Cifras recopiladas por Jeffrey Weldon y Luisa Béjar A.¹ muestran cómo desde 1997, pero más notoriamente a partir del año 2000, el Ejecutivo optó por comenzar a disminuir el uso de su facultad de iniciar leyes² y el éxito o aprobación de sus iniciativas cayó dramáticamente, mientras que los proyectos de ley presentados por las legislaturas federales y locales aumentaron, y sus tasas de aprobación mejoraron.

Origen de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados

Legislatura	Ejecutivo	%	Diputados	%	Legisl. locales	%	Senado	%	Total
LIV(1988-91)	72	23	244	77	0	0	1	0	317
LV (1991-94)	135	42	178	56	3	1	3	1	319
LVI (1994-97)	91	34	164	62	11	4	0	0	266
LVII (1997-00)	69	10	566	80	32	5	38	5	705
LVIII (2000-03)	53	4	1115	82	74	5	112	8	1354

¹ Weldon, Jeffrey A. *Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in México* en Kevin J. Middlebrook (edited) **Dilemas of Political Change in Mexico**, Institute of Latin American Studies, University of California, San Diego, 2004, y Bejar Luisa, *ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración*, Madrid, España, 23 septiembre de 2005.

² Benito Nacif señala que esto puede deberse a que el Presidente sólo presentaría las iniciativas que considere contarían con el apoyo de la mayoría legislativa. Ver Nacif, Benito *Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model*, en Morgenstern Scott and Nacif Benito (Edits) **Legislative politics in Latin América**, Cambridge University Press, 2002.

Origen de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados

Legislatura	Ejecutivo	%	Diputados	%	Legisl. locales	%	Senado	%	Total
LIV (1988-91)	71	65	38	35	0	0	1	1	110
LV (1991-94)	133	62	77	36	1	0	3	1	214
LVI (1994-97)	90	75	29	24	1	1	0	0	120
LVII (1997-00)	63	29	121	56	6	3	25	12	215
LVIII (2000-03)	48	11	306	68	16	4	77	17	447

Tablas elaboradas por Luisa Béjar con datos de Weldon (2004) hasta la LVII Legislatura, y con información propia para la LVIII.

El cambio respondió a varios factores: primero, las reformas electorales del último cuarto del siglo pasado posibilitaron el fin del sistema de partido hegemónico y, con él, del presidencialismo que se caracterizó por el dominio que tuvo el Ejecutivo sobre todos los poderes del Estado; segundo, con la emergencia de un sistema de partidos plural, la oposición encontró la oportunidad de terminar con la actitud de sumisión frente al Ejecutivo que caracterizó al Congreso en el pasado, buscando acotar al máximo las facultades del Presidente; y, tercero, el sólo acceso a las facultades que le dota la Constitución de 1917 dejó al descubierto que los poderes legislativos formales del Ejecutivo mexicano, contra lo que se pensaba antes, en realidad son inocuos.

Hasta hace algunos años, la ciencia política consideraba comunmente fuertes a los Ejecutivos de los regímenes presidenciales por el hecho de contar con una legitimidad democrática propia y periodos de mandato fijos (sin posibilidad de ser removidos por el Legislativo, salvo mediante juicio político), pero Matthew Soberg Shugart y Stephan Haggard³ distinguieron grados en su fortaleza dentro del proceso de elaboración y promulgación de leyes, según las facultades para impulsar cambios en las políticas (poderes proactivos) o mantener el status quo (reactivos) de que les dotan las constituciones de sus respectivos países.

Como el mejor ejemplo de una facultad proactiva, los autores destacaron al poder de decreto, es decir, aquel que permite al Ejecutivo expedir decretos con fuerza de ley sin

³ Shugart, Mathew Soberg, y Haggard, Stephen, *Institutions and Public Policy in Presidential Systems*, en Haggard, Stephen y Mac Cubbins, Mathew (editors) **Presidentes, Parliaments and Policy**, Cambridge University Press, 2001.

el consentimiento del Congreso; una facultad reactiva por excelencia, en cambio, es el poder de veto, que puede ser total, parcial o implícito, y cuya fuerza depende también de la cantidad de votos legislativos necesarios para superarlo.

En México, la Constitución otorga al Ejecutivo la facultad (proactiva) de presentar iniciativas ante el Congreso y lo dota con el poder (reactivo) de veto, al permitirle presentar en un plazo de 10 días objeciones a las leyes aprobadas por el Congreso con las que no esté de acuerdo. El veto, de acuerdo con la Carta Magna, sólo puede ser superado por una mayoría legislativa calificada, es decir por el voto en contra de dos terceras partes de los integrantes de las dos cámaras del poder Legislativo.

El veto del Ejecutivo mexicano es total, esto es, sólo le está permitido promulgar o no una ley tal y como fue aprobada por el Congreso. El mandatario no puede publicar en el Diario Oficial únicamente las partes de la norma con las que esté de acuerdo; tampoco está facultado para omitir la publicación de leyes que no comparte (veto implícito) pues la Constitución contempla que, vencido el plazo determinado para su devolución al Congreso, la ley se considerará aprobada.

El Ejecutivo mexicano tampoco está dotado de otras facultades de las que gozan algunos de sus pares latinoamericanos. Tiene la exclusividad para iniciar leyes en materia de presupuesto, pero no en otras áreas. No puede intervenir en la definición de la agenda legislativa; no está autorizado para regular los plazos para el dictamen de sus iniciativas; carece de facultades de expedición de decretos y la Constitución no contempla plazos específicos para la aprobación automática de sus iniciativas al vencimiento de ciertos tiempos.⁴

Por tal motivo, en un análisis comparativo de las facultades del Ejecutivo en 23 países, Shugart y Haggard ubicaron a México como el cuarto país con uno de los Presidentes “más débiles”, sólo superado por Nicaragua, Paraguay y Venezuela.⁵

⁴ Ver Béjar Luisa, *ponencia*, Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración, Madrid, España, 23 septiembre de 2005.

⁵ Shugart, Mathew Soberg, y Haggard, Stephen (2001), *Institutions and Public Policy in Presidential Systems*, Haggard, Stephen y Mac Cubbins, Mathew (editors) **Presidentes, Parliaments and Policy**, Cambridge University Press, 2001, pág. 80.

La teoría señala que en los sistemas presidenciales, la gobernabilidad es propiciada por al menos dos mecanismos: gobiernos unificados o Ejecutivos que políticamente logran el soporte legislativo suficiente para obtener el respaldo legal a sus planes de gobierno, y contrapesos o poderes formales para destrabar el inmovilismo al que podría conducir el bloqueo de un Legislativo adverso.

Ambos mecanismos dan al Ejecutivo amplios poderes para gobernar, pero en un extremo, cuando los dos se conjugan o son elevados, pueden conducir al autoritarismo, anulando el contrapeso del Legislativo; y en el otro, cuando están ausentes o son muy débiles, inmovilizan al Presidente y a su gobierno y, en caso, de conjugarse con un Legislativo fragmentado y polarizado, pueden conducir al caos.

México se ubicó en el primer escenario mientras operó bajo el sistema de partido hegemónico, que garantizó gobiernos unificados en los cuales el Ejecutivo prácticamente no tuvo necesidad de recurrir a sus poderes legislativos constitucionales debido a la fuerza de sus facultades legislativas partidarias; pero a partir de 1997 el país parece dirigirse peligrosamente al extremo contrario: Ejecutivos sin respaldos legislativos suficientes, con poca capacidad para lograr coaliciones legislativas estables y dotados con débiles poderes formales para poner en marcha sus proyectos de gobierno o contrarrestar las leyes aprobadas por el Congreso con las que no están de acuerdo. Encontrar un diseño institucional que se coloque en un punto intermedio entre ambos extremos es la tarea pendiente que tiene el país para lograr una gobernabilidad democrática eficaz.

La búsqueda de fórmulas institucionales para propiciar una gobernabilidad democrática, entendida en términos restringidos como la capacidad de formular e instrumentar políticas públicas, en formatos de gobiernos sin mayoría legislativa ha sido una preocupación central de la ciencia política comparativa en las últimas décadas⁶, sobretodo luego de que el retorno a las democracias en América Latina se vio acompañado de este tipo de formatos en entornos políticos que tuvieron por característica común el verse acompañados de sistemas multipartidistas. Tal preocupación no ha

⁶ En ello se centra el debate académico desatado tras los cuestionamientos de Juan Linz a la rigidez de los sistemas de gobierno presidenciales, que desarrollamos en nuestro primer capítulo.

estado ajena en el ámbito académico mexicano, donde cobró mayor fuerza a raíz de que las negociaciones políticas entre Ejecutivo y Legislativo entraron en crisis durante el primer gobierno de la alternancia, en el que el partido del Presidente Vicente Fox no logró mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso.

El tema estuvo presente en las mesas de discusión de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, creada el 21 de agosto del 2000, y en las del grupo que con el mismo propósito se constituyó el 9 de marzo de 2001 en el Instituto Nacional de Estudios sobre la Revolución Mexicana⁷, sin que sus conclusiones derivaran en algún tipo de acuerdo político.

Tal situación y la ausencia de posiciones públicas respaldadas por las fuerzas políticas nacionales, nos llevó a cuestionarnos si los partidos políticos mexicanos, como representantes de la ciudadanía en el proceso legislativo y actores claves en la eventual definición de un nuevo diseño institucional, contarían con propuestas sistemáticas que se encaminaran a propiciar una gobernabilidad democrática⁸ eficaz y en qué sentido las

⁷ Ver Weldon Jeffrey, *State reform in México: Progress and prospects*, en Armand B. Pechardsuerdrup and Sara R. Rioff, **Mexican Governance**, Center of Strategic and International Studies, Washington, D.C, 2005.

⁸ Gobernabilidad es un término complejo que refiere el grado de gobierno en una sociedad. De acuerdo con Antonio Camou, el concepto indica un “equilibrio dinámico” entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.

La gobernabilidad puede verse alterada por el manejo ineficaz de los asuntos económicos, por la incapacidad o desatención para responder a necesidades sociales básicas, por la violencia social, por la erupción de la legitimidad debida a episodios reiterados de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, o *por las tensiones institucionales en el interior de los poderes del Estado*.

Cuando se aborda desde un enfoque institucional, como es el caso que nos ocupa, el término de gobernabilidad se usa de manera restringida, en referencia exclusiva a la capacidad de formular e instrumentar políticas públicas.

En los países democráticos la gobernabilidad representa un problema por la dificultad de trasladar el mandato de los electores en políticas públicas y debido a que mientras la democracia responde a la lógica de la igualdad política (la representación) y la gobernabilidad responde a la del poder, pero de acuerdo con Camou ambas esferas se retroalimentan positivamente cuando logran combinar legitimidad, eficacia y estabilidad.

Ver: Camou, Antonio “Gobernabilidad y Democracia”, **Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática**, No.6, Instituto Federal Electoral, México, 2004; Fernández Mario, “Instituciones de gobierno y políticas de desarrollo en América Latina”, en Nohlen Dieter y Fernández Mario (eds) **Presidencialismo versus parlamentarismo**, Nueva Sociedad, primera edición, 1991; Alcántara

habrían formulado. Para buscar respuesta a esa interrogante nos planteamos las preguntas de si las iniciativas de reforma institucional presentadas por sus grupos parlamentarios en las últimas tres legislaturas se habrían encaminando a propiciar la gobernabilidad bajo un sistema democrático caracterizado por un formato de gobiernos sin mayoría y de qué manera, o si más bien en la formulación de sus proyectos prevalecía la defensa de los intereses de cada partido.

Como un primer acercamiento al tema revisamos las propuestas de adecuación a los sistemas de gobierno, electoral y de partidos planteadas por las fuerzas políticas en sus documentos básicos en los últimos ocho años, y de ello derivamos la hipótesis central que guió nuestro estudio: En las LVII, LVIII y LIX Legislaturas el interés de cada partido, y no la búsqueda de una gobernabilidad democrática, orientó la formulación de sus iniciativas de readecuación institucional.

Nuestra hipótesis surgió de las siguientes conclusiones preliminares a las que llegamos luego de revisar sus documentos básicos:

En 1997 el todavía gobernante Partido Revolucionario Institucional mantenía una firme defensa del sistema presidencial, pero reconocía que era necesario fortalecer al Legislativo para lograr un equilibrio de poderes, sosteniendo de manera implícita que el Ejecutivo mexicano era fuerte aun cuando su partido hubiera perdido la mayoría en la Cámara de Diputados. Para el año 2000, al pasar a la oposición, su postura comenzó a variar. Sostenía que era necesario mantener un Ejecutivo fuerte, pero acotado por un Legislativo y un poder Judicial también fuertes, y pugnaba por promover una cultura del diálogo, el debate y la negociación para dirimir las diferencias. El PRI señalaba que la Suprema Corte de Justicia debía jugar el papel de “árbitro” para preservar la Constitución en caso de conflicto entre poderes. En el 2003, el otrora partido hegemónico radicalizó su postura al subrayar la necesidad de limitar al máximo las facultades del Ejecutivo en beneficio de la división de poderes. El PRI propuso una reforma constitucional que

Sáez, Manuel, **Gobernabilidad, crisis y cambio, elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio**, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

acotara al “presidencialismo” para hacer compatible la forma de gobierno con el nuevo sistema de partidos y establecer reglas para normar la relación entre poderes. En sus documentos básicos, el PRI descalificó las afirmaciones del presidente Vicente Fox que acusaban al Congreso de generar ingobernabilidad. En términos generales, este partido asumió, o pretendió aparentar que así lo hacía, que la fortaleza del Ejecutivo en el pasado fue institucional y no derivada de sus poderes legislativos metaconstitucionales, básicamente partidistas.

Por su parte, Acción Nacional, como partido de oposición, en 1997 buscaba conquistar la mayoría legislativa para “rescatar la idendependencia y fortalecer” a ese poder del Estado, lo que implícitamente significaba que para esta fuerza política la balanza entre poderes dependía del sistema de partidos. En el año 2000, poco antes de que su candidato ganara las elecciones presidenciales, se propuso promover la introducción de la segunda vuelta electoral y la reelección de los legisladores argumentando la necesidad de profesionalizarlos. El PAN probablemente creía que con el primer mecanismo el Ejecutivo ganador aumentaría su legitimidad, pero no observó que ello no le garantizaba un respaldo legislativo mayoritario una vez en el gobierno y que éste incluso podría verse mermado, aunque en determinadas circunstancias también favorecido, al fomentar la indisciplina partidista con un mecanismo, como la reelección, que incentiva el cultivo del voto personal.

Con el propósito de arrebatarse al PRI la silla presidencial, el PAN pugnó por flexibilizar las coaliciones e introducir la figura de la candidatura común, que resultan útiles para lograr mayores votos, pero que no aseguran alianzas legislativas ni de gobierno.

Para el 2003, con tres años de experiencia como partido gobernante, el PAN se había percatado ya de los problemas que enfrentan los gobiernos sin mayoría⁹. Así, convocó al electorado a otorgarle la mayoría legislativa para “hacer eficaz al gobierno” y estar en posibilidad de dar resultados. El partido planteó la necesidad de transitar, dentro del sistema presidencial, a un modelo constitucional que produjera un gobierno efectivo y

⁹ Utilizamos el término de gobiernos sin mayoría y no gobiernos divididos, considerando que la ciencia política en Europa entiende por los primeros a aquellos en que el Ejecutivo no cuenta con un respaldo mayoritario en el Legislativo y por los segundos a los que surgen de los sistemas presidenciales que se caracterizan por la separación de poderes.

corresponsabilidad en condiciones de pluralidad, en el que se incentivara la colaboración, y no la división, entre poderes y a oposiciones constructivas.

Finalmente, el Partido de la Revolución Democrática, que hasta el momento sólo ha jugado en la oposición a nivel federal, ha centrado sus posturas en fortalecer las facultades del Congreso, obviando la gobernabilidad. En 1997, al perder el PRI la mayoría legislativa en la Cámara Baja, el PRD señaló que era el momento de poner en práctica una real división y equilibrio entre poderes, acotando las facultades constitucionales y metaconstitucionales del Presidente y transfiriendo algunas de ellas al Legislativo, lo que también implicaba la aceptación de que el equilibrio entre poderes depende en buena medida del sistema de partidos, pero con la concepción adicional de que la fuerza del Ejecutivo en el pasado se fundamentó además en sus “excesivos” poderes formales.

El PRD sostenía que el Congreso debería tener una mayor intervención en la definición del presupuesto, de los planes nacionales de desarrollo y los lineamientos fundamentales de la política económica, así como un papel más activo en la fiscalización del gobierno. Proponía que el Legislativo controlara al gabinete, que se instaurara el voto de censura y que se aplicara el juicio político o revocación del cargo a funcionarios que incurrieran en irresponsabilidad. En términos generales, la propuesta del PRD se encaminaba a restringir al máximo los poderes formales del Ejecutivo.

Para este partido era necesario discutir una nueva Constitución que replanteara la estructura, equilibrio e independencia de los poderes y que las grandes decisiones sobre el rumbo del país fueran compartidas. La propuesta a simple vista resultaba contradictoria ya que la división, o independencia, de poderes es una característica del régimen presidencial, mientras que la corresponsabilidad en el gobierno es el rasgo que define a un sistema parlamentario, sin embargo se inscribe en la tónica de la democracia consensual propuesta por Arent Liphart.

Para el año 2001, el PRD se inclinó por instaurar un régimen parlamentario o semipresidencial en el que el Presidente fuera el jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas, y el Ejecutivo un cuerpo colegiado constituido mediante la sanción parlamentaria. Cabe mencionar que la ciencia política comparativa ha advertido que para funcionar el sistema parlamentario requiere de partidos estructurados, disciplinados y

comprometidos con el gobierno, por lo que un sistema de partidos poco corresponsables sería hostil a la gobernabilidad bajo el esquema parlamentarista, como también lo es en los regímenes presidenciales.

En sus documentos básicos, el PRD también ha promovido las candidaturas independientes y sostenido posturas favorables a una democracia participativa, promoviendo la introducción del referendo, el plebiscito y la iniciativa popular, bajo el argumento de que “las tareas de gobierno son responsabilidad del conjunto de la sociedad”. Sin embargo, de acuerdo con la lógica del nuevo institucionalismo, las candidaturas independientes fomentan el individualismo de los políticos y son más vulnerables a la formación de presidencias sin el apoyo de partido alguno, mientras que el referendo y el plebiscito pueden ser instrumentos útiles para la gobernabilidad cuando se usan con moderación y se colocan en manos del Ejecutivo, pues le permiten destrabar bloqueos legislativos. Evidentemente, el PRD busca dotar con esos instrumentos al Legislativo.

Para corroborar nuestra hipótesis de que en las iniciativas de readecuación institucional planteadas en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas los partidos políticos habrían dado prioridad a mejorar sus propias posiciones sobre la procuración de un equilibrio adecuado para garantizar la gobernabilidad democrática bajo un patrón de gobiernos sin mayoría, nuestra investigación inició con una revisión detallada de los enfoques neoinstitucionalistas desarrollados por la ciencia política comparativa en las últimas dos décadas y media, en los que encontramos importantes aportaciones al estudio del impacto de las instituciones en la gobernabilidad, particularmente dentro de sistemas democráticos presidenciales con un formato de gobiernos sin el respaldo de mayorías legislativas. Estos enfoques, que detallamos en nuestro primer capítulo, orientaron teórica y metodológicamente las siguientes fases de nuestro trabajo.

Como señalamos párrafos arriba, los más recientes estudios neoinstitucionales han llegado a la conclusión de que la gobernabilidad democrática¹⁰ es propiciada u obstaculizada por distintos factores institucionales, de manera específica por la fuerza de los poderes legislativos formales del Ejecutivo y por las facultades legislativas que un Presidente logra como producto de su relación con el sistema de partidos, es decir, por la

¹⁰ De nuevo, usamos el concepto en sus términos restringidos.

posición de su partido en el Congreso, el lugar que el Ejecutivo ocupa dentro de su partido, la disciplina partidista y el número de fuerzas políticas que conforman el sistema de partidos, o bien por la combinación entre ambas facultades. La posición del partido del Presidente en el Congreso, la configuración del sistema de partidos y la disciplina de las distintas fuerzas políticas están, a su vez, íntimamente ligadas con el formato del sistema electoral en cada democracia. En suma, la gobernabilidad democrática depende del particular entramado institucional en el que interactúan los sistemas de gobierno, electoral y de partidos.

Como un antecedente que nos permitiría entender el porqué el Presidencialismo mexicano fue altamente exitoso en términos de gobernabilidad y las razones por las cuáles ésta se ha visto dificultada con el arribo de la democracia en México, dedicamos el segundo capítulo a describir de qué manera se generó el entramado institucional que permitió en los hechos la práctica de un autoritarismo, comenzando por señalar las facultades legislativas formales que la Constitución de 1917 concedió al Ejecutivo, que no han sufrido variaciones sustanciales hasta nuestros días y que en términos comparativos resultan inocuas, para luego describir las características que fue adquiriendo el sistema electoral hasta propiciar la configuración de un sistema de partido hegemónico que permitió al Ejecutivo, su líder nato, controlar todos los poderes del Estado y reducir a uno el número de jugadores con veto: el que se configuró por el interés del Presidente y su partido, posesionarios de todas las ramas del Estado. El desarrollo de este capítulo demuestra que más que en las facultades legislativas formales, la fortaleza del Ejecutivo mexicano en ese período se sustentó en los poderes que le otorgó el sistema de partido hegemónico para dominar plenamente el proceso de elaboración de leyes.

Los diques que sostuvieron el entramado institucional durante el presidencialismo mexicano cayeron uno a uno a raíz del proceso de reformas electorales que registró el país a partir de 1963, en respuesta a la diversificación social del país, que hacía imposible mantener la legitimidad de un régimen autoritario. El capítulo tercero de este trabajo realiza una breve descripción de esas modificaciones electorales y de su impacto sobre el sistema de partidos, que pasó de la hegemonía a la pluralidad; el formato de gobierno, que perdió la mayoría en el Congreso, y sobre el número de actores con veto, que de uno se multiplicó a tantos como los partidos con capacidad de incidir en el proceso legislativo, dando lugar a un entorno institucional difícil para la gobernabilidad; aquél en el

que tuvieron lugar las LVII, LVIII y LIX Legislaturas y, por lo tanto, el punto de partida de las iniciativas de readecuación institucional que los distintos grupos parlamentarios presentaron en nuestro periodo de estudio.

El capítulo cuarto documenta la manera en que, en los últimos nueve años, los partidos políticos con representación en el Congreso reaccionaron a ese entramado institucional mediante la presentación de un total de 225 iniciativas de readecuación a los sistemas de gobierno, electoral y de partidos, la mayoría de ellas presentadas por sus legisladores en lo individual, que analizadas en su interacción estructural reflejan el sentido de los proyectos globales con impacto en la gobernabilidad que estarían prevaleciendo en cada fuerza política. El análisis de las iniciativas con eventual impacto en la gobernabilidad dejó al descubierto que el comportamiento de los distintos grupos parlamentarios varía de acuerdo con la posición que su partido ocupa en el gobierno, es decir, buscan hacer prevalecer la rama del Estado en la que se encuentran mejor posicionados, lo que en un principio corroboraría nuestra hipótesis. Sin embargo, al estudiar la interacción de las iniciativas presentadas por los legisladores de cada partido encontramos que, efectivamente, aun cuando las fuerzas políticas no han hecho pública su posición en torno a la readecuación institucional que consideran más factible para propiciar la gobernabilidad, en la actuación de sus grupos parlamentarios en el Congreso se observa la intencionalidad de aplicar proyectos bien estructurados que reflejan distintas visiones sobre los mecanismos idóneos para abordar el problema. Ese podría ser, entonces, el motivo del retraso de un acuerdo político nacional para propiciar la gobernabilidad democrática en México.

CAPÍTULO PRIMERO

ENFOQUES NEOINSTITUCIONALISTAS SOBRE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN GOBIERNOS PRESIDENCIALES SIN MAYORÍA

La dicotomía presidencialismo-parlamentarismo

La gobernabilidad democrática ha sido una preocupación constante de los estudios neoinstitucionalistas¹¹ en la ciencia política, que al abordar la estabilidad y eficacia¹² de los gobiernos se apartan de los enfoques centrados en los desequilibrios económicos y los problemas sociales, para explicar el impacto que en ella tienen las características y funcionamiento de las instituciones (the institutions matter).

Los primeros estudios de esta corriente de investigación enfocaron su análisis en la manera en que el diseño del régimen de gobierno afecta la durabilidad y consolidación democráticas, y se centraron en la dicotomía presidencialismo-parlamentarismo.

Juan J. Linz¹³, pionero en estos abordajes, llegó a la conclusión de que la mayoría de las democracias presidenciales eran inestables y las parlamentarias estables debido a la rigidez estructural de las primeras y a la flexibilidad en el diseño institucional de las segundas.

¹¹ El nuevo institucionalismo en la ciencia política surge en el último lustro del siglo pasado en respuesta a los enfoques racionalistas y conductistas que centraban su análisis en el comportamiento de los individuos. Para el nuevo institucionalismo los individuos actúan constreñidos por el entorno que definen las instituciones, ya sea formales o informales. El nuevo institucionalismo es una nueva perspectiva teórica que se ha desarrollado en diversos campos de las ciencias sociales. Dentro de la Ciencia política existen al menos las siguientes variantes: institucionalismo normativo, institucionalismo de la elección racional, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo internacional e institucionalismo social. Ver Peter, Guy B. *El nuevo institucionalismo*, editorial Gedisa, Barcelona, 2003. y Powell, W. Y Dimaggio Paul. J. *El nuevo institucionalismo en el análisis institucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

¹² De acuerdo con Juan Linz, eficacia es la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se encuentra todo sistema político, que es percibida como más satisfactoria por los ciudadanos ver Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, primera edición, 1998, pág. 38.

¹³ Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, primera edición, 1998; Linz, Juan J. "The perils of presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1 (1990) pp. 51-69, Linz, Juan J. "The virtues of Parlamentarism", *Journal of Democracy*, Vol.1, No 4, pp 84-91, y Linz J. Juan "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?" en Juan J y Valenzuela, Arturo (comps) **Las crisis del presidencialismo.1** Perspectivas comparativas, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

Para Linz, la rigidez del régimen presidencial es el resultado de dos de los principales rasgos del sistema: una legitimidad democrática dual, que consiste en que tanto el Presidente como la Legislatura son electos democráticamente, y la independencia entre ambos poderes, cada uno de los cuales es electo para un mandato por tiempo fijo.

El autor sostiene que al reclamar mutua legitimidad y estar imposibilitados de remover al contrario en caso de diferencias profundas, los poderes Ejecutivo y Legislativo son propensos a entrar en conflicto, mutuo bloqueo o parálisis, sin que el sistema contemple principio democrático alguno para superar esas crisis. En casos extremos, para imponer sus intereses los actores optan por métodos anticonstitucionales, como los golpes de Estado, afectando la estabilidad del régimen.

El sistema parlamentario, en cambio, se caracteriza por tener sólo una institución democráticamente legitimada: el Parlamento, de cuya confianza el gobierno deriva su autoridad, mediante *mayorías legislativas* o por la *tolerancia* parlamentaria de gobiernos minoritarios, por el tiempo que el Parlamento les apoye entre elecciones y, excepcionalmente, en tanto que no sea capaz de producir gobiernos alternativos.

El régimen parlamentario cuenta con el voto de censura y la posibilidad de convocar a elecciones anticipadas para lograr un apoyo legislativo mayoritario al Ejecutivo, como mecanismos para resolver eventuales conflictos entre poderes, lo que impide que las crisis de gobierno desencadenen en crisis de régimen.

Aunque Linz no lo expresó de manera explícita, su análisis del régimen presidencial se centró en gran medida en los conflictos generados por los gobiernos sin mayoría, es decir, aquellos en los que el Ejecutivo carece de un respaldo mayoritario del Congreso a sus proyectos políticos, o en los que el Ejecutivo y la mayoría legislativa defienden distintos intereses. Cuando el sistema presidencial trabaja con gobiernos en los que el Presidente cuenta con un respaldo mayoritario en el Congreso, los poderes Ejecutivo y Legislativo no entran en conflicto.

Juan Linz no profundizó en los factores que provocan el surgimiento de gobiernos sin mayoría, pero observó que el sistema de partidos, al cual consideró una variable del sistema de gobierno, juega un papel importante en el conflicto.

De acuerdo con Linz, los problemas de inestabilidad en los regímenes presidenciales son mayores en *sociedades socialmente fragmentadas y polarizadas*, y con *partidos frágilmente estructurados y poco disciplinados*; los regímenes parlamentarios, en cambio, funcionan con *partidos políticos más estructurados, disciplinados y propensos a la cooperación* por ser *corresponsables* del ejercicio de gobierno.

Linz consideró como otras debilidades del sistema presidencial a las siguientes: los Ejecutivos cuentan con considerables poderes en la Constitución, que les permiten desempeñarse a la vez como jefes de Estado y de gobierno, y generalmente tienen absoluto control de la composición de su gobierno y la administración; la elección presidencial tiene un carácter plebiscitario y arroja un juego de suma cero, en el que el ganador se queda con todo; y el límite en el número de periodos a la no reelección hace a los Ejecutivos poco responsables ante el electorado.

Los planteamientos de Linz dieron inicio a un amplio debate académico sobre la gobernabilidad democrática, que en un principio se circunscribió a la dicotomía sistema presidencial-sistema parlamentario.

Autores como Alfred Stepan y Cindy Skach¹⁴ apoyaron sus argumentos en favor del parlamentarismo, mientras que otros, como Power y Gasiorowski¹⁵, sostuvieron que la evidencia empírica no sugería que los sistemas presidenciales estuvieran más asociados a una menor sobrevivencia de las democracias que los parlamentarios.

¹⁴ Stepan Alfred and Skach Cindy, "Constitutional frameworks and democratic consolidation. Parliamentarism versus presidentialism" **World Politics**, Vol. 46,1992, pp1-22.

¹⁵ Citados por Elgie Robert "From Linz to Tsebelis: Three waves of presidential/parliamentary studies?", review Democratization, vol. 12, No. 1, Printed in Great Britain by Belland Bain Ltd. Glasgow, february 2005

Dentro de la primera corriente, Arend Liphart¹⁶ concordó con Linz en que la rigidez e inmovilismo son “los puntos más débiles” de un régimen presidencial, pero señaló que una debilidad adicional de esa forma de gobierno es su marcada tendencia hacia una democracia mayoritaria, “especialmente en numerosos países donde, a causa de la falta de consenso natural, es necesaria una forma de *democracia consensual*”, que comparta, limite y disperse el poder.

Liphart estimó que la propensión mayoritaria de la democracia presidencial responde al carácter unipersonal del Ejecutivo, y consideró que en sociedades fragmentadas sería más adecuada una colegiabilidad (entre el primer ministro y los miembros del gabinete) en la toma de decisiones, como la que se registra en el parlamentarismo.

Paradójicamente, el autor señaló que la separación formal entre Ejecutivo y Legislativo en los regímenes presidenciales contribuye a un equilibrio entre ambos brazos de gobierno, una de las características deseables de su modelo de democracia consensual.¹⁷

¹⁶ Las democracias que Liphart denomina consensuales se caracterizan por ocho rasgos, que el autor engloba en dos dimensiones:

Dimensión partido-Ejecutivo.

- 1.- Amplias coaliciones contra gobiernos de un solo partido en democracias mayoritarias
- 2.- Equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo frente a dominio del Ejecutivo
- 3.- Sistemas multipartito frente a sistemas bipartido
- 4.- Sistemas de partido multidimensionales frente a partidos unidimensionales
- 5.- Representación proporcional frente a elecciones con pluralidad.

Dimensión federal unitaria

- 6.- Gobierno federal y descentralizado frente a gobierno unitario
- 7.- Bicameralismo fuerte frente a legislaturas unicamerales
- 8.- Constituciones escritas y rígidas frente a constituciones no escritas.

Ver: Liphart Arend, “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, en Juan J. Linz y Valenzuela Arturo (comps) **Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas.** Alianza Editorial, Madrid, 1977.

¹⁷ Respecto a esta paradoja, Liphart argumenta: Una explicación sería que el presidencialismo implica no sólo concentración de poder (especialmente en el Ejecutivo), sino también, por definición, separación de poderes; si un poder Legislativo separado está eficazmente organizado, especialmente con una estructura de comités especializados y una buena infraestructura administrativa, la separación de poderes puede significar un equilibrio aproximado de poder entre Presidente y Legislatura, y una Presidencia que está lejos de ser todopoderosa.

El debate se amplió al examen de los sistemas semipresidenciales cuando otros autores comenzaron a observar que tanto el régimen presidencial como el parlamentario tenían debilidades. La opción de la V República francesa, caracterizada por un sistema de autoridad dual cuya primer cabeza (presidente o primer ministro) cambia de acuerdo con la composición mayoritaria del Parlamento, fue tomada como un buen patrón a seguir.¹⁸

Dentro de esta corriente, Giovanni Sartori¹⁹ cuestionó la viabilidad de la invitación que Linz hizo a los países de América Latina para cambiar su forma de gobierno a una parlamentaria, al advertir que *el tipo de partidos políticos* que prevalecen en la región (*débiles, fragmentados e indisciplinados*) podría hacer que un cambio en ese sentido condujera a una peor opción: el gobierno de asamblea.

La paradoja se complica todavía más cuando consideramos que frecuentemente la realidad empírica no es simplemente la de un poder presidencial meramente moderado, sino *demasiado poco* poder presidencial y Presidentes que se sienten paralizados, impotentes, y como resultado, profundamente frustrados. La situación de muchos Presidentes latinoamericanos encaja en esta descripción. Mainwaring arguye que “bajo condiciones democráticas la mayoría de los Presidentes latinoamericanos han tenido problemas al poner en práctica sus programas. Han contado con la mayor parte del poder para iniciar su política, pero les ha sido difícil conseguir apoyo para implementarla. Si mi análisis es correcto, apunto a una *debilidad* significativa en las presidencias democráticas”.

Según yo veo, el auténtico problema no es tanto que el Presidente y la Legislatura puedan pretender legitimidad democrática, sino que todo el mundo –incluido el Presidente, el pueblo en su mayoría e incluso los políticos- sientan que la pretensión del Presidente sea mucho más fundada que la de la Legislatura”. Liphart, op. cit. pág 163

En nuestro entender, Liphart olvida que en el sistema presidencial es el Ejecutivo el encargado de la administración del gobierno, por lo que si bien el Legislativo debe revisar su actuación y acotarla en el proceso de producción de leyes, también debe cooperar para que la otra rama del Estado pueda gobernar.

¹⁸ El semipresidencialismo es un sistema de autoridad dual, con un Presidente electo por el voto popular y que funciona como jefe de Estado, y un Primer Ministro apoyado por el Parlamento que hace las veces de Jefe de Gobierno. La primera cabeza cambia cuando se modifican las combinaciones de la mayoría, con una mayoría unificada, el Presidente prevalece sobre el Primer Ministro, con una mayoría dividida el que prevalece es el Primer Ministro apoyado por el Parlamento.

¹⁹ Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, tercera edición 2003; Sartori, Giovanni, “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en Linz, Juan J. y Valenzuela Arturo, op. cit.; Sartori, Giovanni, **Partidos y sistemas de partidos**, Alianza Universidad, Madrid, 2000.

Sartori destacó que dentro del régimen parlamentario existen al menos tres variables importantes: el tipo inglés de primer ministro o sistema de gabinete, en el cual el Ejecutivo predomina sobre el Parlamento; el tipo francés (la tercera y cuarta repúblicas) de gobierno de asamblea, que hace casi imposible gobernar, y una fórmula intermedia de parlamentarismo controlado por los partidos.

Para funcionar con eficacia, señaló, el sistema parlamentario requiere de *partidos cohesivos o disciplinados que se comportan de manera responsable* cuando están en la oposición y juegan hasta cierto punto un juego limpio.

Sartori dio con una de las claves del problema del régimen presidencial cuando señaló que la principal condición operativa del sistema es contar con *gobiernos unitarios*, por lo que la *disciplina partidista en el Congreso y el grado de polarización de las ideas* eran factores importantes a tener en cuenta, sin embargo no ahondó en esta tesis y como opción a las debilidades del régimen propuso un nuevo sistema de gobierno, al que denominó presidencialismo alternante o intermitente.

En el análisis de Sartori destacan al menos otras dos importantes aportaciones al debate: primera, abandonó la concepción que equiparaba la gobernabilidad con la estabilidad, al señalar que más que su longevidad lo que importa es “si los gobiernos gobiernan”, es decir, si funcionan tomando o evitando decisiones, esto es, si son efectivos; y, segunda, dejó en claro que los sistemas representativos siguen dos patrones principales: sacrifican *la representatividad* ante la necesidad de un gobierno eficiente (como el parlamentarismo inglés) o sacrifican *el gobierno eficiente* a la representatividad del Parlamento (el tipo francés). El autor concluyó que era imposible construir un sistema representativo que a la vez cumpliera completamente la *función de funcionar y la función de representar*.²⁰

El impacto del sistema de partidos

La nueva connotación del concepto de gobernabilidad dio un giro importante al debate, pero también la introducción de nuevas variables en el análisis.

²⁰ Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, tercera edición 2003, pág 66.

En 1990, Scott Mainwaring observó que los sistemas presidenciales también presentan variables en su funcionamiento, y argumentó que éstas se relacionan con el tipo de sistema de partidos con el cual se combinan.

En su opinión, la combinación del régimen presidencial con un sistema multipartidista es adversa a la estabilidad porque entorpece la formación de gobiernos con mayoría en el Congreso y es más propensa a la polarización ideológica, lo que aumenta la posibilidad de inmovilismo, de debilidad del poder Ejecutivo y el riesgo de un conflicto desestabilizador entre los poderes del Estado. En cambio, las democracias presidenciales con sistemas de dos partidos tienden a ser más estables porque facilitan el surgimiento de gobiernos unitarios y la formación de coaliciones de gobierno estables.²¹

Para Mainwaring, los sistemas presidenciales en general son más propensos que los parlamentarios a crear gobiernos sin mayoría y Ejecutivos débiles y, contra lo que argumentaba Liphart, consideró que su combinación con sistemas bipartidistas disminuye el conflicto en la relación Ejecutivo-Legislativo y aumenta la probabilidad de que el Presidente juegue con una mayoría en el Congreso.

En una observación sin precedente, Mainwaring hizo ver que la apreciación general de que en los sistemas presidenciales el Ejecutivo es más poderoso que el Legislativo era incorrecta. Cuando el Legislativo hace uso intensivo de su capacidad de bloquear la agenda presidencial o de sus poderes de enmienda, genera un impasse en su relación con el Ejecutivo y paraliza la elaboración de políticas por parte del Presidente, señaló.

Las coaliciones entre partidos políticos podrían significar una alternativa para superar esta dificultad, sin embargo, Mainwaring advirtió que en los sistemas presidenciales *las coaliciones tienen la desventaja de ser inestables*, ya que por lo general se crean en el periodo electoral y no existen incentivos para que se conserven una vez

²¹ Mainwaring, Scott, "Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation, working paper 144, September 1990. **Comparative Political Studies**, Vol. 26, No. 2, 1993, pp 298-338.

que el Presidente electo asume el cargo. Ante ello, el Ejecutivo con frecuencia tiene que buscar alianzas para cada iniciativa controvertida.

En su análisis de las coaliciones, el autor reforzó su percepción negativa de la combinación sistema presidencial- multipartidismo al encontrar que su interacción dificulta la integración de las mayorías legislativas necesarias para respaldar un gobierno. Con todo, reconoció que, como lo había advertido Sartori, los sistemas bipartidistas son menos funcionales y viables en sociedades en las que el espectro de opinión es grande.

Scott Mainwaring concluyó que los países con frecuentes presidencias sin mayoría y enfrentamiento entre poderes pueden *optar por cambiar al régimen parlamentario o semipresidencial, o bien buscar reducir la fragmentación del sistema de partidos* mediante la combinación de mecanismos institucionales, como la elevación de las barreras de acceso para la obtención de registro como partido, la reducción de la magnitud de los distritos en los sistemas de representación proporcional o bien la introducción de ciclos electorales en los que los comicios presidenciales y legislativos sean concurrentes.

El debate teórico sobre la gobernabilidad en democracias con presidencias divididas fue enriquecido por análisis posteriores del propio Scott Mainwaring y Matthew Shugart^{22/23} y de Shugart y Stephan Haggard²⁴, quienes estudiaron el impacto de los poderes legislativos, constitucionales y partidistas, de los Ejecutivos en la eficacia gubernamental.

Estos autores argumentaron que, al igual que los sistemas parlamentarios, los presidenciales registran importantes variaciones entre sí que tienen implicaciones en la estabilidad y eficacia del régimen. De acuerdo con su análisis, el poder de los Presidentes

²² Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew, "Juan Linz, Presidentialism and democracy: a critical appraisal", Working Paper 200, July 1993 **Comparative Politics**, vol 29, No.4, 1997, pág 449-471.

²³ Mainwaring, Scott and Shugart Matthew (comp) **Presidencialismo y democracia en América Latina**, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, primera edición 2002.

²⁴ Shugart Matthew and Haggard Stephan "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Haggard, Stephen y MacCubbins, Mathew (editors) **Presidents, parliaments and policy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2001

sobre la formulación de las políticas es una de las principales variaciones institucionales que genera diferencias en el desempeño de los sistemas presidenciales.

La fortaleza de los Presidentes en esta área depende de la interacción de los poderes constitucionales inherentes al cargo que obliguen a que sus preferencias se tomen en cuenta en el proceso legislativo, y sus poderes partidarios, esto es, el control que ejerzan sobre sus partidos, así como del que éstos tengan sobre una mayoría de escaños en el Congreso.

“Los Presidentes que no tienen autoridad constitucional independiente sobre la legislación serían muy débiles si carecieran de control sobre un partido mayoritario, pero parecerían dominantes, pese a su debilidad constitucional, si fueran los líderes indisputables del partido mayoritario. Por otro lado, Presidentes con poderes legislativos sustanciales pueden ejercer una influencia significativa sobre la legislación aún si sus partidos carecen de mayoría legislativa e incluso si su partido es menor. Esos presidentes tendrían una influencia independiente sobre las políticas aun cuando sus partidos tuvieran mayoría en situaciones en que el partido mismo se encuentre dividido con respecto al liderazgo del Presidente”.²⁵

Los poderes constitucionales del Presidente

Mainwaring, Shugart y Haggard²⁶ clasificaron los poderes legislativos de los Presidentes a partir de la relación entre el ejercicio del poder y el status quo legislativo.

Denominaron *poderes proactivos* aquellos que permiten al Presidente establecer o intentar establecer un nuevo status quo; en tanto que llamaron *poderes reactivos* a los que les dan la posibilidad de defender el status quo contra las tentativas de la mayoría legislativa por cambiarlo.

El mejor ejemplo de un *poder proactivo* es el *poder de decreto*, que consiste en la facultad del Ejecutivo de promulgar por decreto nueva legislación (decretos con fuerza de ley, no de carácter administrativo) sin el consentimiento del Congreso. Este poder da a los

²⁵ Mainwaring, Scott and Shugart Matthew (2002), pág.49

²⁶ Mainwaring, Scott and Shugart Matthew (2002), y Shugart Matthew and Haggard Stephan (2001), op. cit.

Presidentes la posibilidad de dominar la agenda legislativa, de iniciar cambios políticos y de obtener salidas que el Congreso podría no pasar, porque los decretos tienen de inmediato fuerza legal.

El *poder reactivo* por excelencia es el *poder de veto*, que faculta al Ejecutivo a aceptar, mediante su firma, o rechazar, mediante su veto, las iniciativas que le envía el Congreso. Si la aceptación o rechazo de una iniciativa implica una decisión sobre el texto íntegro aprobado por el Legislativo, el veto tiene un carácter total o de paquete; es parcial, o por ítems, cuando el Ejecutivo promulga sólo las partes o artículos de la ley con las que está de acuerdo y regresa al Legislativo las porciones vetadas para su reconsideración. Se dice que hay veto implícito o de bolsillo cuando el Presidente no expresa sus objeciones a una ley aprobada por el Congreso, pero tampoco la publica, con lo que ésta no adquiere validez legal.

Cuando el Presidente veta una iniciativa, ésta se revierte a menos que el veto sea superado por el voto de alguna mayoría del Congreso.

El veto es considerado un poder reactivo porque permite al Presidente defender el status quo, impidiendo a la Legislatura modificarlo. Se trata de un poder conservador que permite al Presidente bloquear el cambio.

Las provisiones para superar el veto presidencial varían desde una mayoría simple, en cuyo caso se considera que más que para vetar el poder sirve para retrasar y pedir la reconsideración de una ley, hasta el veto casi absoluto, cuando ningún proyecto puede convertirse en ley sin aprobación presidencial, pero el requisito más común es el de una mayoría absoluta o de dos tercios de los votos totales del Congreso.

El veto se considera débil cuando su superación requiere de mayoría absoluta, 50% más uno de los miembros del Legislativo, porque un partido mayoritario podría superarlo sin acudir al apoyo de otros partidos; en cambio es fuerte con cualquier requisito mayor, porque se requiere la colaboración de varios partidos para superarlo.

Otro ejemplo de poder reactivo es la facultad *exclusiva de iniciativa legislativa*. Algunas Constituciones señalan que en determinadas áreas políticas ninguna iniciativa

puede ser considerada por el Congreso a menos que proceda del Presidente. La exclusividad para introducir iniciativas, también denominada gatekeeping, normalmente se concede en aspectos estratégicos como el presupuesto, la política militar, la creación de nuevas entidades administrativas y leyes en materia de impuestos, comercio y políticas crediticias.

Al poder de exclusividad de iniciativa legislativa se le considera reactivo porque un Presidente puede decidir no introducir una iniciativa al Congreso cuando presume que ésta será vetada.

La habilidad presidencial de establecer o constreñir la agenda del Congreso aumenta cuando la Constitución restringe las enmiendas legislativas.

El referendo en manos del Ejecutivo es considerado también un poder proactivo, porque permite al Presidente legislar sin necesidad del apoyo del Congreso.

De acuerdo con Mainwaring y Shugart, un Presidente con poderes proactivos puede ser considerado en principio más fuerte que uno con facultades reactivas, pues el primero puede ignorar al Congreso al hacer la ley, mientras que el segundo sólo puede evitar que el Legislativo altere la política establecida. Sin embargo, cuando el Congreso está facultado para legislar en las mismas áreas en que el Presidente puede emitir decretos, podría aprobar leyes que revirtieran los decretos presidenciales y sólo un Ejecutivo que además tuviera poder de veto dominaría el proceso legislativo.²⁷

La fuerza del Ejecutivo se ve afectada también por el interés del Ejecutivo en la política. Los Presidentes partidarios del status quo aparecen fuertes frente al Congreso cuando tienen poder de veto, en tanto que los que buscan nuevas políticas lo son con poderes de decreto. Con relación a este aspecto, Gary Cox y Mathew McCubbins²⁸

²⁷ En un análisis de las facultades constitucionales del ejecutivo en 23 países con sistema presidencialista, Shugart y Haggard encontraron que el presidente de México se ubica entre los más débiles, en el lugar 20, lo que refuerza la tesis de aquellos analistas que sostienen que los grandes poderes del ejecutivo mexicano durante el presidencialismo autoritario provenían de su relación con el partido hegemónico.

²⁸ Cox, Gary y McCubbins, Mathew, "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes" en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (editors) **Presidents, Parliaments and Policy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

distinguen dos dimensiones en la política: consideran *decisiva* a la habilidad de lograr cambios, mientras que es *resolutiva* la capacidad de lograr estabilidad sobre decisiones ya tomadas.

Con base en estas categorías, Shugart y Haggard argumentan que cuando más poderes reactivos posee un Presidente más resolutivo y menos decisivo será el proceso de elaboración de políticas; en tanto que a mayores poderes proactivos del Ejecutivo, más decisivo y menos resolutivo resultará el proceso. Por otra parte, señalan que en los sistemas presidenciales en los que la conexión entre electores y la formación del Ejecutivo no corre a través de los legisladores, éstos tenderán a ser menos decisivos.

Para estos últimos autores es imposible determinar la suma de efectos que tendría incrementar estos dos tipos de poderes al Ejecutivo, pero aseguran que la ausencia de ambos implicaría una política desenfrenada.

Poderes partidarios del Ejecutivo

Las facultades constitucionales del Ejecutivo son una fuente importante del poder de los Presidentes sobre la formulación de las políticas, pero su habilidad en este campo se ve afectada también por el *sistema de partidos*, en particular por los vínculos del Presidente con su partido, por la posición de éste en el Congreso y por la disciplina interna partidista.

Al respecto, Mainwaring y Shugart mantienen su tesis inicial de que el número de partidos y su disciplina interna juegan un papel importante en el funcionamiento de los sistemas presidenciales, aunque en esta ocasión añaden al espectro ideológico partidista como una variable más del sistema de partidos.

Como en las primeras exploraciones de Mainwaring, ambos autores sostienen que un sistema multipartidista altamente fragmentado en el que ningún partido tiene la mayoría en el Congreso, dificulta la formación de coaliciones estables de gobierno; en cambio, un gobierno funciona mejor si el partido del Presidente mantiene una firme mayoría en el Legislativo, pero advierten que este último extremo no es siempre deseable porque anula los contrapesos entre Ejecutivo y Legislativo que, en su opinión, hace a los sistemas presidenciales mejor opción en materia de rendición de cuentas que a los

parlamentarismos de tipo inglés, en los que el dominio de una coalición mayoritaria en ambas ramas del gobierno arroja un juego de suma-cero, con un solo ganador que domina e impone sus intereses en todas las ramas del Estado.²⁹

El análisis de la interacción de los poderes legislativos constitucionales del Presidente y sus poderes partidistas muestra que un Ejecutivo con fuertes facultades formales puede verse impedido de efectuar un *cambio real* si su partido cuenta con una minoría de bancas en el Legislativo o cuando, teniendo una mayoría, se encuentra muy dividido.

En cambio, si los poderes formales del Presidente son inocuos, pero su partido tiene la mayoría legislativa y es muy disciplinado, el Ejecutivo podrá modificar la ley a su gusto.³⁰

Cuando el partido del Presidente cuenta con menos del 30 por ciento de las bancadas, el Ejecutivo se ve obligado a formar coaliciones para asegurar un respaldo suficiente del Legislativo o bien enfrenta dificultades para la aprobación de sus iniciativas.

Un gobierno de mayoría, en cambio, garantiza fluidez en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, pero, como ya señalamos, neutraliza el freno del Legislativo al Ejecutivo, que da sustento a la separación de poderes en los sistemas presidenciales.

Respecto al escenario en el que el Ejecutivo se ve obligado a formar coaliciones para lograr el respaldo del Legislativo a sus iniciativas políticas, Mainwaring y Shugart recuerdan la desventaja que registran este tipo de acuerdos en los sistemas presidenciales ante la falta de incentivos que hagan a los partidos corresponsables del gobierno.

La necesidad de formar coaliciones se reduce cuando la fragmentación partidaria es menor, pues aun si el partido del Presidente carece de una mayoría en el Congreso,

²⁹ Si se quiere abundar más respecto al tema de la rendición de cuentas y la representación en los sistemas presidenciales véase: Samuels David J. and Shugart Matthew S., "Presidentialism, elections and representation" en **Journal of Theoretical Politics** 15, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi.

³⁰ En este escenario se ubicó México durante el sistema del partido hegemónico.

probablemente estará entre las principales fuerzas políticas, y si el Ejecutivo tiene poder de veto, cualquier coalición legislativa se verá obligada a tener en cuenta sus preferencias.

Para Mainwaring y Shugart es difícil señalar un número adecuado de partidos para un buen funcionamiento del sistema, pero indican que éste tenderá a funcionar mejor si la *fragmentación del sistema de partidos es moderada*, porque ésta permitiría al Ejecutivo encontrar el apoyo a sus iniciativas y sustentar sus vetos.

La ausencia de mayorías legislativas que respalden al Ejecutivo y el inmovilismo pueden ser contrarrestados con el poder presidencial de decreto. Los autores señalan que en ello puede encontrarse la razón del porqué los poderes presidenciales más fuertes suelen estar previstos en las Constituciones de países con sistemas de partidos débiles.

Otro aspecto del sistema de partidos que tiene efectos en el funcionamiento del régimen es el aspecto ideológico: una amplia distancia ideológica entre los partidos genera mayor conflicto en la relación Ejecutivo-Legislativo; en cambio, una mayor cercanía reduce la necesidad de que el Presidente controle gran número de curules y facilita la formación de coaliciones que le apoyen.

De acuerdo con Mainwaring y Shugart, cuando el partido del Presidente controla una amplia porción del Congreso, alrededor del 40%, pero está aislado del espectro ideológico, y un voto de mayoría puede derribar su veto, es difícil gobernar. En cambio, si el veto del Presidente requiere de dos tercios para ser levantado, cualquier legislación requerirá de su apoyo.

En el primer caso, el Presidente puede ser ignorado en el proceso de legislar, con los consiguientes conflictos en el proceso de instrumentación de las leyes aprobadas; en el segundo, por el contrario, se puede llegar a un acuerdo o a la inmovilidad, dependiendo de los imperativos electorales para alcanzar algún tipo de consenso.

Por último, la disciplina interna³¹ de los partidos también influye en la eficiencia gubernamental. Si los partidos son disciplinados, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se facilitarían porque el primero puede confiar en las negociaciones con las dirigencias de los partidos; pero una elevada disciplina partidista podría obstruir los vínculos entre ambos poderes cuando el Presidente no logra su apoyo para conquistar una mayoría en el Congreso.

Linz y Sartori sostienen que los sistemas parlamentarios funcionan mejor con partidos disciplinados. Mainwaring y Shugart argumentan que cierto nivel de disciplina en los partidos también favorece el buen funcionamiento de los regímenes presidenciales.

Una disciplina moderada, señalan estos últimos, es suficiente para la construcción de partidos bien organizados y un sistema partidista institucionalizado.

En los sistemas presidenciales, cuando la disciplina partidista es alta los Ejecutivos pueden negociar primordialmente con los líderes partidarios para conseguir el apoyo de sus partidos, lo que reduce el número de actores involucrados en las transacciones políticas; sin embargo las negociaciones se dificultan cuando el Ejecutivo se encuentra en una situación de gobierno sin mayoría ante un partido o una coalición estable y altamente disciplinada de oposición que tiene mayoría de bancas en ambas cámaras, o en la única cámara, del Congreso. En cambio, cuando los miembros individuales de un partido son libres para actuar al margen de un liderazgo que se opone al Ejecutivo, algunos pueden ser convencidos de unirse al partido del Presidente para ciertas propuestas legislativas, lo que fomenta el uso de clientelismos y patronazgos. Sin embargo, la indisciplina con frecuencia dificulta las relaciones entre gobierno, partidos y legislatura, pues los líderes de un partido pueden negociar un pacto, pero los miembros legislativos del partido no se sienten obligados a cumplirlo. Esta paradoja lleva a Mainwaring y Shugart a concluir que en los sistemas presidenciales los partidos no necesitan ser muy disciplinados.

Llegados a este punto, los autores reflexionan: Si la relación del Presidente con el sistema de partidos es una variable importante en el funcionamiento del sistema presidencial ¿qué factores influyen en la definición de la relación Ejecutivo-sistema de

³¹ Por disciplina partidista se entiende que los legisladores del mismo partido votan juntos casi todo el tiempo.

partidos, así como en el número y disciplina de las fuerzas políticas, y cómo?. En respuesta sostienen que el sistema partidista puede ser determinado por las estructuras de clivaje y factores culturales, pero también por las reglas y secuencias electorales.

El sistema electoral como determinante del sistema de partidos

El análisis de Mainwaring y Shugart retoma estudios sobre los efectos del sistema electoral en el sistema de partidos realizados por el propio Shugart, John Carey³² y por Mark Jones³³. En este apartado añadiremos las conclusiones de análisis realizados por Shugart y Stephan Haggard³⁴ y otros aspectos desarrollados por Sartori.³⁵

De acuerdo con Giovanni Sartori, los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, afectando la conducta del votante e influyendo en si el elector vota por un partido o por una persona. Estas definiciones tienen efectos en el sistema de partidos al influir en sus niveles de fragmentación y en la disciplina partidista.

La principal división entre los sistemas electorales es entre la representación proporcional y la mayoritaria. En los sistemas de mayoría se proponen candidatos individuales, la votación se hace en distritos uninominales, de un solo representante, y la elección del votante es canalizada y limitada a una alternativa, por lo que el triunfador se queda con todo; los sistemas proporcionales, en cambio, proponen listas por partidos, realizan las votaciones en distritos plurinominales en los que se puede elegir a dos o más candidatos, contemplan múltiples posibilidades de elección y el triunfo se comparte de acuerdo con el porcentaje electoral.

³² Shugart Matthew S., y Carey John M, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992.

³³ Jones, Mark P. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies**, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame, 1995.

³⁴ Shugart Matthew S., y Haggard Stephan, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems" en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (editors) **Presidents, Parliaments and Policy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. Pp. 64-101

³⁵ Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, tercera edición 2003.

En los regímenes parlamentarios, los sistemas mayoritarios tienen un doble propósito: el de elegir a la Legislatura y a la vez al gobierno. Su impacto en los sistemas presidenciales difiere debido a que las elecciones del Ejecutivo y del Legislativo son autónomas. Aunque el resultado de la elección de alguno de los poderes no tendría porqué impactar en los resultados del otro, puede existir una correlación en la dirección que tomen ambas elecciones según el ciclo electoral y las fórmulas de transformación de votos en escaños en los sistemas de representación proporcional.

Algunos mecanismos de elección mayoritaria son el sistema de doble ronda electoral, aunque éste también puede ser proporcional; el voto alternativo, en el que el elector numera a sus candidatos de acuerdo con sus preferencias, y el premio a la mayoría.

Los sistemas proporcionales varían de acuerdo con las fórmulas para la transformación de los votos en escaños y según el tamaño del distrito electoral.

Dentro de las fórmulas para asignar escaños se encuentra el voto único transferible (VUT), que permite a los votantes numerar a los candidatos por el orden de su preferencia; el método del mayor residuo, que favorece a los partidos pequeños; el método D'Hondt o del mayor promedio, que favorece a los partidos más grandes y es el más común; y la fórmula Sainte-Lague, que es menos proporcional que el método del mayor residuo pero más proporcional que el del mayor promedio.

Sartori sostiene que el factor más importante para establecer la proporcionalidad o desproporcionalidad del sistema de representación proporcional es el tamaño del distrito electoral, que se mide por el número de miembros a elegir. Cuanto mayor es el distrito mayor es la proporcionalidad, y viceversa. Mainwaring afirma que en los sistemas presidenciales el impacto del tamaño del distrito en la conformación de los gobiernos es menor.

Las listas partidistas que contempla la representación proporcional pueden ser: cerradas y bloqueadas, cuando se vota a los candidatos en el orden determinado por el partido; cerradas pero no bloqueadas (abiertas), cuando no existe un orden predeterminado y el elector puede expresar una o más preferencias marcando nombres

en ellas; o libres, cuando el votante tiene tantos votos como el número de candidatos a ser electos y puede dar la cantidad de votos que desee a cualquiera de ellos.

El sistema de representación proporcional permite muchos partidos, pero la fragmentación suele corregirse estableciendo un umbral de votación para sostener el registro de los partidos políticos o mediante un sistema de doble ronda electoral, entre otros mecanismos institucionales. El sistema mayoritario, en cambio, suele mantener la fragmentación en dos partidos.

Como los sistemas presidenciales se caracterizan por una separación de poderes que se origina en la elección autónoma del Ejecutivo y el Legislativo y el término fijo en el mandato de ambos, la ciencia política comparativa ha encontrado que uno de los factores electorales que afecta la fuerza partidaria del Presidente *es el ciclo en la elección de los dos poderes*.

En lo referente al grado de fragmentación partidista, estudios realizados por Mainwaring y Shugart en varios países de América Latina encontraron que cuando las elecciones legislativas y presidenciales se realizan al mismo tiempo, esto es, cuando son concurrentes, y el Presidente es elegido por mayoría simple, el sistema partidista tiende a ser dominado por dos grandes partidos.

En comicios concurrentes en los que la Presidencia es elegida por mayoría simple y el Congreso por representación proporcional, el número de partidos efectivos en las elecciones legislativas tiende a ser de entre dos y tres.

Cuando las elecciones legislativas no se llevan a cabo de manera simultánea con las presidenciales, el número de partidos puede ser de tres o más, si se utilizan distritos de gran magnitud, sin importar el tipo de elección del Presidente.

Si el Presidente es elegido en segunda vuelta por mayoría absoluta, el número efectivo de partidos puede ser de tres o más, aun si se utiliza una gran magnitud de distritos y sin tomar en cuenta el ciclo electoral.

En los sistemas con elecciones no simultáneas, el número promedio de partidos aumenta a 4.88 y en aquellos en los que el Presidente es elegido en segunda vuelta por mayoría absoluta, incluso en elecciones simultáneas, el número de partidos se eleva a un promedio de 5.14.

Con base en las evidencias señaladas, Mainwaring y Shugart concluyeron que los sistemas que tienen grandes números efectivos de partidos y una probabilidad baja de que el partido del Presidente tenga una mayoría de bancas en la Legislatura son principalmente aquellos con elecciones no simultáneas y/o elección del Presidente en segunda vuelta con mayoría absoluta.

El sistema presidencial funcionaría mejor cuando el Ejecutivo contara con un bloque relativamente grande de bancas legislativas confiables, lo que haría deseable tener elecciones legislativas simultáneas con elección presidencial por mayoría simple o segunda ronda electoral, añaden.

En otro análisis que se propuso determinar las fórmulas electorales que tienden a generar gobiernos sin mayoría, Shugart y Haggard señalaron que el ciclo electoral cambia debido a que una o las dos cámaras del Congreso son parcialmente renovadas en cada elección, como ocurre comunmente con las cámaras bajas en las que se elige a un tercio o a la mitad de la legislatura, y los términos para el mandato de los legisladores son iguales o menores al del Presidente .

Estos autores encontraron que si la Asamblea es electa por fórmula mayoritaria se tiende a la unidad; cuando la elección es por representación proporcional domina la fragmentación.

En las elecciones no concurrentes, las de medio término, la fórmula mayoritaria tiende más a promover gobiernos sin mayoría que la de representación proporcional.

Los Presidentes elegidos por una mayoría simple, cuando el Congreso es elegido al mismo tiempo, tienen más posibilidades de obtener mayorías que los Presidentes bajo otros formatos institucionales.

En cambio, las mayorías presidenciales son mucho menos frecuentes en los sistemas con elecciones no simultáneas o cuando el Parlamento es elegido de manera simultánea con una elección Presidencial en segunda vuelta por mayoría absoluta.

Como se observa, el análisis de Shugart y Haggard concuerda con el de Mainwaring en que la combinación de comicios concurrentes con elección por mayoría del Presidente es la más favorable a la formación de gobiernos mayoritarios en el sistema presidencial.

Pero la unidad o división de los gobiernos presidenciales se ve afectada también por el *tipo de listas* utilizadas en los sistemas de representación proporcional.

Las fórmulas electorales tienen efectos importantes en la disciplina partidista: cuando centran los votos en los partidos fomentando la unidad; cuando los centran en los candidatos incentivan el cultivo del voto personal y la indisciplina.

El grado de disciplina partidista está muy relacionado con tres características de las reglas de acuerdo con las cuales los miembros de un partido se convierten en candidatos y son elegidos: el control de la selección de los candidatos; el control del orden en el que los candidatos son elegidos dentro de una lista partidaria y la repartición de los votos entre los candidatos de los partidos.

Cuando el liderazgo partidista controla la selección de los candidatos y el orden en que son postulados en las listas, se incentiva la disciplina; en cambio, en los sistemas con un limitado control partidario sobre las nominaciones u orden de las listas, o ambos, prevalece la indisciplina debido a que los candidatos deben su elección en gran parte a sus propios esfuerzos.

Shugart y Haggart señalan que excepto para las listas cerradas y bloqueadas, en todas las variantes de sistemas electorales, especialmente en aquellas en que el liderazgo del partido no controla la nominación, los miembros del partido tienen incentivos para diferenciarse de sus compañeros. Los partidos bajo estos sistemas electorales tienden a estar divididos, y con frecuencia a ser indisciplinados y clientelísticos.

Por otra parte, si la fórmula electoral contempla que los votos sean compartidos entre todos los candidatos de un partido, los miembros se verán motivados a cultivar la reputación colectiva de su formación política y no su imagen personal; en cambio, cuando los votos no se comparten, es más probable que los candidatos promuevan su propia imagen.

Los autores señalan que las listas cerradas con voto preferencial proporcionan fuertes incentivos para el individualismo en las campañas, pues si bien los partidos determinan quiénes son sus candidatos y comparten los votos entre ellos, no controlan el orden en que los candidatos son elegidos.

Otros factores que suelen influir en la disciplina partidista son el control por parte de los partidos de recursos valiosos para sus miembros, como el financiamiento público para las campañas y las prerrogativas partidistas en el Congreso. La reelección legislativa ha sido considerada un buen instrumento para profesionalizar las carreras políticas, pero tiene el inconveniente de fomentar el cultivo del voto personal.

La importancia de los actores con veto

Los estudios de Mainwaring y Shugart significaron importantes avances dentro de los enfoques neoinstitucionalistas sobre la gobernabilidad democrática en las presidencias divididas. Pusieron en tela de juicio los análisis centrados en la dicotomía presidencialismo-parlamentarismo para mostrar que más allá del sistema de gobierno, la configuración del sistema de partidos y su impacto en los poderes legislativos del Ejecutivo es clave para el funcionamiento de los regímenes presidenciales.

Sus conclusiones han sido reforzadas por enfoques más recientes que bajan aún más en el nivel de análisis para centrarse en los elementos más pequeños de la estructura institucional: los actores con veto.

Stephen Haggard y Mathew McCubbins³⁶ se propusieron determinar ya no si las instituciones afectan el funcionamiento de los sistemas políticos, sino cómo lo hacen y de qué manera.

Centrándose en el análisis de los sistemas presidenciales, que se caracterizan por la separación de poderes, ambos autores se propusieron medir la distancia entre las ramas del Estado en términos del número potencial de actores con veto que intervienen en un sistema político.

Retomando las aportaciones de George Tsebelis³⁷, los autores definen como actor con veto a la persona, partido político o facción de partido que ejerce el veto en determinada situación por sí mismo. El actor con veto puede ser una persona singular, como el Presidente, o una colectividad, como una Asamblea, comité legislativo, partido o fracción de partido, que cuentan con bases organizadas que facilitan la acción colectiva y que tienen un poder de veto creíble. Si distintos actores tienen similares puntos de vista, o se encaminan por los mismos intereses, se les considera un solo jugador con veto.

Para Haggard y McCubbins la determinación institucional del número de jugadores con veto en un régimen político es crucial debido a que los sistemas en los que se cuenta con un solo actor con veto, que puede concentrarse en una persona o facción, serán dictatoriales o autoritarios; mientras que aquellos con reglas de unanimidad verán crecer el número de intereses involucrados en la toma de decisiones políticas.

En un sistema de separación de poderes en el que los intereses o propósitos son unificados, como en los gobiernos con mayoría, el número de actores con veto se acercará a uno; en tanto que en aquellos en los que los jugadores con veto son independientes entre sí, como los gobiernos sin mayoría, el número efectivo de éstos puede acercarse al máximo.

³⁶ Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew, "Introduction", en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (editors) **Presidents, Parliaments and Policy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

³⁷ Ver George Tsebelis, "Decision Making in Political System: Veto Player in presidentialism, parliamentarism, multicameralist and multipartyism", **British Journal of Political Science**, Vol. 25, 1995, pp.289-325 y George Tsebelis **Veto player. How political institutions work** (Princeton University Press, 2004).

De acuerdo con su análisis, una combinación que conjuga separación de poderes y propósitos afecta la calidad de las decisiones políticas.

En la misma lógica, Cox y McCubbins³⁸ señalan que el número efectivo de jugadores con veto y el conflicto de intereses entre ellos es determinante para que una política sea decisiva o resolutive: cuando el número efectivo de actores con veto es largo, cambiar la política será difícil, pero mantenerla será relativamente fácil, y viceversa.

Estos últimos autores argumentan que los extremos de estas dimensiones tienen consecuencias indeseables: la política que carece de decisiones y se inclina a la parálisis será incapaz de encaminar los problemas de presión política cuando se presentan; en tanto que una política irresolutiva amenazará con la inestabilidad política.

La separación de poderes y de propósitos también determina los beneficios públicos y privados que produce la política. A mayor número de jugadores con veto, más beneficios privados producirán las políticas, y aumentarán los costos de la transacción .

Los estudios que aplican la teoría de los actores con veto al análisis de los sistemas presidenciales arrojan resultados similares a los de Mainwaring y Shugart, que se detienen en las combinaciones régimen presidencial-sistema de partidos. En ambos casos la conformación de mayorías, el número de partidos, la disciplina interna o los actores con veto son determinados por las variables electorales, esto es por el tipo de elección, el ciclo electoral y el tipo de listas en las fórmulas de representación proporcional.

Por su similitud, ambas teorías podrían considerarse lo más acercadas a la realidad, pero recientes estudios que sometieron a prueba empírica sus principales fundamentos, revelaron la necesidad de algunos ajustes.

³⁸ Cox y McCubbins, op cit.

Confrontación con la evidencia empírica.

José Antonio Cheibub³⁹ se dio a la tarea de someter a prueba empírica los principales fundamentos de los enfoques neoinstitucionalistas centrados en la estabilidad y eficiencia gubernamental de los regímenes políticos.

Con base en un estudio de las democracias en 189 países del mundo, de ellos 23 latinoamericanos, entre 1946 y 1996, comprobó que la ocurrencia de las presidencias sin mayoría es frecuente en los regímenes presidenciales: alrededor de 53 por ciento de los Presidentes no controló la mayoría de asientos en la Legislatura, rango que aumentó a 60 por ciento en los sistemas bicamerales con respecto al 46 por ciento de los unicamerales.

Observó, sin embargo, que los Presidentes en minoría tienden a entablar coaliciones, por lo que los gobiernos minoritarios son menos frecuentes que las presidencias minoritarias. En alrededor del 40 por ciento de los años considerados, los sistemas presidenciales registraron gobiernos minoritarios, de nuevo más en los sistemas bicamerales (42.54 por ciento) que en los unicamerales (36.46 por ciento). Cheibub destacó que si bien la frecuencia es mayor que en los sistemas parlamentarios europeos, no es significativamente más alta, ya que estudios de Strom sobre los gobiernos parlamentarios en Europa muestran que en esos casos la frecuencia de gobiernos minoritarios es de entre 30 y 37 por ciento.

Este autor sometió también a prueba empírica las tesis que señalan que las presidencias sin mayoría están asociadas con el número de partidos políticos, el tipo de sistema electoral y el ciclo electoral.

Corroboró que los presidentes y los gobiernos sin mayoría son más frecuentes cuando existe una combinación de elecciones legislativas por representación proporcional, sistemas multipartidistas (si bien no incrementan en la misma proporción que los partidos) y cuando las elecciones presidenciales y legislativas no coinciden; en cambio la coincidencia de las elecciones presidenciales y legislativas reduce la tendencia a gobiernos sin mayoría en estos regímenes.

³⁹ Cheibub, José Antonio (Yale University), "Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies", *Comparative political studies*, volume 35, number 3, april 2002.

Sobre la incidencia del sistema electoral en los gobiernos sin mayoría encontró que sólo se registra a través de sus efectos en el número de partidos. Respecto a la disciplina partidista, consideró que si los partidos no establecen disposiciones internas para controlarla, las normas electorales no le afectarán porque se trata de un aspecto de carácter conductual.

Cheibub descubrió que la parálisis no es una condición predominante de los sistemas presidenciales. Sólo 33.53 por ciento de los casos estudiados enfrentó este tipo de situaciones y su vinculación con el número de partidos, el tipo de elección y el ciclo electoral fue débil.

Además, encontró que la situación de estancamiento en la relación Ejecutivo-Legislativo no es determinante para la supervivencia de las democracias presidenciales, pues en el lapso señalado sólo una de cada 25 democracias cayó cuando había parálisis.

Pero el hallazgo más revelador de sus estudios fue que la tesis de Mainwaring respecto a que el multipartidismo afecta la estabilidad de los regímenes presidenciales no se sostenía con la evidencia empírica. En las democracias presidenciales, señaló Cheibub, este riesgo está asociado con situaciones de bajo pluralismo o de pluralismo moderado, donde hay de dos a cinco partidos.

De acuerdo con sus investigaciones, los sistemas presidenciales con un número efectivo de partidos mayor a cinco tienen una expectativa de vida considerablemente mayor que en los casos en que el número de partidos es menor, pero cuando el número efectivo es de entre dos y 2.5 partidos fuertes, el Presidente deja de controlar la mayoría de los asientos en el Congreso. El autor observó que esa relación desaparece si la minoría presidencial establece una coalición para asegurar la mayoría legislativa.

De acuerdo con los estudios de Cheibub, la situación más difícil que enfrenta el régimen presidencial –y también los parlamentarios- se da cuando existen tres fuerzas políticas relativamente iguales, cada una de las cuales intentará instrumentar su propio programa solo o en coalición. En este escenario, indicó el autor, los compromisos se dificultan o suelen ser inestables, debido a que los acuerdos entre dos partidos pueden socavarse por la contraoferta del tercero.

Cheibub concluyó que en la estabilidad del sistema presidencial no importa el multipartidismo en sí, sino el multipartidismo moderado, lo cual podría deberse a la estrecha distribución de los asientos legislativos entre los tres partidos mayores en ese escenario.

La revisión anterior del desarrollo que han tenido los estudios neoinstitucionalistas sobre la gobernabilidad democrática en los sistemas presidenciales nos lleva a concluir que las dificultades que registra este sistema en el proceso de elaboración y aprobación de políticas públicas no son el resultado de la separación de poderes que caracteriza al régimen de gobierno sino de la conformación de gobiernos que carecen del respaldo de mayorías legislativas.

Como señalan Mainwaring y Shugart, cuando los gobiernos no tienen mayoría, el éxito de sus proyectos políticos dependerá en gran medida de las facultades formales que la Constitución dote al Ejecutivo para inducir al Legislativo a que tome en cuenta sus posturas.

Si las facultades legislativas formales del Ejecutivo son débiles, la gobernabilidad democrática estará entonces en función de la relación que el jefe de gobierno guarde con el sistema de partidos, esto es, de la posición de su partido en el Congreso, de la posición del Ejecutivo dentro de su partido, del grado de fragmentación del sistema de partidos, que puede ser más o menos proclive a la conformación de coaliciones políticas, y de los niveles de disciplina dentro de los partidos políticos, que pueden facilitar o entorpecer las labores del Ejecutivo para lograr el apoyo legislativo necesario.

Respecto al peso del sistema de partidos, nos parece importante el hallazgo revelado por Cheibub de que no es el multipartidismo en sí el que genera problemas a la operatividad del régimen, sino el multipartidismo moderado, en particular los sistemas conformados por tres grandes partidos. Sin embargo creemos que, como señala Sartori, inducir al bipartidismo en una sociedad plural como la mexicana no sería la mejor opción, aunque elevar la fragmentación a grados extremos podría conducir al caos.

La fragmentación del sistema de partidos y la disciplina partidista pueden ser modelados desde el sistema electoral, por lo que el tipo de normas electorales es otro factor a tomar en cuenta en los análisis institucionalistas sobre la gobernabilidad. Pero, como señala Cheibub, también inciden aspectos conductuales, por lo que hay que tomar en cuenta la actitud de los propios partidos políticos.

La interacción del sistema de gobierno, las facultades legislativas constitucionales del Ejecutivo, el sistema de partidos, la disciplina partidista y las normas electorales deben por tal motivo tomarse en cuenta en cualquier proyecto sistemático de adecuación institucional que busque garantizar una gobernabilidad democrática eficaz. Un proyecto ideal debería evitar caer en los extremos del autoritarismo, al dotar de todos los poderes a una sola facción o actor con veto, o el caos, mediante la multiplicación extrema del número de actores con veto que intervienen en el proceso legislativo. Es la interacción de todos estos elementos la que buscaremos interpretar en las iniciativas de reforma constitucional propuestas por los partidos políticos mexicanos en las últimas tres legislaturas. Antes de ello, trataremos de explicar los factores institucionales que permitieron la gobernabilidad durante el presidencialismo mexicano y los cambios que registró ese marco en último cuarto del siglo pasado para entender el estado en el que éste se encontraba cuando trancurrieron las LVII, LVIII y LIX Legislaturas, que fueron el centro de nuestra investigación. Ese es el tema de nuestros siguientes capítulos.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MARCO INSTITUCIONAL EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El sistema de gobierno configurado por la Constitución de 1917

La Constitución mexicana de 1917 configuró un sistema de gobierno presidencial, con división del poder en tres ramas: la Ejecutiva (unipersonal), la Legislativa (bicameral) y la Judicial, cada una con facultades propias y diseñada para servir de contrapeso a las demás, pero sin el poder para anularse o sustituirse entre sí en caso de conflicto.

La norma dispuso que los titulares del Ejecutivo y el Legislativo fueran electos de manera independiente por el voto popular directo para un mandato por tiempo fijo. El término del Presidente se estableció en un principio en cuatro años, sin posibilidad de reelección, pero luego de la reforma que permitió al ex presidente Alvaro Obregón postularse para un segundo periodo, en 1934 la no reelección se restableció y el término del cargo presidencial fue ajustado a seis años. A los integrantes de la Cámara Baja del Congreso se les mandató para un periodo de tres años y a los de la Cámara Alta para ejercer la representación por un sexenio. A partir de 1934, ningún legislador tendría la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato posterior.

Pese a la división constitucional del poder en tres ramas, en las últimas siete décadas del siglo pasado México registró un sistema presidencial autoritario, en el que el Ejecutivo concentró todo el poder del Estado, anulando a sus formales contrapartes. Todavía en la actualidad hay quienes discuten si el denominado presidencialismo mexicano fue producto de las facultades otorgadas al Ejecutivo por la Constitución o de la particular posición que jugó en el sistema de partido hegemónico⁴⁰, o bien de la interacción entre ambas.

En la lógica de los primeros enfoques neoinstitucionalistas, tan sólo por el carácter de su sistema de gobierno, en México se configuró un Ejecutivo fuerte, pues se

⁴⁰ Carpizo denominó facultades metaconstitucionales aquellas que obtuvieron los presidentes como producto de su posición dentro del sistema de partido hegemónico. Ver Carpizo, Jorge **El presidencialismo mexicano**, México, Siglo XXI, 1978.

concentraron en una sola persona las facultades de un jefe de gobierno y las de un jefe de Estado, al tiempo que el Ejecutivo recibió la exclusividad sobre la definición y eventual remoción de su gabinete. Pero más allá de ello, los Presidentes que gobernaron México en las últimas siete décadas del siglo XX fueron considerados los más fuertes de América Latina. ¿De dónde provino la amplitud de su poder?

En una revisión de las facultades constitucionales del Ejecutivo mexicano, Diego Valadés⁴¹ distinguió aquellas que derivan de la naturaleza del régimen presidencial (iniciativa de leyes, veto, designación y remoción de funcionarios, representación internacional del jefe de Estado, jefatura de las Fuerzas Armadas, entre otras) y las que se relacionan con la naturaleza social del sistema constitucional mexicano.

Siguiendo su razonamiento, podríamos decir que las facultades formales del Ejecutivo que derivan del sistema presidencial “puro”⁴² fueron ampliadas en México con aquellas que se generaron de los derechos sociales contemplados por la Constitución de 1917, otras relativas al sistema federal, como el control del gobierno del Distrito Federal hasta 1997, y más tarde por las que se derivaron de la extensión del aparato burocrático durante la etapa del Estado de Bienestar.

Así, a las atribuciones ejecutivas contempladas por el sistema presidencial, que norma la relación entre poderes, la Carta Magna mexicana añadió la suprema autoridad del Presidente de la República en materia educativa (art.3), agraria (art.27), laboral (art.123), sanitaria (art. 73-XVI), habitacional (art.4 y 123), económica (arts. 25,26 y 28), comercial y arancelaria (art. 131), sanitaria (art. 73-XVI), ecológica (art. 27), urbanística

⁴¹ Valadés, Diego “La transición del sistema presidencial mexicano” en Nohlen, Dieter **El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina**, Nueva Sociedad, Caracas, 1998. pp 123-350

⁴² Los neoinstitucionalistas reconocen que los términos presidencial y parlamentario cubren una amplia gama de fórmulas institucionales políticas, por lo que es relativo generalizar sobre cualquiera de ambos términos. Con todo, Juan Linz y otros autores señalan que los sistemas de gobierno tienen un fondo en común que permite su diferenciación y algunas comparaciones sistemáticas. De acuerdo con la tipología que desarrolla Sartori un sistema político es presidencial sí, y sólo sí, el jefe de Estado (el presidente) es electo popularmente; no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. “Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente tenemos sin duda un sistema presidencial puro”. Ver Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág.99.

(art.27) y energética (art. 28). Hasta 1990 la Constitución también delegó en el Ejecutivo la máxima autoridad en materia electoral (art 41).

En una descripción de la amplitud de las facultades formales que llegaron a concentrar los Presidentes mexicanos tan sólo en materia económica, Carpizo señaló que el Ejecutivo tenía en sus manos la política monetaria (previo a la autonomía del Banco de México en 1993), la política fiscal, la política de precios, la de inversión y obras públicas, la de comercio exterior, la de petróleo, la de petroquímica, de gas, de energía eléctrica, de aguas, forestal, industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que en 1974 sumaban un total de 511 entidades⁴³.

Varias de estas últimas atribuciones presidenciales comenzaron a acotarse en los últimos años del siglo pasado, producto de la redefinición del tipo de Estado, del modelo de desarrollo económico y de la evolución del país en materia política.

Con la privatización de la mayoría de las empresas paraestatales, el Ejecutivo perdió un amplia área de influencia económica; las reformas electorales de 1990, 1993, 1994 y 1996 eliminaron su control sobre las elecciones federales; en 1992 perdió la plena autoridad en asuntos agrarios; a partir de 1996 dejó de nombrar directamente al regente de la ciudad de México; en 1993 perdió el control de la política monetaria como resultado de la autonomía del Banco de México; desde 1996 el procurador general de la República dejó de ser nombrado por el Presidente de la República; y en 1995 el requisito para la aprobación de las candidaturas presidenciales para ministros de la Suprema Corte de Justicia se elevó de una mayoría simple a dos tercios del Senado⁴⁴.

Pero las variaciones que sufrieron las atribuciones constitucionales del Ejecutivo derivadas del régimen presidencial fueron mínimas. Centrándose en este tipo de facultades, recientes estudios comparativos realizados en América Latina llegaron a la conclusión de que los instrumentos constitucionales que el sistema presidencial mexicano

⁴³ Carpizo, op.cit. pág. 151

⁴⁴ Lujambio, Alonso "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en Lanzaro, Jorge (comp) **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, agosto 2001, pág. 257-258

dotó al Ejecutivo en realidad son inocuos⁴⁵: las facultades constitucionales con que cuenta el Presidente de la República para incidir en la conservación o cambio de las políticas públicas, esto es, en el mantenimiento o modificación de las leyes que las sustentan, son pocas y de fuerza relativa.

La conclusión de estos estudios se basa en los aportes realizados por Scott Mainwaring, Matthew Shugart y Stephan Haggard⁴⁶ al neoinstitucionalismo, de acuerdo con los cuales en los sistemas presidenciales el poder de los Ejecutivos puede derivar de dos fuentes: sus facultades legislativas formales y la relación que mantienen con el sistema de partidos, o bien de la interacción entre ambas.

Así, un Ejecutivo con una débil posición en el sistema de partidos puede dominar en el proceso de formulación de las políticas públicas si cuenta con fuertes poderes legislativos constitucionales; en tanto que un Presidente con débiles o medianas facultades legislativas formales sólo puede ser dominante si su partido cuenta con la mayoría en el Congreso, reconoce en el Ejecutivo a un líder y registra una alta disciplina parlamentaria. Analizando las dos fuentes de poder del Ejecutivo mexicano entre 1929 y 1997, queda claro que este último fue el escenario que se configuró durante el presidencialismo.

Facultades legislativas constitucionales del Ejecutivo mexicano

Para el siguiente listado nos basamos en la clasificación de las facultades legislativas propuesta por Shugart y Haggard⁴⁷, que distingue entre poderes proactivos y

⁴⁵ Béjar, Luisa, ponencia presentada en el Congreso 2005 de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración; Nacif, Benito **Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del presidencialismo**. Documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2004; y Weldon, Jeffrey A. *Changing Patterns of Executive-Legislative Relative Relations in México*, en Kevin J. Middlebrook (edited by) **Dilemas of political Change in México**, Institute of Latin American, Studies University of London, University of California, San Diego, 2004.

⁴⁶ Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew (comp) **Presidencialismo y democracia en América Latina**, Paidós, Buenos Aires-Barcelona, México, primera edición 2002, y Shugart Matthew and Haggard "Institutions and Public Policy in Presidential Systems" en Haggard, Stephan y McCubbins, Matthew (editors) **Presidents, parliaments and policy**, Cambridge University Press, 2001.

⁴⁷ Shugart Matthew and Haggard "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Haggard, Stephen y McCubbins, Mathew (editors) **Presidents, parliaments and policy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

reactivos, entendiendo por los primeros aquellos que permiten establecer –o intentar establecer- un nuevo status quo; y por los segundos, los que dan al Ejecutivo la posibilidad de defender el status quo contra la tentativa de la mayoría legislativa por cambiarlo.

Poderes proactivos del Ejecutivo:

Poder de decreto: La facultad de emitir decretos con fuerza de ley sin necesidad de su aprobación por el Congreso, considerada el mayor exponente de un poder proactivo en los sistemas presidenciales, no fue una atribución con la que hayan contado los Ejecutivos mexicanos durante los años del presidencialismo.

No obstante, la Constitución de 1917 siempre contempló esa posibilidad, aunque de manera restringida. En su artículo 49⁴⁸ la Carta Magna señala que no podrá depositarse el poder legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme –especificidad agregada por el presidente Lázaro Cárdenas- a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 29, y agrega: en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El referido artículo 29 establece que en los casos en que se ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Congreso concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. El artículo 131, por su parte, señala que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

De acuerdo con Mainwaring y Shugart, los poderes formales de los Ejecutivos en los sistemas presidenciales tienden a reforzarse cuando éstos se encuentran en posición

⁴⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Instituto Federal Electoral, México, cuarta edición, 2000.

débil frente al sistema de partidos. Creemos que ese pudo ser el caso que registró México en los primeros años de la era constitucionalista.

En un reciente estudio sobre los gobiernos sin mayoría legislativa que se registraron en los primeros años posteriores a la Revolución Mexicana, Jeffrey Weldon⁴⁹ encontró que entre 1917 y 1937 los presidentes mexicanos recurrieron con frecuencia a la táctica de solicitar y usar sus facultades extraordinarias para incrementar su influencia en el Congreso.

La práctica fue inaugurada por el primer presidente constitucionalista, Venustiano Carranza, quien el 14 de mayo de 1917 solicitó y obtuvo facultades extraordinarias para conceder indultos, más tarde para decretar amnistías y poco después para legislar en materia de hacienda.

La solicitud y obtención de facultades extraordinarias se convirtió en una práctica común de los presidentes que siguieron a Carranza hasta que Lázaro Cárdenas, quien pidió con mayor frecuencia esas facultades, presentó el 14 de septiembre de 1937 una reforma constitucional para limitar el uso del artículo 49 sólo a las condiciones previstas en el artículo 29.

Para ese momento, al inicio de la Legislatura XXXVII (1937-1940), el país contaba ya con el marco institucional, formal y factual suficiente para asegurar gobiernos con mayoría legislativa, disciplina en el partido gobernante y reconocimiento del Presidente como el máximo líder partidista, lo que hacía innecesaria la solicitud de nuevas facultades extraordinarias. A partir de entonces, ese tipo de facultades sólo se volvieron a otorgar al presidente Manuel Ávila Camacho, en 1942, con motivo de la Segunda Guerra Mundial, en un estado de excepción duró hasta septiembre de 1945.

⁴⁹ Weldon, Jeffrey A. "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937" en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio **Gobernar sin Mayoría (México 1867-1997)**, CIDE, Taurus, México, 2000 , pp. 265-292. El autor usa el término de gobierno dividido para referir los "presidencialismos" (sic) débiles que no cumplen con una o más de las siguientes condiciones: 1. Una constitución presidencialista; 2) un gobierno unificado; 3) una disciplina partidista en el Congreso, y 4) un Presidente que de facto es jefe del partido dominante, pero advierte que de 1917 a 1928 es cuestionable hablar de gobiernos divididos simplemente porque los partidos no existían como agrupaciones parlamentarias formales y estables.

Decretos de facultades extraordinarias por presidente 1917-1937

Presidente	Año	Total	Porcentaje Hacienda	Decreto/mes
Venustiano Carranza	1917-1920	265	96.2	7.2
Victoriano de la Huerta	1920	102	95.1	17.0
Álvaro Obregón	1920-1924	1,360	98.5	28.3
Plutarco Elías Calles	1924-1928	1,133	93.9	23.6
Emilio Portes Gil	1928-1930	132	78.0	9.4
Pascual Ortíz Rubio	1930-1932	309	85.1	10.3
Abelardo Rodríguez	1932-1934	796	95.2	29.5
Lázaro Cárdenas	1934-1940	489	88.3	13.8*
Totales		4,586	94.0	18.6

*Promedio para 1934-1937

Cuadro tomado de Weldon, Jeffrey A. "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937", op. cit. pág 284.

Poderes reactivos del Ejecutivo.

Poder de veto: La Constitución mexicana otorgó al Ejecutivo el poder de veto, aunque no en su modalidad parcial, que es considerada la facultad reactiva más fuerte. Aunque algunos analistas han interpretado que el veto del Presidente mexicano es a la vez total y parcial porque el artículo 72 de la Constitución señala que los proyectos de ley o decretos pueden ser desechados *en todo o en parte* por el Ejecutivo, el veto parcial en México no logra configurarse debido a que el Presidente sólo está facultado para promulgar en su totalidad los proyectos de ley aprobados por el Congreso y no únicamente las partes de ellos con las que esté de acuerdo.

Los Presidentes de México tampoco cuentan con el denominado veto de bolsillo, que permite a otros Ejecutivos simplemente no publicar los proyectos para evitar que adquieran calidad de ley, pues la fracción "b" del artículo 72 especifica que "se reputará aprobado por el poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de origen, dentro de los diez días útiles (siguientes)".

El veto del Ejecutivo en México tiene algunas restricciones. No se aplica a la ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso, ni a las leyes o decretos de ambas o sólo una de las cámaras del Legislativo cuando éste ejerce funciones de cuerpo electoral o de jurado, o cuando la Cámara de Diputados declara que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, pero la restricción más importante del veto es la que prohíbe su aplicación a los proyectos de ley cuya resolución es exclusiva de algunas de las cámaras, debido a que en esta excepción

se incluye el proyecto de presupuesto, del cual depende el sustento económico de la administración, y cuya aprobación compete sólo a la Cámara de Diputados.⁵⁰

La fuerza del veto del Ejecutivo mexicano radica, no obstante, en que sólo puede ser superado por el voto de dos terceras partes de ambas cámaras del Congreso.

De 1917 al 2000 el veto se utilizó en 246 ocasiones, siendo 1927, 1929, 1931 y 1932 los años en que más se usó este recurso, con 24, 25, 22 y 19 casos, de manera respectiva. De acuerdo con Weldon, la mayor parte de las leyes vetadas estuvieron relacionadas con pensiones –por lo menos 135- y muchos de los vetos tuvieron que ver con la naturaleza privada de las leyes⁵¹.

Facultad exclusiva de iniciativa legislativa: En su artículo 71 la Constitución mexicana otorgó el derecho de iniciar leyes al Ejecutivo federal, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados, pero concedió al Presidente de la República la exclusividad de esta facultad en materia de presupuestaria.

De acuerdo con el art. 74 fracción IV, el Presidente debe someter cada año a la aprobación del Congreso la ley de ingresos, y a la Cámara de Diputados el presupuesto de egresos, sin que se contemplen restricciones al Legislativo para enmendar sus proyectos, como sucede por ejemplo en Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay⁵², por lo que en México esta facultad podría ser considerada limitada.

La exclusividad ejecutiva de iniciar leyes en México se podría estimar además comparativamente restringida si se considera que en otras naciones los Presidentes

⁵⁰ Esta restricción ha causado conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los últimos años. En el primer trimestre de 2005 el presidente Vicente Fox interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia para que se le permitiera hacer observaciones al presupuesto aprobado en diciembre de 2004. Por esta ocasión, la corte resolvió a favor del Ejecutivo, sin embargo es necesaria una reforma constitucional para levantar la restricción al veto presidencial.

⁵¹ Weldon, Jeffrey “Las fuentes del presidencialismo mexicano” en Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (compiladores) **Presidencialismo y democracia en América Latina**, Primera edición, Buenos Aires, Paidós, 2002. pág. 188

⁵² Casar, María Amparo “Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México en **Política y Gobierno**, vol VI, núm.1, primer semestre de 1999, pp.83-128

llegan a tenerla también en materias como la política militar, la creación de nuevas entidades administrativas, en las áreas de impuestos, comercio y políticas crediticias.

Otros poderes de agenda.- En su redacción original, la Constitución de 1917 dio al Ejecutivo el poder de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para considerar sus iniciativas, lo que permitía al Presidente influir en la agenda legislativa; sin embargo, una reforma de 1923 obligó al Ejecutivo a enviar una propuesta a la Comisión Permanente del Congreso explicando la necesidad de ese tipo de sesión, por lo que quedó en manos de ésta el poder exclusivo de convocar a sesiones extraordinarias. La reforma es una de las pocas en las que una prerrogativa presidencial fue eliminada de la Constitución.

Vistas desde esta perspectiva, las facultades legislativas constitucionales del Ejecutivo en México efectivamente son “inocuas”, aún sin considerar que el Presidente de la República tampoco cuenta con el poder de convocar a plebiscito o referendo para someter sus iniciativas a consulta ciudadana; tampoco está facultado para intervenir en la elaboración del orden del día del Congreso; en la regulación de los plazos para la dictaminación de sus iniciativas; ni cuenta con el beneficio de la aprobación automática de sus proyectos de ley o decreto luego de cierto plazo; como tampoco con la facultad de fijar primacías en la discusión de determinados asuntos.⁵³

Pero si las facultades ejecutivas que contempló la Constitución de 1917 para balancear la relación entre poderes, particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, son limitadas ¿cuál fue la principal fuente de poder de los mandatarios mexicanos durante el periodo presidencialista?

La respuesta está en los poderes legislativos partidarios que lograron obtener como resultado de un sistema no democrático de partido hegemónico, que durante décadas garantizó gobiernos respaldados por amplias mayorías legislativas, gracias a mecanismos operados desde el sistema electoral y desde las reglas internas, formales e informales, del partido del Presidente. Mirado desde la óptica de George Tsebelis, el autoritarismo del sistema presidencial mexicano, y su eficiencia en materia de

⁵³ Béjar, Luisa, Ponencia presentada en el Congreso 2005 de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración, Madrid, 23 de septiembre de 2005.

governabilidad, derivó de los mecanismos que permitieron conjugar en un solo actor con veto todos los poderes y propósitos que intervenían en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Poderes legislativos partidarios del Ejecutivo durante el presidencialismo

Aún si consideráramos las facultades derivadas del carácter social de la Constitución y la amplitud del campo de acción económico que tuvo el Ejecutivo durante el Estado de Bienestar, es imposible aseverar que el presidencialismo mexicano haya sido producto exclusivo del diseño de la Carta Magna.

Mainwaring destaca que la fuerza de los Ejecutivos en los sistemas presidenciales depende de la interacción de sus poderes legislativos constitucionales y de sus poderes partidistas: un Ejecutivo con fuertes facultades formales puede verse impedido de efectuar un *cambio real* en caso de que su partido cuente con una minoría de bancas en el Legislativo o cuando, teniendo una mayoría, éste se encuentra muy dividido. En cambio, si los poderes legislativos formales del Presidente son inocuos, pero su partido tiene la mayoría legislativa y es muy disciplinado, el Ejecutivo podrá modificar la ley a su gusto.

Aplicar esta teoría al análisis de los primeros gobiernos constitucionalistas en México no es del todo correcto, pues en los hechos el país no contaba con un sistema electoral democrático y menos aún con partidos estructurados, por lo que, con la debida reserva, revisaremos la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en aquel momento.

En los primeros años posteriores a la expedición de la Constitución de 1917 los Ejecutivos mexicanos enfrentaron mayorías adversas y fuertes resistencias en el Legislativo para la aprobación de varios de sus proyectos.

Los gobiernos de Carranza, De la Huerta, Obregón y, menos marcadamente, el de Calles transcurrieron en el marco de una fuerte fragmentación política que giraba en torno a los caudillos, varios de ellos regionales, y que impedía la estructuración de grupos disciplinados en el Congreso. Ello nos explica el porqué de la frecuencia con que los Presidentes tuvieron que solicitar facultades extraordinarias para imponer sus proyectos

de gobierno y el bajo porcentaje de aprobación que registraban sus iniciativas de ley. De acuerdo con Weldon, entre 1917 y 1920 las dos cámaras del Congreso recibieron un total de 156 iniciativas procedentes del Ejecutivo y su porcentaje de aprobación apenas fue del 35 por ciento (se aprobaron 55 y sólo 17 sin enmiendas)⁵⁴.

En los años posteriores la tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo se mantuvo en un promedio del 50 por ciento⁵⁵ y sólo se elevó después de 1929, año en que se constituyó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), una de las piezas claves para la gobernabilidad en las décadas posteriores.

El PNR, luego Partido de la Revolución Mexicana y más tarde Partido Revolucionario Institucional, se constituyó el 4 de marzo de 1929 como un partido de carácter nacional, con organización permanente, que aglutinó, para luego disolver, a diversos partidos regionales en una relación jerárquica vertical que permitió centralizar las decisiones políticas.⁵⁶

Reforzado con una política gubernamental de amplio apoyo al partido, en la que el fraude jugó un papel importante, de combate a la disidencia y la posterior elaboración de un marco electoral centralizador, el PNR y la disciplina de sus legisladores aseguraron la conformación de gobiernos con un respaldo legislativo prácticamente total, que permitió aumentar los rangos de aprobación de las iniciativas de ley presidenciales arriba del 90 por ciento.

La fuerza de los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez fue sin embargo limitada por el dominio de Plutarco Elías Calles durante el maximato, por lo que sólo hasta que Lázaro Cárdenas lo expulsó del país y retiró a todos sus seguidores del gabinete y del Comité Ejecutivo del PNR, el Ejecutivo Federal obtuvo

⁵⁴ Citado por Marván Laborde, Ignacio, "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana", pág 139, en Casar María Amparo y Marván, Ignacio **"Gobernar sin mayoría (México 1867-1997)** , Cide, Taurus, México, 2000.

⁵⁵ Weldon, Jeffrey A. *Changing Patterns of Executive-Legislative Relative Relations in México*, en Kevin J. Middlebrook (edited by) **Dilemas of political Change in México**, Institute of Latin American, Studies University of London, University of California, San Diego.

⁵⁶ Lajous, Alejandra **Los partidos políticos en México**, Premiá, la red de Jonás, México, segunda edición 1986.

el máximo liderazgo del partido gobernante y se aseguró amplios poderes legislativos partidistas.

El impacto de estos poderes en el rango de aprobación de las iniciativas de ley del Ejecutivo fue sorprendente. Así, mientras que los rangos de aprobación de las iniciativas presidenciales fueron del 30 por ciento durante la administración de Venustiano Carranza, menores al 14 por ciento con Adolfo de la Huerta, del 38 por ciento con Álvaro Obregón y del 70 por ciento con Calles, a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas los Presidentes lograron la aprobación de más del 95 por ciento de sus iniciativas.

Trayectoria de las iniciativas del Ejecutivo en la Cámara de Diputados 1917-1946

Legislatura	Porcentaje de aprobación	Porcentaje de rechazo	Porcentaje sin resolver
XXVII (1917-1918)	17.6	2.4	60.0
XXVIII (1918-1920)	33.3	1.4	65.3
XXIX (1920-1922)	17.7	1.3	81.0
XXX (1922-1924)	45.7	3.4	51.2
XXXI (1924-1926)	50.6	5.2	44.2
XXXII (1926-1928)	61.3	8.8	29.9
XXXIII (1928-1930)	81.4	2.5	16.4
XXXIV (1930-1932)	70.8	6.5	22.6
XXXV (1932-1940)	82.3	10.1	7.6
XXXVI (1934-1937)	95.0	1.6	3.5
XXXVII (1937-1940)	96.8	0.8	2.4
XXXVIII (1940-1943)	97.4	0.4	2.2
XXXIX (1943-1946)	97.0	2.4	0.6

Tomado de Weldon, Jeffrey A. *Changing Patterns of Executive-Legislative Relative Relations in México*, en Kevin J. Middlebrook (edited by) **Dilemas of political Change in México**, Institute of Latin American, Studies University of London, University of California, San Diego. p.137

El marco electoral

Para explicarnos de qué manera el sistema electoral incidió en la fragmentación y posteriormente en la unificación de las fuerzas políticas del país, que determinaron las dificultades y luego las facilidades que enfrentó el Ejecutivo mexicano para lograr el apoyo Legislativo a sus políticas públicas, vale la pena recordar los mecanismos electorales con que contó el sistema político mexicano en sus distintos momentos.

El escrutinio de mayoría relativa que se introdujo en 1912 en México se conservó en los años posteriores a la redacción de la Constitución de 1917, pero su impacto en el sistema político mexicano fue prácticamente nulo ante la ausencia de un auténtico sistema de partidos.

Un marco electoral excesivamente laxo y una elevada descentralización en los procesos de vigilancia y organización de los comicios permitían la proliferación de clubes y facciones parlamentarias que se ligaban con los caciques nacionales y regionales.

Para participar en las funciones de vigilancia electoral, la ley de 1918 sólo exigía a los partidos constituirse por asamblea formal de 100 o más ciudadanos; contar con un programa político y de gobierno; no llevar denominación religiosa o racial; publicar ocho números de un periódico semanal de divulgación ideológica antes de la elección; y registrar sus candidaturas en los plazos fijados. Los partidos no estaban obligados a cumplir esos requisitos para postular candidatos a cargos de elección popular. De hecho, la ley permitía a cualquier ciudadano registrarse como candidato independiente a una diputación, senaduría o a la Presidencia de la República, con sólo reunir los requisitos de elegibilidad y contar con el apoyo firmado de 50 compatriotas.

Las fuerzas políticas se centralizaron y disciplinaron luego de una serie de adecuaciones institucionales, entre las cuales la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) significó un paso muy importante.

El PNR nació aglutinando a una gran diversidad de partidos regionales que ya en su seno se desintegraron. De 1933 a 1938 incorporó a distintas fuerzas sociales en un proceso corporativizador que concluyó con su transformación en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Para 1946 el partido excluyó al sector militar de sus filas, incluyó a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y registró su segunda transformación para constituirse como Partido Revolucionario Institucional (PRI).

De manera paralela, en 1946 el Congreso aprobó una Ley Electoral que sería crucial para la conformación de un sistema de partido hegemónico, que prevaleció durante todo el presidencialismo.

Como mecanismos para reducir la fragmentación política, al escrutinio mayoritario por distritos uninominales la ley sumó la proscripción de las candidaturas independientes, exigió a los partidos tener un carácter nacional y centralizó la organización y vigilancia de los comicios en la Secretaría de Gobernación o en autoridades colegiadas federales,

como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón electoral, en las que el partido gobernante tuvo pleno dominio.

La Ley Electoral de 1946 exigió a los partidos contar con 30 mil afiliados en todo el país, distribuidos con un mínimo de mil ciudadanos en dos terceras partes de las entidades federales, les prohibió tener pactos de subordinación con el extranjero, denominaciones religiosas y raciales, les impuso formas de organización obligatorias y les exigió registrarse ante la Secretaría de Gobernación.

Una cláusula transitoria permitió que en un año obtuvieran su registro once organizaciones políticas, pero sólo el PRI lo consiguió con carácter definitivo. Para 1950 sólo tres organizaciones políticas mantenían el reconocimiento oficial como partidos: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Popular Socialista (PPS). En 1957 se les sumó el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y con esas organizaciones políticas en los años siguientes se pretendió dar una imagen de pluralidad⁵⁷ al sistema.

Para reforzar los mecanismos tendientes a desmotivar el individualismo y la indisciplina, en 1951 una nueva reforma prohibió a los partidos celebrar elecciones primarias.

El escrutinio mayoritario, fórmulas electorales centradas en los partidos, barreras al registro partidista (endurecidas aún más en 1954) y la centralización de la organización y vigilancia de los procesos electorales en la Secretaría de Gobernación configuraron finalmente un sistema de partido hegemónico, no competitivo, que por varias décadas aseguró holgadas mayorías en el Congreso al partido gobernante y amplios poderes legislativos al Presidente.

⁵⁷ El PPS y el PARM, junto con el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, serían catalogados como partidos satélites, porque siempre apoyaron a los candidatos presidenciales del PRI.

VOTACION Y REPRESENTACION PRM-PRI (Diputados federales)

AÑO	% DE VOTOS	% DE DIPUTADOS
1943	92.13	100
1946	73.52	91.16
1949	93.9	96.60
1952	74.31	93.79
1955	89.86	94.41
1958	88.20	94.41
1961	90.25	96.63

Información tomada de Molinar Horcasitas, Juan, **El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México**, Cal y Arena, segunda edición, México 1995, pág. 44

El pronunciado éxito de las iniciativas de ley del Ejecutivo fue asegurado mediante la configuración de gobiernos con amplia mayoría legislativa, pero también apoyado por la elevada disciplina del partido hegemónico.

Incentivos a la disciplina partidista

La disciplina legislativa del Partido Revolucionario Institucional durante el presidencialismo respondió a varios estímulos institucionales: la cláusula de no reelección consecutiva de los legisladores, la proscripción de las candidaturas independientes, la concentración de los procesos de nominación de candidatos en el liderazgo del partido -que el PRI cedió al Presidente- y la promesa creíble de que siguiendo ese patrón de comportamiento era factible recibir como premio la postulación a otros cargos de elección popular o la inclusión en un futuro gabinete.

Así, la cláusula de no reelección aprobada en 1933; la proscripción de las candidaturas independientes por la Ley Electoral de 1946; la sustitución de las nominaciones primarias abiertas por cerradas que el PRI definió en 1937 y la prohibición de cualquier tipo de elección primaria en los partidos que determinó la Ley Electoral de 1951⁵⁸, indujeron a la concentración los procesos de nominación en el liderazgo partidista y motivaron una elevada disciplina en el partido gobernante.

⁵⁸ De acuerdo con Weldon, el PRI tuvo primarias cerradas entre 1946 y 1951, pero a partir de entonces la selección de sus candidatos se definió por el consenso de los líderes del partido, en procesos que no eran impugnados por sus militantes. Weldon, , Jeffrey A. *Changing Patterns of Executive-Legislative Relative Relations in México*, en Kevin J. Middlebrook (edited by) **Dilemas of political Change in México**, Institute of Latin American, Studies University of London, University of California, San Diego, 2004

Como si faltara un motivo adicional, el premio a la disciplina en el PRI durante el presidencialismo era altamente factible pues el marco electoral aseguraba al partido hegemónico la Presidencia de la República, casi todos los asientos del Congreso federal, las gubernaturas, los Congresos locales y los gobiernos municipales.

A partir de que Lázaro Cárdenas puso fin al caudillismo, el máximo liderazgo del partido se trasladó al Presidente, quien hasta 1994 tuvo la última palabra⁵⁹, que no la única, en la nominación de la mayoría de los candidatos del PRI a los puestos de elección popular, incluyendo la de sus propios sucesores, en una práctica que coloquialmente se conoció como “dedazo”.⁶⁰

Los actores con veto

Hemos visto cómo el marco institucional favoreció la gobernabilidad durante el presidencialismo, pero ¿de qué manera lo hizo? Es en este nivel de análisis en el que resultan útiles los estudios de Stephen Haggard y Mathew McCubbins, quienes miden las distancias entre las ramas del Estado en los sistemas presidenciales en términos del número potencial de actores con veto que intervienen en el proceso político.

De acuerdo con estos autores, cuando distintos actores tienen similares puntos de vista o se encaminan por los mismos intereses conforman un solo jugador con veto, escenario que conduce a regímenes dictatoriales o autoritarios; las reglas de unanimidad, en cambio, ven crecer de manera ilimitada el número de intereses involucrados en las toma de decisiones políticas.

Aplicando la lógica de ambos autores al análisis de las relaciones entre poderes y los actores que jugaron un papel preponderante durante el presidencialismo mexicano, es fácil concluir que de 1929 a 1996 se configuró un solo actor con veto, pues el Partido Revolucionario Institucional abarcó todas las ramas del Estado y las hizo confluir en un mismo propósito, el que se configuraba dentro de ese instituto político.

⁵⁹ Cuando afirmamos que el Presidente tenía la última palabra en las nominaciones de su partido no pretendemos desestimar el papel que jugaban otros actores en el proceso, como los líderes de los sectores o los gobernadores.

⁶⁰ Un interesante estudio que describe las relaciones entre Presidente y Partido gobernante se puede consultar en: Casar, María Amparo, **Building the executive dominance in Mexico: party-executive relations**, documento de trabajo número 74, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

La concentración de todos los poderes y propósitos en un solo actor con veto facilitó la gobernabilidad durante el presidencialismo mexicano, pero al mismo tiempo ubicó al sistema político en el extremo que representa el autoritarismo.

CAPÍTULO TERCERO

CAMBIOS INSTITUCIONALES PREVIOS Y POSTERIORES A LA APERTURA POLÍTICA

Las reformas electorales

En 1963, o 1977 según algunos autores, el sistema político mexicano inició un proceso de liberalización que desencadenó su posterior democratización, en una dinámica que abrió de manera paulatina cada vez mayores espacios a sectores de la sociedad que previamente no se sentían políticamente representados.

El proceso, que tuvo como uno de sus ejes centrales a una serie de reformas electorales, registró un impacto multiplicador al trastocar, uno a uno, los pilares institucionales que sustentaron la gobernabilidad durante el presidencialismo.

Hasta 1962 el marco electoral mexicano no contemplaba ningún espacio para los desprendimientos del PRI ni para las oposiciones externas, principalmente de izquierda, asegurando la conformación de gobiernos mayoritarios y el éxito total de las iniciativas de ley presidenciales mediante un hermetismo que minaba la credibilidad y la legitimidad de un sistema pretendidamente democrático.

En un primer intento por mejorar su imagen, el sistema político inició el camino a su liberalización en 1963 con una tímida apertura de espacios en el Congreso a otros grupos políticos mediante la creación de las diputaciones de partido. La reforma constitucional en materia electoral de 1963 dispuso premiar con cinco diputados a los partidos que obtuvieran totales superiores al 2.5 por ciento de votación nacional, y otorgarles un escaño adicional por cada medio por ciento más, hasta una dotación máxima de 20 curules.

La reforma aseguró un lugar en la Cámara Baja a los partidos que en ese momento contaban con registro, pero no puso en riesgo la conformación de gobiernos con mayoría ni el éxito de las iniciativas presidenciales debido a que mantuvo la asignación por mayoría relativa para la mayor parte de las bancadas legislativas.

En 1973 el sistema de diputados de partido se adecuó con la reducción del mínimo requerido para obtener los primeros cinco escaños, de 2.5 a 1.5 por ciento del total de la votación nacional, y la elevación de la cuota máxima de 20 a 25 diputados. Pero el impacto del ajuste no fue significativo, pues el Congreso continuó dominado por una amplia mayoría de legisladores del partido hegemónico.

Representación partidaria en la Cámara de Diputados (porcentaje)

	1964	1964	1967	1967	1970	1970	1973	1973	1976	1976
Partido	Mayoría	Total								
PAN	1.1	9.5	0.6	9.4	0.0	9.4	2.1	10.8	0.0	8.5
PRI	98.3	83.3	97.8	83.6	100.0	32.6	97.4	82.2	99.0	82.0
PPS	0.6	4.8	0.0	4.7	0.0	4.7	0.0	4.3	0.0	5.1
PARM	0.0	2.4	0.0	2.4	0.0	2.3	0.5	3.0	0.5	3.8
Otros	0.0	-1.7*	0.0	0.0	0.5*		0.5*		0.5*	

*victorias de distintos partidos anuladas

Cuadro tomado de Molinar Horcasitas, op.cit. pág. 82

La elección de 1976, en la que sólo contendió José López Portillo como candidato a la Presidencia, evidenció la nula competitividad del sistema y dio pie a la modificación electoral más importante hasta ese momento. La reforma constitucional de 1977 y la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales incluyeron por primera vez una modalidad de representación proporcional para la elección legislativa, mediante la adopción de un sistema mixto para la conformación de la Cámara de Diputados, que asignaba 300 curules por mayoría relativa y otras cien, creadas expresamente para ello, por representación proporcional.

Los cambios electorales de 1977 dieron un fuerte impulso a la conformación de partidos políticos estructurados y estables, al reconocer desde la Constitución a esas organizaciones como entidades de interés público y definir mecanismos de financiamiento público para su sostenimiento.

A partir de esas reformas la apertura del Congreso se amplió y permitió incluso la entrada de la oposición de izquierda, pero la modalidad de gobiernos con mayoría legislativa continuó siendo garantizada por el fuerte componente mayoritario de la elección y las prácticas de fraude electoral que propiciaba la élite gobernante.

Con todo, la reforma electoral de 1977 añadió un nuevo candado para evitar una excesiva fragmentación del sistema de partidos: una barrera del 2.0 por ciento del total del voto nacional, como exigencia mínima para que los partidos conservaran su registro.

La emergencia de la oposición institucional y su paulatino fortalecimiento incidieron en la promulgación de una nueva reforma electoral el 28 de noviembre de 1986, que amplió a 200 las diputaciones definidas por el principio de representación proporcional, para un total de 500 escaños.

Previendo la posibilidad de que se conformaran gobiernos sin mayoría ante la creciente fuerza que la oposición comenzaba a observar a nivel municipal y estatal, la nueva reforma incluyó una cláusula de gobernabilidad que garantizaba al partido hegemónico mayorías legislativas. De acuerdo con uno de sus dispositivos, el partido ganador de la mayoría de los distritos uninominales tendría asegurados al menos 251 escaños, proporción suficiente para la aprobación de cualquier decreto o ley, pero no para realizar reformas constitucionales.

El temor a la emergencia de gobiernos sin mayoría era fundado. En las elecciones de 1988 el Partido Revolucionario Institucional⁶¹ perdió, por primera vez en su historia, la mayoría calificada de dos tercios de la Cámara Baja, necesaria para la aprobación de cualquier modificación a la Carta Magna.

Para ese año el PRI registraba importantes desprendimientos que amenazaban con tener un impacto a nivel legislativo, así, buscando mantener la disciplina partidista, en 1990 se introdujo un método de escalafón, según el cual el partido con más victorias uninominales y al menos 35 por ciento del voto total tendría derecho a 251 asientos, y dos bancas más por cada punto adicional, hasta el 60 por ciento. El mecanismo permitió al Revolucionario Institucional obtener, en 1991, un total de 320 asientos de la Cámara Baja, muy cerca de la mayoría calificada, pero generó tal descontento en la oposición que obligó a su sustitución, en 1993, por un sistema sin instrumentos para asegurar la mayoría. En adelante, la asignación de los asientos de representación proporcional se daría en proporción al voto total válido y ningún partido podría tener más de 315 escaños, o el 63 por ciento de la Cámara Baja.

⁶¹ En esa elección el PRI obtuvo 260 de los 500 diputados.

La reforma electoral de 1993 tuvo la importancia adicional de iniciar la apertura de la Cámara Alta, hasta entonces dominada por el partido hegemónico. Las modificaciones al artículo 56 constitucional de ese año introdujeron un componente de primera minoría en la elección del Senado, con lo cual cada entidad federal elegiría dos senadores de mayoría relativa y se asignaría uno adicional a la primera minoría.

Para los comicios de 1994 se eligieron tres senadores por cada estado, pero permanecieron en el cargo los 32 senadores electos en 1991, por lo que la asamblea creció de 64 a 128 bancadas, 31 de las cuales fueron ganadas por la oposición.

Finalmente, la reforma electoral de 1996 hizo un nuevo ajuste al diseño para la integración de la Cámara Baja, al establecer un techo a la sobrerrepresentación. De acuerdo con la nueva disposición, aún vigente, ningún partido político puede tener ocho por ciento más de los escaños logrados por su propia votación, salvo que los alcance a través de la vía uninominal. En los hechos, para lograr mayoría en la Cámara Baja, el partido ganador debe obtener al menos 42.2 por ciento de los votos, fenómeno que se dificulta ante la conformación de un sistema dominado por tres grandes fuerzas políticas.

Respecto a la Cámara Alta, la misma reforma dispuso integrarla de manera permanente por 128 senadores, dos electos en cada estado y el Distrito Federal según el principio de mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría y los 32 restantes electos según el principio de representación proporcional.

El cambio del sistema de partidos

En la paulatina liberación y posterior democratización del sistema político mexicano interactuaron los sistemas electoral y de partidos, afectándose de manera mutua. El crecimiento de las fuerzas políticas que no se sentían representadas en las instituciones obligó a adecuar el marco electoral, y el cambio en las normas electorales fue configurando un nuevo sistema de partidos. Así, poco a poco el sistema de partido hegemónico se debilitó, dando paso a un sistema plural y competitivo.

Para los comicios intermedios del 2003 las elecciones legislativas registraron la mayor participación de contendientes hasta ese momento, con la concurrencia de 11

partidos políticos. Pero fueron 1985 y 2000 los años que destacaron por la configuración de la representación más diversificada en la Cámara Baja, con diputados de nueve y ocho institutos políticos, de manera respectiva.

Sin embargo, a partir 1991 el sistema registró una notable tendencia a la concentración del mayor número de escaños legislativos en tres fuerzas políticas: los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD). En las elecciones legislativas de 1991, 1994, 1997, 2000 y 2003 el PRI obtuvo 64.0, 60.0, 47.8, 41.4 y 45.8 por ciento, respectivamente, del total los escaños en la Cámara Baja, seguido por el PAN con 17.8, 23.8, 24.2, 41.4 y 30.6 por ciento, y el PRD con 8.2, 14.2, 25.0, 10.8 y 19.0 por ciento, en el mismo orden.

La representación en la Cámara Alta experimentó una evolución similar desde 1997, cuando el PRI ocupó el 59.5 por ciento de los escaños, el PAN 24.2 por ciento y el PRD 12.5 por ciento. Para las legislaturas electas en los años 2000 y 2003 el PRI obtuvo 46.9 y 46.8 por ciento, el PAN 35.9 y 37.7 por ciento y el PRD 12.5 y 10.9 por ciento.

Las tres fuerzas políticas que dominan en la actualidad el sistema de partidos mexicano abarcan un espectro ideológico que va de derecha a izquierda, pero sin observar una polarización extrema, por lo que, siguiendo la tipología desarrollada por Giovanni Sartori, es posible afirmar que en el último cuarto del siglo XX México transitó de un sistema de partido hegemónico a un multipartidismo o pluralismo moderado.⁶²

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO, 1973-1979

	PAN	%	PRI	%	PARM	%	PPS	%	Total
1973-76	52	22.5	189	81.8	7	3.0	10	4.3	231
1976-79	20	8.4	195	82.3	10	4.2	12	5.1	237

⁶² Sartori distingue siete tipos de sistemas de partidos, de acuerdo con la fuerza de las organizaciones representadas en el Legislativo y el carácter competitivo del sistema: De partido único, de partido hegemónico, de partido predominante, bipartidista, pluralismo limitado, pluralismo extremo y de atomización. Por sistema de partido hegemónico entiende aquel sistema no competitivo que en el que un partido domina y permite la existencia de otros pero sólo como sus subordinados. Un sistema de pluralismo limitado o moderado registra entre tres y cinco partidos relevantes, con una distancia ideológica relativamente pequeña, es decir no polarizados. La tipología de Sartori fue elaborada con base en el estudio de los sistemas de partidos en los parlamentarismos. Ver Giovanni, Sartori. **Partidos y Sistemas de Partidos**, Alianza Universidad, Madrid, primera edición, 1980.

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO, 1979-1988

	PAN	%	PRI	%	PARM	%	PPS	%	PCM	%	PSUM	%	PDM	%	PST FCRN	%	PRT	%	PMT	%	Total
1979-1982	43	10.8	296	74.0	12	3.0	11	2.8	18	4.5			10	2.5	10	2.5					400
1982-1985	51	12.8	299	74.8			10	2.5			17	4.3	12	3.0	11	2.8					400
1985-1988	38	9.5	292	73.0	11	2.8	11	2.8			12	3.0	12	3.0	12	3.0	6	1.5	6	1.5	400

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO, 1988-1994

	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PARM	%	PPS	%	PMS	%	PST FCRN	%	Total
1988*-1991	101	20.2	260	52.0			30	6.0	32	6.4	19	3.8	34	6.8	500
1991-1994	89	17.8	320	64.0	41	8.2	15	3.0	12	2.4			23	4.6	500

*En las elecciones de 1988 24 diputados de mayoría relativa fueron postulados por diferentes coaliciones

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO, 1994-2000

	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PT	%	PVEM	%	Total
1994-1997	119	23.8	300	50.0	71	14.2	10	2.0			500
1997-2000	121	24.2	239	47.8	125	25.0	7	1.4	8	2.6	500

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO, 1994-2006

	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PVEM	%	PT	%	PSN	%	CDppn	%	PAS	%	Ind.	%	Total
2000-2003	207	41.4	207	41.4	54	10.8	16	3.2	8	1.6	3	0.6	1	0.2	2	0.4	2	0.4	500
2003-2006	153	30.6	224	44.8	95	19	17	3.4	6	1.2			5	1					500

*Las tablas fueron divididas exclusivamente por razones de espacio y elaboradas con los datos tomados de Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José, **La mecánica del cambio político en México**, pág. 69 y del Instituto Federal Electoral.

COMPOSICIÓN DEL SENADO POR PARTIDO POLÍTICO 1988-2000

	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PT	%	PVEM	%	TOTAL
1988-1991*			60	93.8							64
1991-1994	1	1.6	63	98.4							64
1994-1997	25	19.5	95	74.2	8	6.3					128
1997-2000	33	25.8	77	60.2	16	12.5	1	0.8	1	0.8	128

Tabla tomada de de Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José, op. cit.

*Para el periodo 1988-1991 la tabla indica que el PRD tuvo cuatro escaños, 6.3 por ciento de la asamblea, pero el partido en esa época aún no existía.

COMPOSICIÓN DEL SENADO POR PARTIDO POLÍTICO 2000-2006

	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PT	%	PVEM	%	CDppn	%	TOTAL
2000-2003	46	35.9	60	46.9	16	12.5			5	3.9	1	0.8	128
2003-2006	47	36.7	58	45.3	15	11.7	3		5	3.9			128

*Cuadro elaborado por la autora con cifras del Instituto Federal Electoral

El fin de los gobiernos unificados

Los cambios en las normas electorales, la transformación del sistema de partidos y la orientación del voto ciudadano alteraron el marco institucional que hasta 1996 garantizó la conformación de gobiernos con mayoría legislativa, el éxito casi total de las iniciativas legislativas del Ejecutivo y la gobernabilidad en el autoritarismo.

Como señalamos arriba, las modificaciones electorales abrieron paulatinamente espacios de representación a la oposición que redujeron, en la misma proporción, los lugares antes monopolizados por el partido del Presidente.

A partir de 1988, cuando el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara Baja, el Ejecutivo se vio obligado a negociar con otros partidos sus iniciativas de reforma constitucional, pero no fue sino hasta 1997 en que el país registró su primera experiencia de un gobierno sin mayoría. En las elecciones legislativas de ese año el todavía gobernante Partido Revolucionario Institucional sólo consiguió 239 curules, el 47.8 por ciento, de la Cámara de Diputados, una porción insuficiente para aprobar por sí mismo cualquier ley o decreto.

La baja en el respaldo legislativo del gobierno se acentuó a partir del 2000, año en que la Presidencia de la República registró su primera alternancia partidista en siete décadas, pero en el cual los votantes no otorgaron al partido del presidente Vicente Fox, el PAN, mayoría en ninguna de las dos cámaras legislativas. El fenómeno volvió a repetirse en las elecciones intermedias del 2003.

Hasta mayo de 2006 la nueva modalidad de gobiernos sin mayoría en México no había provocado las temidas consecuencias de parálisis o inestabilidad democrática que se les adjudica, pero sí generó tensiones en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, particularmente durante la presidencia de Vicente Fox, y llevó a una reducción en el número y los niveles de éxito de las iniciativas legislativas presidenciales.

En la actualidad, el grado de aprobación de los proyectos de ley del Ejecutivo se mantiene elevado, pero el Congreso ha rechazado ya varios proyectos considerados clave para los programas gubernamentales, en un comportamiento que ha obligado al Ejecutivo a actuar, aún cuando no lo desea, bajo el status quo⁶³, a reactivar el recurso del veto y a recurrir a las enmiendas constitucionales cuando estima que algunas leyes aprobadas por el Legislativo invaden ámbitos que considera de su exclusiva competencia.

En el extremo opuesto, el Congreso observa una vitalidad que no conocía antes. Sus integrantes son ahora la principal fuente de iniciativas legislativas, aunque no la más exitosa, y, poco dispuestos a repetir la pasividad que los caracterizó en el pasado, se han propuesto acotar al máximo las facultades del Ejecutivo, mediante una cuidadosa fiscalización de su actuación y la pormenorizada revisión de sus proyectos de ley.

⁶³ Al observar este comportamiento Benito Nacif interpreta que, en el orden constitucional mexicano, el Presidente de la República es más un guardián de la estabilidad en las políticas de gobierno que un promotor del cambio. Ver Nacif, Benito "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo". **Documento de trabajo**, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2004

Tasa de aprobación legislativa en las cámaras del Congreso 1997-2002

	LVII			LVIII		
	Presentadas	Aprobadas	%	Presentadas	Aprobadas	%
CÁMARA DE DIPUTADOS						
Minutas del Senado	24	13	54	112	59	52.6
Iniciativas del Ejecutivo	70	63	90	63	53	84.1
Iniciativas de la Cámara de Diputados	572	121	22	1094	132	12
CÁMARA DE SENADORES						
Minutas de la Cámara de Diputados	59	36	61	121	94	77.6
Iniciativas del Ejecutivo	50	47	94	22	18	81.8
Iniciativas de senadores	96	26	27	288	82	28.5

*Cuadro tomado de López Lara, Álvaro, "La representación y los efectos del bicameralismo en el Congreso mexicano", en Béjar Algaza Luisa y Walkman Gilda, op. cit. pág.106

Origen de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados

Legislatura	Ejecutivo	%	Diputados	%	Legisl, Locales	%	Senado	%	Total
LIV (1988-91)	72	23	244	77	0	0	1	0	317
LV (1991-94)	135	42	178	56	3	1	3	1	319
LVI (1994-97)	91	34	164	62	11	4	0	0	266
LVII (1997-00)	69	10	566	80	32	5	38	5	705
LVIII (2000-03)	53	4	1115	82	74	5	112	8	1354

Origen de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados

Legislatura	Ejecutivo	%	Diputados	%	Legisl, Locales	%	Senado	%	Total
LIV (1988-91)	71	65	38	35	0	0	1	1	110
LV (1991-94)	133	62	77	36	1	0	3	1	214
LVI (1994-97)	90	75	29	24	1	1	0	0	120
LVII (1997-00)	63	29	121	56	6	3	25	12	215
LVIII (2000-03)	48	11	306	68	16	4	77	17	447

Tablas elaboradas por Luisa Béjar⁶⁴ con datos de Weldon hasta la LVII Legislatura, y con información de la autora para la LVIII.

En un breve recuento de la transformación que sufrió la relación Ejecutivo y Legislativo a partir de que el partido del Presidente perdió la mayoría calificada en la Cámara Baja, podemos recordar que el ex presidente Carlos Salinas de Gortari tuvo que negociar con el PAN la aprobación de sus iniciativas de privatización bancaria, de

⁶⁴ Béjar Algazi Luisa, ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración que el 23 septiembre de 2005, en Madrid, España.

modificación a los derechos de propiedad en el campo y el reconocimiento jurídico de las iglesias, a cambio del reconocimiento de los triunfos municipales y estatales panistas.

Un cierto grado de “indisciplina” panista⁶⁵ fue crucial para que el ex presidente Ernesto Zedillo, el primero en encabezar un gobierno sin mayoría a la mitad de su mandato, lograra apoyos legislativos suficientes en la Cámara Baja. Sin embargo, Zedillo tuvo todavía la oportunidad de planear la ruta de sus iniciativas más controvertidas gracias a la mayoría que su partido mantenía en el Senado.⁶⁶

Con todo, durante la primera experiencia de un gobierno sin mayoría, el Congreso mexicano rechazó, por primera vez en varios años, dos iniciativas presidenciales: la miscelánea fiscal y el proyecto original del Fondo de Protección y Salvamento Bancario.

El éxito de las iniciativas legislativas presidenciales cayó a su nivel más bajo en 70 años al cierre de la LVIII Legislatura, en la que el porcentaje de aprobación de los proyectos legislativos del Presidente Vicente Fox se ubicó en un nada despreciable 82.3 por ciento, pero sin que el Ejecutivo lograra establecer los consensos legislativos necesarios para la aprobación de sus más importantes iniciativas de reforma, los denominados proyectos de cambio estructural en materia fiscal, energética y laboral.⁶⁷

La disciplina partidista

La disciplina partidista fue uno de los pocos comportamientos legislativos que prácticamente no se vio afectado por el proceso de cambio político en México. Recientes estudios encontraron⁶⁸ que el nivel de disciplina legislativa registrada por los partidos

⁶⁵ Ver Lujambio, Alonso “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobiernos divididos en México” en Lanzaro Jorge (comp) **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

⁶⁶ Un análisis interesante sobre el papel jugado por el Senado en los gobiernos sin mayoría se encuentra en López Lara, Álvaro “La representación y los efectos del bicameralismo en el Congreso mexicano” en Béjar Algazi, Luisa y Waldman Gilda (coord) **La representación parlamentaria en México**, UNAM, Gernika, México, 2004.

⁶⁷ Nacif, Benito “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del presidencialismo”. **Documento de trabajo**, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2004

⁶⁸ Ver Weldon, Jeffrey A. “Changing Patterns of Executive-Legislative Relative Relations in México”, en Kevin J. Middlebrook (edited by) **Dilemas of political Change in México**, Institute of Latin American, Studies University of London, University of California, San Diego.

políticos mexicanos en los primeros años posteriores a la caída del sistema de partido hegemónico fueron similares a los que prevalecieron durante el presidencialismo.

Desde una perspectiva neoinstitucionalista, la conservación de la disciplina en los partidos se explica por la vigencia de los mecanismos electorales que estimulan el voto de los ciudadanos por los partidos y no por los candidatos.

La no reelección consecutiva de los legisladores, la proscripción de las candidaturas independientes, las listas electorales cerradas que contempla el principio electivo de representación proporcional y el destino del financiamiento público a los partidos políticos, son algunos de esos mecanismos.

Los riesgos de una indisciplina en el otrora partido hegemónico también fueron contenidos por la apertura del sistema de partidos, que al permitir nuevas opciones políticas ha servido como válvula de escape a militantes inconformes con el liderazgo de su organización de origen.

Estudios realizados por Jeffrey Weldon revelan que en las dos primeras experiencias de gobiernos sin mayoría en México, registradas durante las LVII y LVIII Legislaturas, los niveles de disciplina se mantuvieron altos no sólo en el partido del Presidente, también las demás fuerzas políticas con representación en el Congreso.⁶⁹

Disciplina Partidista en la Cámara de Diputados, octubre 1998-abril 2000

Tipo de Voto	Partido				
	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM
Total de votos	99.6	93.5	92.5	93.6	98.1
Iniciat. Públicas	99.7	93.9	93.8	93.0	98.9
Iniciat. Privadas	99.1	90.8	83.8	97.6	92.7

Tabla tomada de Weldon, Jeffrey A. "Changing Patterns of Executive-Legislative Relative Relations in México", en Kevin J. Middlebrook (edited by) **Dilemas of political Change in México**, Institute of Latin American, Studies University of London, University of California, San Diego, pág. 152

Las ligeras variaciones negativas que registró la disciplina partidista en los últimos 17 años estuvieron relacionadas con las luchas por el control de los liderazgos en los

⁶⁹ Weldon, Jeffrey A. "Changing Patterns of Executive-Legislative Relative Relations in México", en Kevin J. Middlebrook (edited by) **Dilemas of political Change in México**, Institute of Latin American, Studies University of London, University of California, San Diego, pág. 153

partidos políticos. De esa manera se explica la alteración en la disciplina que registró el grupo parlamentario del PRD en el marco del proceso de definición de su candidato presidencial para las elecciones del año 2000, y la que sufrió el Revolucionario Institucional al inicio de la LIX legislatura con motivo de la redefinición de su liderazgo luego de que la alternancia de partidos en la Presidencia dejó vacante el lugar que antes ocupaba el Presidente de la República.

En los últimos años, la disciplina en el PRI se vio también alterada por los esfuerzos realizados por el presidente Vicente Fox para obtener de entre sus filas el apoyo legislativo que requerían sus iniciativas de reforma estructural.

La multiplicación de los actores con veto

Bajando al nivel de análisis que manejan Stephan Haggard y Mathew McCubbins⁷⁰, también es posible observar un cambio sustancial en el número de actores con veto que intervienen en el proceso de definición de las políticas públicas. De la configuración de un solo actor con veto que unió en el Ejecutivo y su partido a todos los poderes y propósitos involucrados en el proceso político durante el presidencialismo; la pluralidad del sistema de partidos y la configuración de gobiernos sin mayoría ha dado lugar a una multiplicación de los actores con veto equivalente a la suma del Ejecutivo y los partidos políticos representados en el Congreso.

En la actual configuración del sistema político mexicano, las políticas públicas dependen de los intereses y propósitos del Ejecutivo, su partido y las fuerzas de la oposición con suficiente poder de veto en el Congreso para facilitar u obstruir los proyectos de gobierno.

Tablas elaboradas por Luisa Béjar sobre las combinaciones partidistas posibles ante distintas estrategias en la LIX Legislatura, muestran con claridad los actores con veto que jugaron en esa legislatura.

⁷⁰ Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew, "Introduction", en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (editors) **Presidents, Parliaments and Policy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

CÁMARA DE DIPUTADOS	Tipo de coalición	Partidos
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	Unanimidad =500 escaños	PAN+PRI+PRD+PVEM+PT+ Conv. 153+225+95+15+6+5=500
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	De mayoría calificada =334 escaños	PAN+PRI 153+224=377
	X	PAN+PRD+PVEM+PT+Conv. 153+95+17+6+5=276
Bloque de oposición (contra el gobierno)		PRD+PRI+PVEM 95+224+17=336
	X	PRD+PRI 95+224=319
	X	PRD+PRI+PT+Conv. 95+224+6+5=330
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	De mayoría absoluta =251 escaños	PAN+PRI 153+224=377
		PAN+PRD+PVEM 153+95+17=265
		PAN+PRD+PT 153+95+6=254
		PAN+PRD+Conv. 153+95+5=253
		PAN+PRD 153+95=248
Bloque de oposición (contra el gobierno)	De mayoría absoluta =251 escaños	PRI+PRD 225+97=322
		PRI+PVEM+PT+Conv. 224+17+6+5=252
		PRD+PVEM+PT+Conv. 95+17+6+5=123

SENADO	Tipo de coalición	Partidos
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	Unanimidad =128 escaños	PAN+PRI+PRD+PVEM+PT+CD 48+59+14+5+1+1=128
	De mayoría calificada =85 escaños	PAN+PRI 48+59=107
	De mayoría absoluta =65 escaños	PAN+PRI 48+59=107
		PAN+PRD+PVEM 48+14+5=67
Bloque de oposición (en contra del gobierno)	De mayoría absoluta =65 escaños	PRI+PRD 59+14=73
		PRI+PVEM+PT ó CD 59+5+1=65
Bloque de oposición (Para romper el veto presidencial)	De mayoría calificada =85 escaños X	PRI+PRD+PVEM+PT+CD 59+14+5+1+1=81

Tablas tomadas de Béjar Algazi, Luisa, ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración el 23 septiembre de 2005, en Madrid, España. La X señala la insuficiencia de la coalición para realizar el respectivo movimiento legislativo.

De acuerdo con Haggard y McCubbins, la multiplicación de los actores con veto no sólo dificulta la toma de decisiones políticas sino que además encarece las negociaciones e introduce un mayor componente de intereses privados en la aprobación de las normas legislativas.

Aunque no existen estudios pormenorizados sobre la dirección que tomaron las políticas públicas en el pasado, Béjar hizo un esfuerzo por definir su orientación en la LVIII legislatura y encontró que la producción de leyes con impacto focalizado o restringido a algún sector social prevaleció sobre la aprobación de iniciativas que promovieron el interés colectivo o que tuvieron consecuencias para la mayoría de la población (reformas institucionales o estructurales).

Origen y alcance de las iniciativas aprobadas LVIII Legislatura (2000-2003)

Origen	Alcance de la iniciativa													Total de iniciativas aprobadas
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
Ejecutivo	0	0	0	1	2	0	19	16	3	0	0	0	7	48
Comisión	0	0	2	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	8
Congreso Local	0	0	6	0	0	4	3	3	0	0	0	0	0	16
Senado	0	3	3	0	0	5	43	8	4	3	0	2	6	77
PAN	1	4	3	3	1	16	47	9	5	0	1	0	7	97
PRI	2	5	5	3	12	5	32	5	7	0	3	0	6	85
PRD	0	1	11	6	5	12	24	8	6	0	0	0	6	79
PVEM	0	0	0	0	0	3	12	0	2	0	0	0	1	18
PT	0	4	2	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	10
PSN	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
CONV	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
IND	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Conjunta	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0	1	0	0	5
Total	3	14	24	10	13	19	140	31	13	1	3	1	21	447

*Registro elaborado por Béjar Algazi, Luisa, ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración el 23 septiembre de 2005, en Madrid, España

1. Reforma constitucional meramente formal; 2. Reforma constitucional con impacto focalizado hacia algún sector social; 3. Reforma constitucional de carácter institucional; 4. Reforma constitucional de carácter estructural; 5. Ley ordinaria meramente formal; 6. Ley ordinaria de interés clientelar; 7. Ley ordinaria con impacto focalizado hacia algún sector social; 8. Ley ordinaria de carácter institucional; 9. Ley ordinaria de carácter estructural; 10. Ley reglamentaria de interés clientelar; 11. Ley reglamentaria con impacto focalizado hacia algún sector social; 12. Ley reglamentaria de carácter institucional; 13. Ley orgánica de carácter institucional.

Tras revisar el marco institucional que permitió la gobernabilidad durante el presidencialismo mexicano y las transformaciones que registró en las últimas décadas del siglo pasado, podemos concluir que la Constitución mexicana de 1917 depositó en el Ejecutivo medianos instrumentos legislativos para definir por sí mismo las políticas públicas. Sin embargo, los poderes legislativos que obtuvo del sistema de partido hegemónico y la elevada disciplina partidista en el Congreso, permitieron al Presidente dominar hasta 1997 en el proceso legislativo, en un fenómeno que ubicó el quehacer político nacional en el extremo del autoritarismo.

El marco institucional que dio pie al presidencialismo fue modificado de manera sustancial a raíz de la liberalización y posterior democratización del sistema político mexicano. De un sistema de partido hegemónico se transitó a un sistema pluralista moderado en el que dominan tres grandes partidos. El nuevo marco institucional ha permitido que se concrete la división de poderes pero al mismo tiempo dificulta el respaldo legislativo que requiere toda acción de gobierno.

México se encuentra en la actualidad ante el escenario más complicado para la gobernabilidad: un sistema de pluralismo moderado, integrado por tres grandes fuerzas políticas relativamente distantes en términos ideológicos y poco propensas a colaborar con un Presidente surgido de un partido opositor, cuando existe la posibilidad de que por sí mismas logren ese puesto en cualquier momento.

En este escenario, ¿qué propuestas de adecuación institucional han presentado los partidos políticos para inducir una gobernabilidad democrática? ¿Las iniciativas de ley presentadas en las últimas tres legislaturas plantean proyectos sistemáticos con ese objetivo?; de ser el caso, ¿hacia dónde se encaminan sus alternativas?. Estas son las principales preguntas que trataremos de responder en el siguiente capítulo.

CAPITULO CUARTO

INICIATIVAS DE REFORMA CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD (LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS)

El ambiente

La modalidad de gobiernos sin mayoría en México se volvió una constante a partir de la segunda mitad del mandato del presidente Ernesto Zedillo, cuando en las elecciones de 1997 el voto ciudadano quitó al gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) la mayoría absoluta que hasta entonces había detentado en la Cámara de Diputados. Como resultado de los comicios intermedios de ese año, la LVII Legislatura en la Cámara Baja quedó integrada por 239 miembros del Revolucionario Institucional, el 47.8 por ciento del total; 125 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 25.0 por ciento; 121 miembros del Partido Acción Nacional (PAN), 24.2 por ciento; ocho del Verde Ecologista de México (PVEM), el 2.6 por ciento, y siete del Partido del Trabajo (PT), 1.4 por ciento. En el Senado, el gobernante PRI conservó la mayoría con 95 de los 128 escaños, el 74.2 por ciento.

En las históricas elecciones del 2000, en las que el otrora partido hegemónico perdió por primera vez en siete décadas la silla presidencial, el voto ciudadano volvió a configurar un gobierno sin mayoría, pero ahora de manera más pronunciada, al negar al partido del Presidente electo Vicente Fox mayoría en las dos cámaras del Congreso. Como resultado de los comicios de ese año, para LVIII Legislatura el gobernante Partido Acción Nacional logró 207 escaños de la Cámara de Diputados, el 41.4 por ciento; 207 asientos fueron para el Revolucionario Institucional, el 41.4 por ciento; 54 para el de la Revolución Democrática, el 10.8 por ciento; 16 para el Verde Ecologista de México, 3.2 por ciento; ocho para el Partido del Trabajo, 1.6 por ciento; tres para el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), 0.6 por ciento; dos para Alianza Social (AS), 0.4 por ciento; uno para Convergencia por la Democracia (CDppn), 0.2 por ciento,⁷¹ y dos curules para legisladores que se desprendieron de sus partidos, el 0.4 por ciento. En la Cámara de

⁷¹ El Partido de la Sociedad Nacionalista, Alianza Social y Convergencia por la Democracia, que recién habían obtenido su registro, lograron conservarlo gracias a la alianza electoral que formaron con el Partido de la Revolución Democrática, mientras que el PVEM contendió en alianza con el PAN.

Senadores, el PAN sólo obtuvo 46 curules, 35.9 por ciento; 60 el PRI, 46.9 por ciento, 16 el PRD, 12.5 por ciento; cinco el PVEM, 3.9 por ciento, y uno CDppn, el 0.8 por ciento.

El formato de un gobierno sin mayoría se repitió por tercera ocasión como resultado de los comicios intermedios del 2003, que conformaron la LIX Legislatura con 153 diputados del gobernante PAN (30.6 por ciento), 224 del PRI (44.8 por ciento); 95 del PRD (19); 17 del PVEM (3.4), seis del PT (1.2) y cinco de CDppn (1.0 por ciento). En el Senado, el PRI obtuvo 58 asientos (45.3%), el gobernante PAN 47 (36.7), 15 el PRD (11.7%), cinco del PVEM (3.9) y tres (2.3) no alcanzaron a conformar un grupo parlamentario alguno⁷².

La pérdida de la mayoría legislativa por el otrora partido hegemónico representó para la oposición una oportunidad sin precedentes para hacer efectiva la división de poderes contemplada en la Constitución de 1917, con lo que a partir de la LVII Legislatura los distintos grupos parlamentarios emprendieron, cada uno con sus propias propuestas, una estrategia tendiente a fortalecer al Legislativo, de manera especial a la Cámara de Diputados, donde las fracciones opositoras ocuparon mayores espacios. En los planteamientos que a partir de entonces hicieron los distintos grupos parlamentarios se observaron al menos dos tendencias: La primera, encabezada por el partido en el gobierno, que de 1997 al 2000, siendo gobernante el PRI, aceptó la necesidad de fortalecer al Legislativo, pero sin que ello significara debilitar las facultades formales del Ejecutivo, y que a partir de la LVIII Legislatura, y más específicamente en la LIX, cuando gobernó el PAN, comenzó a pugnar por fortalecer las facultades legislativas formales del Presidente, ante la evidente dificultad para lograr acuerdos entre el Ejecutivo y fracciones mayoritarias del Congreso. La segunda correspondió a los partidos ubicados en la oposición, que plantearon vitalizar al Congreso fortaleciendo sus facultades formales y, en una estrategia emprendida en un principio especialmente por el PRD, pero en las LVIII y LIX Legislaturas también por el PRI, fortalecerlo acotando al máximo los poderes constitucionales del Presidente de la República.

La estrategia general para fortalecer al Legislativo se emprendió a través de tres grandes grupos de iniciativas: uno, centrado en la adecuación de los procedimientos institucionales internos del Congreso y la profesionalización de sus miembros; otro

⁷² La ley exige como mínimo cinco legisladores para conformar un grupo parlamentario.

encaminado a establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas del Ejecutivo y a fortalecer las facultades fiscalizadoras y de investigación del Legislativo; y el último, que se propuso adecuar los sistemas de gobierno, electoral y de partidos, con impacto directo en el proceso legislativo y en la definición de las políticas públicas. Ante el impacto de este último grupo de iniciativas en la gobernabilidad, en él también encontramos propuestas con las que los partidos gobernantes reaccionaron para evitar que se debilitaran más, o incluso para reforzar, las facultades legislativas del Ejecutivo, luego de experimentar la escasa influencia que éste tenía en el proceso legislativo al no contar su partido con mayoría en el Congreso y las dificultades que enfrentaba para formar políticamente mayorías legislativas con miembros otros partidos, en un sistema integrado por tres grandes fuerzas políticas altamente disciplinadas. Por configurar el marco institucional que incide en la gobernabilidad, centramos en este último grupo de iniciativas nuestro estudio.

Los actores políticos

En las tres legislaturas que abarcó nuestra investigación participaron un total ocho grupos parlamentarios, sin embargo, en todas fueron tres las fuerzas políticas predominantes:

El Partido Acción Nacional (PAN), creado en 1939, como una organización conservadora con ideología socialcristiana, entre cuyos principios doctrinarios destacan la defensa de la iniciativa y la propiedad privada, así como de la autonomía del municipio libre.⁷³ El PAN, que durante décadas se mantuvo como oposición externa ante el hermetismo del sistema de partido hegemónico, fue ganando poco a poco espacios en el Congreso a raíz de la liberalización y posterior apertura del sistema político mexicano. En 1989 obtuvo su primer gubernatura y en los años posteriores conquistó cada vez mayores espacios en diferentes entidades de la República y varios de sus más importantes municipios. En el año 2000 el PAN conquistó la Presidencia de la República y se ubicó como el segundo grupo parlamentario en ambas cámaras del Congreso. Aunque en el inicio de su gestión el presidente Vicente Fox decidió no invitar a los líderes tradicionales de su partido a formar parte de su gobierno, ello no se tradujo en un alejamiento con los grupos parlamentarios del PAN, que respaldaron al Ejecutivo en sus iniciativas de ley más

⁷³ Lajous, Alejandra, **Los partidos políticos en México**, Premiá, la red de Jonás, México, segunda edición, 1986, pág.27

controvertidas.⁷⁴ La administración Fox se caracterizó por dar continuidad al proyecto neoliberal iniciado por sus predecesores priistas.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), creado en 1929, jugó el papel de partido hegemónico durante las siete décadas del presidencialismo en México. En 1982 el PRI comenzó a registrar un proceso de decadencia como consecuencia de la crisis en que entró el régimen político mexicano a raíz del ajuste estructural de la economía y la apertura de la coalición dominante. Poco a poco el PRI dejó de concentrar las funciones de control y mediatización de las masas, de reclutamiento y renovación de las élites, de gestión de demandas, de socialización y reproducción del programa de gobierno, para compartirlas con sus adversarios. El proceso alteró la cohesión de sus grupos internos, antes integrados en torno a líderes reconocidos, con un proyecto de grupo bien definido. En la actualidad el PRI no cuenta con liderazgos fuertes, sus grupos son coyunturales y se remiten a apoyar proyectos personales. Los hombres fuertes del partido pasaron a ser quienes ocupan algún cargo político de importancia, ya como gobernadores o como líderes parlamentarios federales.⁷⁵ Aunque hasta la LIX legislatura el partido mantuvo los principales grupos parlamentarios en el Congreso y ocupó una buena cantidad de las gubernaturas y presidencias municipales del país, sus conflictos internos provocaron varios flujos de disidencia en los últimos años. Tras la pérdida de la Presidencia, el partido ha buscado, sin conseguirlo, redefinir su ideología mediante la formulación de una opción de centro alternativa al neoliberalismo.

Por último, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en mayo de 1989 por el Frente Democrático Nacional, que un año antes lanzó la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, es un movimiento en el que convergieron miembros de la disidente Corriente Democrática del PRI, la izquierda política agrupada en el antiguo Partido Mexicano Socialista, los partidos Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana y el Frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional, considerados satélites del sistema de partido hegemónico, y distintos grupos de izquierda que antes habían actuado desde la clandestinidad.

⁷⁴ Reveles Vázquez Francisco, coordinador, **Los partidos políticos en México, ¿crisis, adaptación o transformación?**, Gernika, UNAM, México, 2005. Pp 17-24.

⁷⁵ Reveles Vázquez Francisco, coordinador, op.cit.

Durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), este partido protagonizó una relación hostil con y desde el gobierno, y su institucionalización⁷⁶ se vio dificultada por la convergencia de distintos grupos y corrientes ideológicas en su interior.

Su postura de enfrentamiento al autoritarismo y la posición en favor de una transición pactada que definió en 1995, le generaron un bastión electoral que con el tiempo le reportó el triunfo de importantes espacios en el Congreso y en diferentes entidades y municipios, principalmente en la capital del país. El PRD fue la segunda fuerza política en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, y se ubicó como la tercera en las dos siguientes legislaturas. Para las elecciones del 2006 su candidato, Andrés Manuel López Obrador, se ubicó como uno de los dos principales contendientes por la Presidencia de la República, junto con el panista Felipe Calderón Hinojosa. Con una ideología socialdemócrata, el PRD se ha caracterizado por su oposición al neoliberalismo.

Iniciativas con eventual impacto en la gobernabilidad

En el primer gobierno sin mayoría en México, la necesidad de fortalecer al Legislativo para garantizar una efectiva división de poderes se ubicó como tema principal de la agenda de los distintos grupos parlamentarios, quedando la discusión sobre la gobernabilidad democrática en un plano secundario. Sin embargo, la repetición de gobiernos sin mayoría en las LVIII Y LIX legislaturas y la agudización de las dificultades para lograr consensos entre el Ejecutivo y el Congreso, abrieron poco a poco espacio a una cada vez más nutrida presentación de iniciativas de reforma constitucional y a leyes secundarias en las que los integrantes de los distintos partidos políticos fueron delineando sus posturas en torno al marco institucional que consideran más adecuado para inducir el respaldo legislativo que requiere toda acción de gobierno.⁷⁷

⁷⁶ Para Víctor Hugo Martínez González, en este partido la lógica de la institucionalización consiste en lo siguiente: "según los acuerdos informales de grupos, el partido diseña reglas que formalizan esos arreglos. La adopción de nuevas reglas obedecerá, de este modo, más a la necesidad de trazar equilibrios entre los grupos que a la búsqueda de procedimientos estables en la resolución de conflictos", ver Martínez González, Víctor Hugo "El PRD y sus corrientes internas", en Reveles Vázquez Francisco, coordinador, idem, pág 377.

⁷⁷ Jeffrey Weldon hace un análisis de las iniciativas que tocan algunos temas de la Reforma del Estado, luego de que el Ejecutivo decidió no retomar las conclusiones de los trabajos de la

Entre septiembre de 1997 y mayo del 2006, periodo que abarca casi la totalidad de los trabajos de las LVII, LVIII y LIX legislaturas⁷⁸, diputados y senadores presentaron un total de 225 iniciativas de ley⁷⁹ en las que propusieron adecuaciones a los sistemas de gobierno y electoral, con eventual impacto en el sistema de partidos, cuya aprobación incidiría en los poderes legislativos formales y partidistas del Ejecutivo, y que aquí decidimos denominar iniciativas con eventual impacto en la gobernabilidad. Salvo una reforma que ajustó el proceso para el análisis y aprobación del Presupuesto General de Egresos de la Federación⁸⁰, y otra que elevó los requisitos para el registro de nuevos partidos políticos⁸¹, la mayor parte de estas iniciativas permanecía en espera de un dictamen en las comisiones legislativas respectivas al cierre del segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de la LIX legislatura.

En un análisis sobre la evolución numérica de las iniciativas con eventual impacto en la gobernabilidad y el comportamiento de los actores que les dieron impulso en cada legislatura, encontramos que la necesidad de adecuar el marco institucional que incide en la gobernabilidad democrática fue ganando importancia con el transcurso de las experiencias de los gobiernos sin mayoría, de manera particular con la pronunciación de la baja en el respaldo legislativo al poder Ejecutivo y los problemas registrados en las negociaciones entre Presidente y Congreso, pero mientras que en un principio la mayoría

Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, creada el 21 de agosto del 2000, y del grupo constituido con el mismo propósito el 9 de marzo del 2001 en el Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. Ver Weldon Jeffrey, "State reform in México: Progress and prospects", en Armand B. Pechard-suerdrup and Sara R. Rioff, **Mexican Governance**, Center of Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2006 pp 27-70

⁷⁸ Nuestro estudio llega hasta el segundo periodo ordinario del tercer año de la LIX Legislatura. Faltó por revisar las sesiones de la comisión permanente, en la que no se legisla.

⁷⁹ Nuestro estudio sólo contempla las iniciativas presentadas por los legisladores federales, debido a que en ellas queda claro el grupo parlamentario de procedencia. Las iniciativas pueden consultarse en las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y del Senado en el periodo referido, que se incluyen en las páginas electrónicas: camaradediputados.gob.mx y senado.gob.mx.

⁸⁰ Dictaminada y aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de abril del 2004, y en la Cámara de Senadores el 28 de abril del 2004.

⁸¹ Dictaminada y aprobada por la Cámara de Diputados el 27 de diciembre del 2003 y por la Cámara de Senadores el 28 del mismo mes.

de las iniciativas con eventual impacto en la gobernabilidad fue respaldada por los grupos parlamentarios de los partidos políticos, en las últimas dos legislaturas ese apoyo decayó.

Así, mientras que en la LVII Legislatura, cuando el partido gobernante todavía mantenía la mayoría en el Senado, el Congreso sólo recibió 32 iniciativas con eventual impacto en la gobernabilidad, el 14.2 por ciento del total en los tres periodos; para la LVIII Legislatura se recibieron 65, esto es el 28.9 por ciento, y en la LIX legislatura el número de iniciativas de reforma al sistema de gobierno y electoral, con eventual impacto en el sistema de partidos, se elevó a 128, el 56.9 por ciento del total. En estas dos últimas legislaturas el partido del Presidente no contó con mayoría en ninguna cámara del Congreso.

Los principales promotores de este tipo de propuestas fueron los grupos parlamentarios y legisladores de los partidos Revolucionario Institucional, con 37.3 por ciento del total, de la Revolución Democrática, con 26.2 por ciento, y Acción Nacional, con 21.3 por ciento del total de las iniciativas presentadas en los nueve años que abarcó nuestro estudio.

Entre los partidos pequeños, el Verde Ecologista de México fue la fuerza política que presentó más iniciativas de este tipo, con 6.2 por ciento del total, seguido por el Partido del Trabajo, con 4.4 por ciento, Convergencia por la Democracia, con 2.2 por ciento, Alianza Social y el Partido de la Sociedad Nacionalista, cada uno con 0.4 por ciento de las iniciativas.

En los tres periodos sólo hubo una iniciativa respaldada por todos los partidos de oposición, en la que se pidió flexibilizar las coaliciones electorales y reducir los márgenes de sobrerrepresentación en el Congreso, con el objetivo de lograr mejores resultados en los comicios del año 2000, en los que por primera vez en 70 años una alianza opositora, la Alianza por México, ganó las elecciones presidenciales.

Tabla 1

INICIATIVAS CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD

PARTIDO	LVII LEGISLATURA	LVIII LEGISLATURA	LIX LEGISLATURA	TOTAL
PRI	8	21	55	84 (37.3%)
PAN	3	13*	32	48 (21.3%)
PRD	14	21	24	59 (26.2%)
PT	3	3	4	10 (4.4%)
PVEM	3	2	9	14 (6.2%)
CD		1	4	5 (2.2%)
PAS		3		3 (1.3%)
PSN		1		1 (0.4%)
Coalición opositora	1			1 (0.4%)
TOTAL	32 (14.2%)	65 (28.9%)	128 (56.9%)	225 (100 %)

*Incluye iniciativas del Ejecutivo

Tabla elaborada por la autora tras una revisión de las iniciativas de ley presentadas en el Congreso hasta mayo del 2006, que son publicadas por las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Al observar el comportamiento por partido en cada legislatura, encontramos que, cuando se mantuvo en el gobierno, el PRI fue el segundo partido en presentar más iniciativas con estas características, con 25.9 por ciento del total en la LVII Legislatura, y sus propuestas aumentaron al pasar a la oposición. En la LVIII Legislatura el PRI se colocó, junto con el PRD, como uno de los dos partidos que más iniciativas de estas características presentó, con 32.3 por ciento del total, y para la LIX Legislatura fue su principal impulsor, con 43.0 por ciento del total. El cambio en el comportamiento de este partido podría explicarse si consideramos que mientras se mantuvo en el gobierno el PRI aceptó fortalecer al Legislativo pero sin afectar las facultades formales del Ejecutivo, por lo que promovió pocas iniciativas de reforma, mientras que al pasar a la oposición su principal campo de acción quedó en el Congreso, por lo que se propuso fortalecer a esa rama del Estado y acotar las facultades de un Ejecutivo, ahora ocupado por otro partido, ampliando sus iniciativas de cambio institucional.

El PAN, en cambio, como partido opositor tuvo un comportamiento moderado en este grupo de iniciativas al presentar sólo 9.4 por ciento de las propuestas de reforma con eventual impacto en la gobernabilidad durante la LVII Legislatura, todas favorables al Legislativo⁸²; mientras que al pasar al gobierno tomó una actitud más activa y presentó 20 por ciento del total de las iniciativas consideradas por nuestro estudio en la LVIII Legislatura y 25 por ciento en la LIX, la mayoría de ellas encaminadas a fortalecer las facultades formales del Ejecutivo o a inducir una reducción en el sistema de partidos. La variación en el comportamiento del PAN también podría explicarse por el cambio en su

⁸² Cabe señalar que buena parte de las iniciativas panistas tendientes a fortalecer al Congreso entraron en el grupo de propuestas que buscó reforzar sus facultades fiscalizadoras y de investigación, por lo que no fueron consideradas en nuestro estudio.

posición respecto al gobierno. Siendo opositor, el partido consideró que para lograr un equilibrio de poderes era fundamental fortalecer las facultades de investigación y fiscalización del Legislativo, pero nunca se propuso un cambio en el sistema presidencial. Al pasar al gobierno, el PAN percibió de manera directa las dificultades que enfrenta un Ejecutivo para incidir en el proceso legislativo cuando carece de un respaldo legislativo mayoritario y cuenta con pocos recursos legislativos formales para que sus posiciones se tomen en cuenta, por lo que se propuso ajustar las facultades constitucionales del Presidente de la República e inducir una reducción en el sistema de partidos con el propósito de facilitar la conformación de mayorías legislativas.

Por su parte, el PRD fue la fuerza política que más iniciativas de reforma con eventual impacto en la gobernabilidad presentó durante la LVII Legislatura, con 43.7 por ciento del total, pero al aumentar las propuestas presentadas por otros partidos la proporción de sus iniciativas disminuyó para las siguientes legislaturas, con 32.3 por ciento del total de las iniciativas en la LVIII Legislatura y 18.8 por ciento en la LIX. En todos los casos sus propuestas buscaron fortalecer al Congreso y acotar al Ejecutivo.

Tabla 2

**INICIATIVAS CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD
(porcentaje por legislatura y por partido)**

Partido	LVII Legislatura	LVIII Legislatura	LIX Legislatura
PRI	25.0	32.3	43.0
PAN	9.4	20.0	25.0
PRD	43.7	32.3	18.8
PT	9.4	4.6	3.1
PVEM	9.4	3.1	7.0
CDppn	--	1.5	3.1
PAS	--	4.6	--
PSN	--	1.5	--
Coalición opositora	3.1	--	--

Tabla elaborada por la autora con información extraída de las gacetas parlamentarias del Congreso.

Considerando el total de iniciativas presentadas por partido entre septiembre de 1997 y mayo del 2006, encontramos que el PRI, siendo partido gobernante, presentó 9.5 por ciento de sus propuestas con eventual impacto en la gobernabilidad durante la LVII Legislatura; y como opositor, 25 por ciento en la LVIII Legislatura y 65.5 por ciento en la LIX.

El PAN, por su parte, presentó 6.2 por ciento del total de sus iniciativas en la LVII Legislatura, siendo un partido opositor, e hizo el 27.1 por ciento de sus propuestas en la LVIII Legislatura y 66.7 por ciento en la LIX, siendo el partido gobernante.

El PRD, que jugó como opositor en todo el periodo que abarcó nuestro estudio, presentó el 23.7 por ciento de sus iniciativas de reforma a los sistemas de gobierno y electoral con eventual impacto en el sistema de partidos durante la LVII Legislatura, el 35.6 por ciento en la LVIII y el 40.7 en la LIX Legislatura, lo que revela que este partido también intensificó sus propuestas tendientes a dotar de mayor fuerza al Congreso.

Tabla 3

INICIATIVAS CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD
(Porcentajes por legislatura del total de propuestas por partido)

PARTIDO	LVII LEGISLATURA	LVIII LEGISLATURA	LIX LEGISLATURA	% TOTAL POR PARTIDO
PRI	9.5	25	65.5	100
PAN	6.2	27.1	66.7	100
PRD	23.7	35.6	40.7	100
PT	30	30	40	100
PVEM	21.4	14.3	64.3	100
CD	--	20	80	100
PAS	--	100	--	100
Coalición opositora	100	*--	--	1000

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado hasta mayo de 2006

Sin embargo, el interés de los grupos parlamentarios en este tipo de iniciativas fue disminuyendo con el transcurso del tiempo. Así, mientras que en la LVII Legislatura los principales impulsores de estas propuestas de adecuación institucional fueron los grupos parlamentarios, con 62.5 por ciento del total frente al 37.5 por ciento de los legisladores en lo individual, la situación varió sustancialmente para las siguientes legislaturas, al caer la proporción de iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios a 29.2 por ciento en la LVIII Legislatura y 3.9 por ciento en la LIX, frente al 67.7 y 70.3 por ciento de los legisladores en lo individual. Este comportamiento podría indicarnos que, si bien el tema de la gobernabilidad fue cobrando paulatinamente fuerza entre los legisladores, el interés por buscarle salidas fue decayendo en los grupos parlamentarios, o bien, que ningún partido logró los consensos suficientes en torno a cómo abordar este problema y los legisladores optaron por realizar sus propuestas de manera individual.

Tabla 4**ORIGEN DE INICIATIVAS CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD EN LVII LEGISLATURA,**

Partido	Cámara Baja			Cámara Alta		
	Grupo parlamentario	Legisladores individuales	Ejecutivo	Grupo parlamentario	Legisladores individuales	Ejecutivo
PRI	7	1	---	---	---	---
BRD	5	9	---	---	---	---
PAN	2	1	---	---	---	---
PVEM	2	1	---	---	---	---
PT	3	0	---	---	---	---
PAN,PRD,PVEM, PT e independientes	1	0	---	---	---	---
TOTAL	20	12	---	---	---	---
PORCENTAJE	62.5	37.5	---	---	---	---

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 5**ORIGEN DE INICIATIVAS CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD, LVIII LEGISLATURA,**

Partido	Cámara Baja			Cámara Alta		
	Grupo parlamentario	Legisladores individuales	Ejecutivo	Grupo parlamentario	Legisladores individuales	Ejecutivo
PAN	9	3	1	---	---	---
PRI	2	19	---	---	---	---
PRD	2	18	---	---	1	---
PT	3	---	---	---	---	---
PVEM	2	---	---	---	---	---
CDppn	1	---	---	---	---	---
PAS	---	3	---	---	---	---
PSN	---	1	---	---	---	---
TOTAL	19	44	1	---	1	---
PORCENTAJE	29.2	67.7	1.5	---	1.5	---

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 6**ORIGEN DE INICIATIVAS CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD, LIX LEGISLATURA,**

Partido	Cámara Baja			Cámara Alta		
	Grupo parlamentario	Legisladores individuales	Ejecutivo	Grupo parlamentario	Legisladores individuales	Ejecutivo
PAN	1	20	2	---	9	---
PRI	---	40	---	---	15	---
PRD	---	21	---	---	3	---
PT	1	3	---	---	---	---
PVEM	2	3	---	---	4	---
CDppn	1	3	---	---	---	---
TOTAL	5	90	2	---	31	--
PORCENTAJE	3.9	70.3	1.6	---	24.2	--

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Finalmente, en las tres legislaturas que abarcó nuestro estudio la Cámara de Diputados fue la instancia del Congreso que recibió más iniciativas con eventual impacto en la gobernabilidad, con ciento por ciento del total en la LVII Legislatura, 98.5 por ciento en la LVIII y 75.8 por ciento en la LIX, por tratarse del espacio en el que la presencia de la oposición fue mayor. En el Senado, en cambio, cuando el partido del Presidente conservaba la mayoría legislativa en esa cámara no se recibió iniciativa alguna con eventual impacto en la gobernabilidad. La situación cambió al perder esa ventaja el

partido del Presidente, con lo que en la LVIII Legislatura la Cámara Alta recibió 1.5 por ciento de las iniciativas presentadas en ese periodo legislativo, y en la LIX Legislatura, al repetirse el formato de un gobierno sin mayoría, el Senado recibió 24.2 por ciento de las propuestas de ajuste institucional consideradas por nuestro estudio.

Rutas para inducir la gobernabilidad democrática

En la revisión de los enfoques teóricos que han abordado el tema de la gobernabilidad en las presidencias sin mayoría vimos⁸³ que los primeros abordajes neoinstitucionalistas se centraron en la dicotomía sistema presidencial-sistema parlamentario, bajo el argumento de que el origen de los riesgos de conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo estaba en la rigidez del sistema presidencial, que no contempla salida democrática alguna al enfrentamiento entre poderes, como el voto de censura y la posibilidad de convocar a elecciones anticipadas, por lo que recomendaban el cambio a un sistema de gobierno parlamentario o, más adelante, a uno de carácter semipresidencial⁸⁴. No obstante, estudios posteriores demostraron que los riesgos de ineficacia e inestabilidad en las democracias también existen en los sistemas parlamentario y semipresidencial, cuyo buen funcionamiento depende en gran medida de su combinación con partidos estructurados, disciplinados y propensos a la cooperación.⁸⁵ Scott Mainwaring observó más tarde que el funcionamiento de los sistemas presidenciales depende de su relación con el tipo de sistema de partidos con el cual se acompañan: la formación de gobiernos con mayoría se ve facilitada con sistemas bipartidistas y se dificulta con los multipartidistas, por lo que señaló que los países con frecuentes gobiernos sin mayoría también podrían optar por buscar reducir la fragmentación del sistema de partidos, ajustando su sistema electoral. Finalmente, Mainwaring, Matthew Shugart⁸⁶ y Stephan Haggard⁸⁷ observaron que la eficacia gubernamental también es

⁸³ Revisar el primer capítulo de este estudio.

⁸⁴ Así lo plantearon autores como Juan J. Linz, Alfred Stepan y Cindy Skach, Arend Liphart y el propio Giovanni Sartori, entre otros.

⁸⁵ Esta aseveración puede encontrarse tanto en los argumentos de Linz como en los de Sartori.

⁸⁶ Mainwaring, Scott and Shugart Matthew (comp) **Presidencialismo y democracia en América Latina**, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, primera edición 2002.

⁸⁷ Shugart Matthew and Haggard Stephan "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Haggard, Stephen y MacCubbins, Mathew (editors) **Presidents, parliaments and policy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2001

afectada por los poderes legislativos, constitucionales y partidistas, de los Ejecutivos, lo que indicaría que la gobernabilidad podría inducirse de igual manera mediante adecuaciones a las facultades formales del Presidente.

Las iniciativas con eventual impacto en la gobernabilidad presentadas por los partidos políticos mexicanos durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas plantearon salidas institucionales en prácticamente todos estos sentidos, prevaleciendo las propuestas de ajuste institucional dentro del sistema presidencial sobre los planteamientos de cambio a un sistema de gobierno semipresidencial, que no obstante crecieron en los últimos años. El contenido de las iniciativas indicaría que en México el régimen presidencial continúa siendo considerado como un sistema viable para inducir la gobernabilidad, aunque comienzan a surgir opiniones de que sería más factible incentivarla mediante un cambio en el sistema de gobierno.

Tabla 7

**SISTEMA DE GOBIERNO EN EL QUE SE INSCRIBIERON LAS INICIATIVAS
(LVII LEGISLATURA)**

PARTIDO	PRESIDENCIAL		SEMIPRESIDENCIAL	
	No.	%	No.	%
PRI	7	100	---	---
PAN	3	100	---	---
PRD	14	100	---	---
PT	3	100	---	---
PVEM	3	100	---	---
PAN,PRD,PT,PVEM,independientes	1	100	---	---

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 8

**SISTEMA DE GOBIERNO EN EL QUE SE INSCRIBIERON LAS INICIATIVAS
(LVIII LEGISLATURA)**

PARTIDO	PRESIDENCIAL		SEMIPRESIDENCIAL	
	No.	%	No.	%
PRI	20	95.2	1	4.8
PAN	13	100.0	---	---
PRD	20	95.2	1	4.8
PT	3	100.0	---	---
PVEM	2	100.0	---	---
CD	1	100.0	---	---
PAS	3	100.0	---	---
PSN	1	100.0	---	---

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 9

**SISTEMA DE GOBIERNO EN EL QUE SE INSCRIBIERON LAS INICIATIVAS
(LIX LEGISLATURA)**

PARTIDO	PRESIDENCIAL		SEMIPRESIDENCIAL	
	No.	%	No.	%
PRI	54	98.2	1	1.8
PAN	32	100.0	---	---
PRD	22	91.7	2	8.3
PT	4	100.0	---	---
PVEM	9	---	---	---
CDppn	3	75.0	1	25.0

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado hasta mayo de 2006

En las propuestas de ajuste al sistema presidencial los partidos políticos realizaron planteamientos que afectarían la gobernabilidad tanto mediante adecuaciones al sistema de gobierno como al sistema electoral, no obstante, en las tres legislaturas aquí estudiadas la mayoría de las iniciativas presentadas por las tres principales fuerzas políticas se inscribieron en el primer circuito, lo que de ninguna manera restó importancia a la trascendencia de los cambios propuestos en el sistema electoral.

Tabla 10

**VARIABLE DEL SISTEMA PRESIDENCIAL AFECTADA POR LAS INICIATIVAS
LVII LEGISLATURA**

PARTIDO	SISTEMA DE GOBIERNO		SISTEMA ELECTORAL	
	No.	%	No.	%
PRI	6	75	2	25
PAN	2	66.7	1	33.3
PRD	11	78.6	3	21.4
PT	2	66.7	1	33.3
PVEM	---	---	3	100.0
PAN, PRD, PT, PVEM, independientes	---	---	1	100.0

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 11

**VARIABLE DEL SISTEMA PRESIDENCIAL AFECTADA POR LAS INICIATIVAS
LVIII LEGISLATURA**

PARTIDO	SISTEMA DE GOBIERNO		SISTEMA ELECTORAL	
	No.	%	No.	%
PRI	15	71.4	6	28.6
PAN	6	46.2	7	53.8
PRD	14	63.6	8	36.4
PT	2	66.7	1	33.3
PVEM	1	50.0	1	50.0
CDppn	1	50.0	1	50.0
PAS	2	33.3	1	66.7
PSN	1	100.0	--	--

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 12

VARIABLE DEL SISTEMA PRESIDENCIAL AFECTADA POR LAS INICIATIVAS
LIX LEGISLATURA

PARTIDO	SISTEMA DE GOBIERNO		SISTEMA ELECTORAL	
	No.	%	No.	%
PRI	29	52.7	26	47.3
PAN	19	59.3	13	40.6
PRD	21	87.5	3	12.5
PT	3	75.0	1	25.0
PVEM	5	55.6	4	44.4
CDppn	1	50.0	1	50.0

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Iniciativas de ajuste al sistema de gobierno

En las iniciativas de ajuste al sistema de gobierno, las propuestas tendientes a fortalecer al poder Legislativo y a acotar al Ejecutivo prevalecieron frente a aquellas que pretendieron aumentar los poderes legislativos formales del Presidente de la República, como reflejo de una concepción predominante de que las excesivas facultades que el Ejecutivo registró durante el presidencialismo mexicano procedieron no sólo de los poderes legislativos partidistas que le dotó el sistema de partido hegemónico, sino también de los que le confirió la Constitución de 1917.

Así, con estrategias tendientes a generar las condiciones para un eventual futuro cambio a un sistema parlamentario⁸⁸ o simplemente a incrementar la participación del Congreso en la designación de altos mandos de gobierno y en toma de decisiones relevantes para el Estado mexicano, en las tres legislaturas que abarcó nuestro estudio se configuraron varios grupos de propuestas que sugirieron reforzar las facultades del Legislativo en: el nombramiento y/o remoción de altos funcionarios públicos, en la formulación de políticas públicas, a dotarlo de la facultad de convocar a plebiscito y referendo⁸⁹, a reducir de una mayoría calificada a una mayoría absoluta la exigencia para superar el veto, y a permitir al Legislativo la promulgación de leyes y decretos en caso de que el Ejecutivo no lo hiciera en los tiempos previstos por la ley. En algunas de estas iniciativas incidieron eventos coyunturales, como el rechazo a la política exterior manejada por el presidente Vicente Fox, que rompió principios tradicionales de la diplomacia mexicana con el propósito de tener una presencia “más activa” en los organismos internacionales y en las misiones de paz humanitarias, y la resistencia a la presunta

⁸⁸ Así lo planteó el PRD en varias de sus iniciativas desde la LVII Legislatura.

⁸⁹ En nuestro recuento sobre las propuestas de integrar en México instrumentos de la democracia participativa sólo recuperamos aquellas iniciativas que explícitamente refieren a quién dotarían de la facultad de convocatoria a consultas ciudadanas.

privatización que pretendía su administración en materia energética; mientras que en otras pesaron proyectos de ajuste a instituciones heredadas del presidencialismo, como las propuestas de adecuación al Ministerio Público mexicano que buscan dotarlo de autonomía para evitar casos en los que el Ejecutivo juegue como juez y parte.

Iniciativas tendientes a fortalecer las facultades del Legislativo

Durante la LVII Legislatura, 53.8 por ciento de las iniciativas propusieron una mayor participación del Congreso en la definición de políticas públicas, mediante la participación del Senado en la aprobación del presupuesto⁹⁰, la de las dos cámaras legislativas en la ratificación de los tratados internacionales⁹¹ y de los acuerdos y memoranda internacionales en materia de narcotráfico y seguridad nacional⁹²; 30.8 por ciento de las iniciativas planteó dotar al Legislativo de la facultad de ratificar a todos los secretarios de despacho⁹³ o facultar al Senado para que, de una terna propuesta por el propio Congreso, designara al Procurador General de la República, y 15.4 por ciento sugirieron dotar al Legislativo de la facultad de convocar a plebiscito y referendo⁹⁴ con el fin de tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía respecto a decisiones relevantes para el Estado.

Tabla 13

INICIATIVAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO (LVII LEGISLATURA)

	Autor		Congre-so	C. Alta	C. Baja	Nombramientos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/referendo	Supe-ración veto	Prom. de leyes
	Gpo.	Leg.									
Total	9	4	4	6	3	4	0	7	2	0	0
%	69.2	30.8	30.8	53.8	23.7	30.8	0	53.8	15.4	0	

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

En la LVIII Legislatura, 47.7 por ciento de las iniciativas con eventual impacto en la gobernabilidad se manifestó por una mayor participación del Legislativo en la definición de

⁹⁰ La Constitución mexicana señala que la aprobación del Presupuesto es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

⁹¹ La aprobación de los tratados internacionales está prevista en la Constitución mexicana como facultad exclusiva del Senado.

⁹² La Constitución no es explícita en esta materia.

⁹³ La Carta Magna faculta al Senado para ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armadas y Fuerza Aérea Nacionales.

⁹⁴ Las figuras de la democracia participativa no están previstas en las leyes de aplicación federal, aunque varios estados de la República las contemplan en sus constituciones locales.

políticas públicas con medidas tales como que el Congreso definiera las reglas en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, que participara en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, que el Senado se integrara a la aprobación del Presupuesto General de Egresos de la Federación, que todo el Legislativo participara en la negociación de tratados y convenciones internacionales, en la definición de políticas en materia de seguridad nacional, que aprobara la política exterior y definiera los empleos públicos y su remuneración; 25 por ciento se inclinaron por una mayor participación del Legislativo en la designación de altos funcionarios públicos, con propuestas de ratificación legislativa de todos los secretarios de despacho o sólo de los secretarios de Hacienda y de Relaciones Exteriores, y el nombramiento del Procurador General de la República, de magistrados agrarios, del titular del Banco de México, gobernadores interinos, magistrados electorales e integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; 9.1 por ciento propuso facultar al Congreso para revocar el mandato de funcionarios públicos ineficientes mediante la introducción del voto de censura que caracteriza a los sistemas parlamentarios; otro 9.1 por ciento se manifestó por dotar al Congreso de la facultad de convocar a plebiscito y referendo⁹⁵; 6.8 por ciento propuso reducir a una mayoría absoluta la exigencia para rebasar el veto del Ejecutivo⁹⁶ y 2.3 por ciento facultar al Congreso para que ordene la promulgación de leyes o decretos que no reciban observaciones del Ejecutivo.⁹⁷

⁹⁵ El referendo tiene por objeto ratificar o desaprobar decisiones de carácter normativo adoptadas por órganos representativos. El plebiscito está destinado a la adopción de una decisión política fundamental de determinado carácter, como la manifestación de confianza a un hombre o régimen político, la opción acerca de la pertenencia de un área territorial entre dos estados, etc.

⁹⁶ El veto del Ejecutivo en México puede ser superado por el voto de las dos terceras partes del Congreso.

⁹⁷ En México sólo el Ejecutivo está facultado para promulgar leyes o decretos y la Constitución le otorga un plazo de 10 días hábiles para hacerlo, con el fin de evitar el veto de bolsillo.

Tabla 14

**INICIATIVAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LVIII LEGISLATURA)**

	Autor			Congre- re-so	C. Alta	C. Baja	Nombra- mientos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/ referendo	Supe- ración veto	Prom. de leyes
	G	L										
Total	13	25		20	10	5	11	4	21	4	3	1
%	34.2	65.8		57.1	28.6	14.3	25	9.1	47.7	9.1	6.8	2.3

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Finalmente, en la LIX Legislatura 35.9 por ciento de las iniciativas tendientes a fortalecer las facultades del Congreso fueron propuestas para reforzar la participación del Legislativo en la designación de altos funcionarios públicos, delegando a esta rama del Estado el nombramiento del Procurador General de la República o Fiscal General de la Federación y la ratificación del nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores; 25.6 por ciento pugnaron por ampliar su participación en la definición de políticas, mediante la aprobación de la política energética, dotando a ambas cámaras del Congreso la autorización de la salida de tropas del país y el paso por territorio nacional de tropas de un ejército extranjero⁹⁸; 20.5 por ciento se pronunció por facultar al Legislativo para convocar a plebiscito y referendo; y 10.3 por ciento propuso dotarlo de la responsabilidad de promulgar las leyes en las que el Congreso hubiera superado el veto del Ejecutivo.

Tabla 15

**INICIATIVAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LIX LEGISLATURA)**

	Autor			Congre- re-so	C. Alta	C. Baja	Nombra- mientos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/ referendo	Supe- ración veto	Prom. de leyes
	G	L	E									
Total	2	35	1	18	16	4	14	3	10	8	0	4
%	5.3	92	2	47.4	42.1	10.5	35.9	7.7	25.6	20.5	0	10.3
		.1	6									

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Como se observa, la mayor parte de las iniciativas fue más allá de buscar solamente fortalecer las tradicionales funciones del Congreso en materia legislativa, de investigación y fiscalización del Ejecutivo, para proponerse dotar al Legislativo de funciones de gobierno, promoviendo su participación en la designación y revocación de los altos funcionarios y en la definición de las políticas públicas, de manera similar a como sucede en los sistemas parlamentarios o semipresidenciales, en los que el gobierno emana y se define de acuerdo con las mayorías que previamente se conforman en el

⁹⁸ En la actualidad esta es una facultad exclusiva del Senado.

Congreso. Otras, que promovieron la participación de las dos cámaras legislativas en la definición de políticas públicas, como la exterior y la aprobación del presupuesto, tenderían a dificultar las negociaciones y a elevar sus costos, al aumentar el número de actores involucrados en los procesos, y las restantes buscarían fortalecer el peso del Legislativo en su relación con el Ejecutivo, disminuyendo los votos exigidos para la superación del veto y permitiéndole convocar a plebiscito o referendo para obtener el respaldo de la ciudadanía en algunas de sus posiciones.

El comportamiento de los partidos

El Partido Revolucionario Institucional

Como partido en el gobierno y fuerza mayoritaria en la Cámara Alta, el PRI presentó en la LVII Legislatura cuatro iniciativas tendientes a fortalecer las facultades del Congreso, pero tres de ellas contenían implícito un reforzamiento de los poderes reactivos constitucionales del Ejecutivo: El grupo parlamentario del PRI en la Cámara Baja se manifestó por facultar al Senado para intervenir en el análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, con lo que esa función dejaría de ser facultad exclusiva de una sola cámara legislativa y, con ello, procedería el veto del Ejecutivo en la materia. Algo similar sucedería con la propuesta priista de facultar a la Cámara de Diputados para participar, junto con el Senado, en la aprobación de los tratados internacionales negociados por el Ejecutivo. En su cuarta iniciativa, el Revolucionario Institucional planteó otorgar al Senado la facultad para ratificar los nombramientos de todos los secretarios de despacho, pero subrayó que su remoción continuaría siendo función exclusiva del Ejecutivo, con lo que dejó clara su defensa del sistema presidencial y su rechazo al voto de censura que caracteriza a los regímenes parlamentarios. Así, mientras el partido aceptaba la necesidad de fortalecer al Congreso, rechazaba que con ello se intentara debilitar al Presidente de la República.

Tabla 16

**INICIATIVAS DEL PRI TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LVII LEGISLATURA)**

Fecha	Autor		Congre- re-so	C. Alta	C. Baja	Nombramien- tos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/ referendo	Supe- ración veto	Prom. de leyes
	Gpo.	Leg.									
11/11/ 98	X			X				X1			
18/11/ 98	X			X				X1			
18/11/ 98	X				X			X2			
27/04/ 99	X			X		X3					

1Aprobación del presupuesto.

2Aprobación de tratados internacionales.

3 Ratificación de todos los secretarios de despacho

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Al pasar a la oposición, en la LVIII Legislatura en la que se ubicó como la primera fuerza política en ambas cámaras del Congreso, el Revolucionario Institucional dio un giro en su estrategia legislativa. Su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados dejó de ser el principal cohesionador de las iniciativas de ajuste al sistema de gobierno, pero sus legisladores introdujeron diversas propuestas de reforma institucional tendientes a fortalecer las facultades del Legislativo y a acotar las del Ejecutivo. En esta legislatura, diputados y senadores priistas propusieron la intervención del Congreso en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, la participación del Senado en las negociaciones de tratados y convenciones internacionales, mayores facultades de esa cámara para el análisis de la política exterior, que el Congreso legislara en materia de seguridad pública nacional, que el Senado ratificara los nombramientos de todos los secretarios de despacho y dispusiera su separación del cargo a propuesta del Ejecutivo o de una mayoría calificada del Legislativo, que todo el Congreso participara en la aprobación del nombramiento del Procurador General de la República y presentaron una iniciativa en la que sugirieron reducir de una mayoría calificada a una absoluta la exigencia para superar el veto del Ejecutivo. Las propuestas del PRI en esta legislatura notoriamente mostraron que como partido opositor, el Revolucionario Institucional no estuvo más dispuesto a mantener una férrea defensa del Ejecutivo, ahora ocupado por otro partido.

Tabla 17

**INICIATIVAS DEL PRI TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Autor		Con Gre-so	C. Alta	C. Baja	Nombra-mientos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/ referendo	Supe-ración veto	Prom. de leyes
	Gpo.	Leg.									
28/03/01		X						X1			
28/03/01		X		X				X2			
28/03/01		X		X		X3		X4			
09/11/01		X	X					X5			
03/04/02		X	X					X6			
17/04/02	X			X		X7	X	X			
23/03/03		X		X				X4Y8			
20/03/03		X	X			X9					
02/04/03		X	X	X				X4Y8			
28/04/03		X	X	X				X4Y8			
26/03/03		X	X							X10	

1. Plan Nacional de Desarrollo
2. Aprobación del presupuesto
3. Secretario de Hacienda.
4. Tratados y convenciones internacionales
5. Legislar en materia de seguridad nacional
6. Legislar en materia de seguridad pública federal
7. Ratificar el nombramiento de secretarios de despacho
8. Política exterior
9. Procurador General de la República
10. Reduce de una mayoría calificada a una absoluta la barrera para superar el veto

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

En la LIX Legislatura, en la que el PRI se mantuvo como primera fuerza política en ambas cámaras del Congreso, las iniciativas de sus legisladores tendientes a fortalecer las facultades del Legislativo y acotar las del Ejecutivo fueron más radicales. Legisladores priistas propusieron que el Congreso definiera la política energética del país, que participara en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, que se sometiera a la autorización de sus dos cámaras la salida de tropas del país, que el Senado tuviera a su cargo la designación, y no sólo la aprobación del nombramiento, del Procurador General de la República y la ratificación del nombramiento del Secretario de Hacienda, y que el Congreso fuera facultado para convocar a plebiscito y referendo.

Tabla 18

**INICIATIVAS DEL PRI TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Autor			Congre-so	C. Alta	C. Baja	Nombramientos	Remoción/voto de censura	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/referendo	Supera-ción veto	Prom. de leyes
	G	L	E									
25/11/04		X				X	X1					
16/03/05		X			X				X2			
11/05/05		X			X		X3y5					
13/07/05		X		X						X		
27/09/05		X		X						X		
18/07/05		X		X						X		
31/10/05		X		X			X5					
29/11/05		X		X					X4			
13/12/05		X			X		X5					
07/02/06		X			X		X3					
16/03/06		X			X		X3					

1. PEMEX y CFE
2. Salida de tropas del país
3. Procurador General de la República o Fiscal General de la Federación
4. Plan Nacional de Desarrollo
5. Secretario de Relaciones Exteriores

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

Pero los proyectos de los legisladores priistas tendientes a acotar las facultades del Ejecutivo fueron más allá. Con tres iniciativas, miembros del PRI propusieron someter el nombramiento del Ejecutivo a ratificación de la ciudadanía a la mitad de su mandato, y en una de ellas se sugirió reducir la duración del cargo del Presidente de la República a cuatro años, con posibilidad de “reelección” por otros cuatro años en caso de que fuera ratificado en referendo al concluir su primera gestión.

Tabla 19

**INICIATIVAS QUE PROPUSIERON LA RATIFICACION DEL EJECUTIVO A MITAD DE SU MANDATO
LIX LEGISLATURA**

Fecha	Partido	Grupo parlamentario	Legislador
29/04/04	PRI		X
02/07/04	PRI		X
16/02/05	PRI		X1

1La iniciativa propone que el mandato del Ejecutivo dure cuatro años, con posibilidad de ampliarlo otros cuatro años en caso de ganar su reelección en un referendo.

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

El Partido Acción Nacional

El comportamiento legislativo del PAN también varió al cambiar su colocación respecto al gobierno. Como tercera fuerza opositora en la LVII Legislatura, el PAN mostró una postura moderada en sus propuestas de adecuación al sistema de gobierno con eventual impacto en la gobernabilidad, no así en aquellas que pugnarón por fortalecer las facultades de investigación y fiscalización del Congreso. De hecho, en esta legislatura sólo hubo una iniciativa del grupo parlamentario panista en la Cámara Baja en la que propuso someter al Congreso, y no sólo al Senado, la aprobación de los tratados internacionales.

Tabla 20

INICIATIVAS DEL PAN TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO (LVII LEGISLATURA)

Fecha	Autor		Congre-so	C. Alta	C. Baja	Nombra-mientos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/referendo	Supe-ración veto	Prom. de leyes
	Gpo.	Leg.									
11/12/97	X		X					X1			

1Aprobación de tratados internacionales.

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

Para la LVIII Legislatura el PAN pasó a ser el partido en el gobierno y se colocó como la segunda fuerza en el Congreso. Desde esa posición, las propuestas panistas de ajuste al sistema de gobierno que favorecerían al Legislativo aumentaron, pero los legisladores panistas también comenzaron a introducir una serie de iniciativas tendientes a incrementar las facultades formales del Ejecutivo.

Entre sus iniciativas favorables al poder Legislativo, el grupo parlamentario de Acción Nacional en la Cámara Baja propuso facultar al Congreso para promulgar las leyes o decretos que no recibieran observaciones del Ejecutivo; dotarlo, al igual que al Presidente de la República y a la ciudadanía, de la facultad de convocar a plebiscito y referendo, y autorizarlo para legislar en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

Tabla 21

**INICIATIVAS DEL PAN TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Autor		Con Gre- so	C. Alta	C. Baja	Nombra- mientos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/ referendo	Supe- ración veto	Prom. de leyes
	Gpo.	Leg.									
21/03/ 02	X										X1
12/04/ 02	X								X		
17/04/ 02	X							X2			

1. El Congreso ordenará la promulgación de leyes o decretos que no reciban observaciones del Ejecutivo
2. Legislar en materia de radiodifusión y telecomunicaciones

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

La ubicación del PAN respecto al gobierno se repitió en la LIX Legislatura, pero ante la evidente incapacidad del presidente Vicente Fox para lograr el apoyo legislativo necesario a sus principales proyectos de gobierno, entre ellos sus iniciativas de reforma fiscal, energética y laboral, y su debilidad ante un Congreso cada vez más fortalecido, los legisladores panistas intensificaron sus propuestas tendientes a fortalecer las facultades constitucionales del Ejecutivo. Pese a ello, el PAN continuó impulsando algunas iniciativas favorables al Legislativo. En el periodo 2000-2003, los legisladores panistas se pronunciaron porque el Congreso, y no sólo el Senado, aprobara la política exterior y los tratados internacionales, porque el Senado nombrara, y no sólo ratificara, al Procurador General de la República, y por dotar al Legislativo, al igual que al Ejecutivo y a la ciudadanía, de la facultad de convocar a plebiscito y referendo.

Tabla 22

**INICIATIVAS DEL PAN TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Congre- so	C. Alta	C. Baja	Nombramien- tos	Remoción/voto de censura	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/ referendo	Supe- ración veto	Prom. de leyes
		G	L	E									
07/04/04	PAN			X	X					X1			
29/04/04	PAN		X		X						X		
03/02/05	PAN		X			X				X2			
03/02/05	PAN		X			X					X		
03/02/05	PAN		X		X						X		
14/09/05	PAN		X		X			X3					
29/09/05	PAN		X		X								X
20/10/05	PAN		X			X		X3					

1. Expedir leyes en materia de seguridad nacional (dictaminada en sentido negativo)
2. Aprobar política exterior y tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo
3. Nombrar al Procurador General de la República o Fiscal General de la Federación de entre una terna propuesta por el Ejecutivo

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

* El 14 de febrero del 2006, un legislador panista propuso que en caso de salida de tropas mexicanas con motivos humanitarios o misiones de paz, el Senado sólo recibiría un informe del Ejecutivo.

El Partido de la Revolución Democrática

En las tres legislaturas que abarcó nuestro estudio, el Partido de la Revolución Democrática se mantuvo en la oposición, pero mientras que en la LVII Legislatura fue la segunda fuerza en la Cámara de Diputados, para las LVIII y LIX pasó a ser la tercera fuerza política en ambas cámaras del Congreso. Desde la LVII Legislatura el PRD planteó su simpatía por un cambio de sistema de gobierno a uno de carácter parlamentario y, aunque con dos iniciativas presentadas en el año 2000 exhortó al Congreso a convocar a la redacción de una nueva Constitución⁹⁹, en el grueso de sus propuestas optó sólo por ir induciendo cambios que permitieran esa transformación en un futuro. En la LVII Legislatura, miembros del PRD propusieron someter a la aprobación del Congreso los

⁹⁹ Nos referimos a la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados el 28 de abril del 2000 y a la que presentó el diputado Pablo Gómez el 9 de agosto del mismo año.

nombramientos de todos los secretarios de despacho, se manifestaron porque la Cámara de Diputados aprobara, con la ratificación del Senado, el nombramiento del Procurador General de la República de entre una terna que le haría llegar el Ejecutivo. El grupo parlamentario perredista en la Cámara Baja propuso facultar al Senado para aprobar los acuerdos y memoranda internacionales en materia de seguridad y narcotráfico, y uno de sus diputados se manifestó porque el Congreso, y no sólo el Senado, ratificara los tratados internacionales negociados por el Presidente de la República. En las iniciativas perredistas fue evidente que más que fortalecer al Congreso en su conjunto, los legisladores del PRD buscaron reforzar las facultades de la Cámara de Diputados, donde su partido contaba con mayor presencia.

En otros de sus proyectos de reforma institucional, el PRD pugnó por integrar al sistema político mexicano elementos de la democracia participativa, pero sólo en uno de ellos fue explícito en manifestarse porque la facultad de convocar a plebiscito y referendo se delegara al Congreso, al Presidente de la República y a la Ciudadanía. En estas iniciativas los legisladores perredistas también se manifestaron por introducir la revocación del mandato del Ejecutivo, pero no hicieron propuestas específicas sobre cómo hacerlo, por lo que decidimos no considerarlas en nuestro análisis. Finalmente, encontramos que en la exposición de motivos de varias de sus iniciativas los legisladores perredistas se manifestaron convencidos de que la fuerza del Ejecutivo durante el Presidencialismo provino no sólo de los amplios poderes que le otorgó el sistema de partido hegemónico, sino también de las “excesivas facultades” que le confirió la Constitución de 1917, por lo que su estrategia legislativa se planteó acotar al máximo las facultades formales del Ejecutivo. Bajo esa apreciación, en la LVII Legislatura una diputada del PRD propuso incluso retirar al Ejecutivo la facultad exclusiva de introducir las iniciativas en materia de Presupuesto de Egresos de la Federación para delegar esa responsabilidad a un instituto autónomo de política económica, cuyos integrantes, evidentemente, serían nombrados por el Congreso.

Tabla 23

**INICIATIVAS DEL PRD TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LVII LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor		Congre- re-so	C. Alta	C. Baja	Nombramien- tos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/ referendo	Supe- ración veto	Prom. de leyes
		Gpo.	Leg.									
31/03/ 98	PRD		X	X						X		
17/12/ 98	PRD		X	X					X1			
20/03/ 99	PRD	X				X	X2					
19/01/ 00	PRD	X			X				X3			
09/04/ 00	PRD		X		X				X3			
12/01/ 00**	PRD	X		X			X4					

1 Aprobación de tratados internacionales

2 Nombramiento del Procurador General de la República

3 Aprobación de acuerdos y memoranda internacionales en materia de narcotráfico.

4 Aprobar los nombramientos de todos los secretarios de Estado

*El 3 de febrero de 2000 la diputada perredista María de la Luz Núñez Ramos, propuso dejar a un instituto autónomo de política económica el diseño de las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

Para la LVIII Legislatura, el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados ahondó su estrategia tendiente a acotar las facultades del Ejecutivo transfiriendo parte de ellas al poder del Legislativo. Así, planteó delegar al Congreso la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, facultarlo para ratificar el nombramiento de todos los secretarios de despacho, que el Senado participara en la aprobación del presupuesto, y que el Congreso, y no solo su cámara alta, ratificara el nombramiento del Procurador General de la República. De manera individual, algunos de sus legisladores propusieron que el Legislativo nombrara directamente a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, a los magistrados agrarios, al titular del Banco de México, a los magistrados electorales y a los integrantes del consejo consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y sugirieron reducir a una mayoría absoluta la exigencia de votos legislativos necesarios para superar el veto del Ejecutivo.

Tabla 24

**INICIATIVAS DEL PRD TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor		Con Greso	C. Alta	C. Baja	Nombramientos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/referendo	Superación veto	Prom. de leyes
		Gpo.	Leg.									
26/09/00	PRD	X		X		X	X1					
10/10/00	PRD		X	X					X2			
06/04/01	PRD		X								X3	
08/08/01	PRD		X				X4					
09/08/01	PRD		X	X		X			X5			
17/12/01	PRD		X	X					X2			
06/02/02	PRD		X	X					X5			
04/04/02	PRD		X	X			X6,1	X				
05/04/02	PRD		X	X					X5,2* y7			
05/04/02	PRD		X			X	X6	X				
05/04/02	PRD		X		X		X8					
23/04/02	PRD		X	X					X9			
10/07/02	PRD	X		X					X2			
10/07/02	PRD	X			X		X6					
10/07/02	PRD	X			X				X10			
16/11/02	PRD		X	X					X2			
28/04/03	PRD		X	X			X11					

1. Procurador General de la República
2. Plan Nacional de Desarrollo
3. Reduce de una mayoría calificada a una mayoría absoluta la barrera para superar el veto
4. Elección de miembros de la Suprema Corte de Justicia
5. Tratados y convenciones internacionales
6. Ratificar el nombramiento de los secretarios de despacho
7. Aprobar la Política Exterior
8. Secretarios de Hacienda y Relaciones Exteriores
9. Empleos públicos y remuneraciones
10. Aprobación del presupuesto
11. Magistrados agrarios, titular del Banco de México, gobernadores interinos, magistrados electorales, integrantes del Consejo consultivo de la CNDH.

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

En la LIX Legislatura el PRD dio continuidad a su estrategia legislativa, pero en esta ocasión planteó introducir en el sistema de gobierno mexicano uno de los mecanismos que caracteriza al sistema parlamentario: el voto de censura a los altos funcionarios

públicos. Otras de sus iniciativas tendientes a acotar las facultades del Ejecutivo plantearon someter a la aprobación del Congreso, y no sólo a una de sus cámaras, la autorización del paso por territorio nacional de tropas de un ejército extranjero, así como a la aprobación de la política exterior, los tratados internacionales y la política energética. Plantearon además facultar al Legislativo para promulgar leyes o decretos cuando el Ejecutivo no lo hiciera en los plazos contemplados por la Constitución.

Tabla 25

**INICIATIVAS DEL PRD TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Congre- re-so	C. Alta	C. Baja	Nombramien- tos	Remoción/v oto censura	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/ referendo	Supe- ración veto	Prom. de leyes
		G	L	E									
24/05/ 04	PRD		X		X				X				
20/04/ 04	PRD		X			X				X1			
19/05/ 04	PRD		X		X				X				
28/10/ 04	PRD		X			X		X2					
16/03/ 05	PRD		X		X								X
26/04/ 05	PRD		X				X			X3			
13/10/ 05	PRD		X			X				X4			
13/12/ 05	PRD		X		X					X5			

1. Paso por territorio nacional de tropas de un ejército extranjero
2. Procurador General de la República
3. Aprobación de acuerdos interinstitucionales
4. Política exterior y tratados internacionales
5. Aprobación de la política energética

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Los partidos pequeños

En las estrategias tendientes a fortalecer las facultades del Legislativo en demérito de las del Ejecutivo no estuvieron ausentes los partidos pequeños. En la LVII Legislatura, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo se manifestó porque la Cámara de Diputados eligiera, de entre una terna propuesta por ella, al Procurador General de la República, y porque el Senado ratificara todos los nombramientos de los secretarios de despacho. También se manifestó por dotar exclusivamente al Congreso de la facultad de convocar a plebiscito y referendo. Las propuestas del Partido del Trabajo destacaron como las más radicales entre las que buscaron acotar las facultades del Ejecutivo.

Tabla 26

**INICIATIVAS DE LOS PARTIDOS PEQUEÑOS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LVII LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor		Congre-so	C. Alta	C. Baja	Nombramientos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/referendo	Superación veto	Prom. de leyes
		Gpo.	Leg.									
06/11/97	PT	X		X						X		
30/04/98	PT	X				X	X1					
30/04/98	PT				X		X2					

1. Elección del Procurador General de la República
2. Ratificación de todos los secretarios de Estado

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Para la LVIII Legislatura, el grupo parlamentario del PT en la Cámara Baja propuso reducir a una mayoría absoluta la exigencia del voto legislativo necesario para superar el veto del Ejecutivo, facultar a la Cámara de Diputados para convocar a plebiscito o referendo y que el Congreso, y no solo el Senado, aprobara los tratados y convenciones internacionales. El Partido Verde Ecologista de México, en tanto, se manifestó porque el Senado ratificara los nombramientos de todos los secretarios de despacho; y los legisladores del Partido Alianza Social propusieron que el Congreso fuera facultado para convocar a plebiscito y referendo, y el Senado para revocar el mandato de altos funcionarios de gobierno. Finalmente, el grupo parlamentario del Partido de la Sociedad Nacionalista se manifestó porque el Congreso, y no sólo el Senado, aprobara la política exterior y los tratados y convenciones internacionales que negociara el Ejecutivo.

Tabla 27

**INICIATIVAS DE LOS PARTIDOS PEQUEÑOS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor		Con Gre- so	C. Alta	C. Baja	Nombra- mientos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/ referendo	Supe- ración veto	Prom. de leyes
		Gpo.	Leg.									
19/09/ 01	PT	X									X1	
05/04/ 02	PT	X				X				X		
29/04/ 03	PT	X		X					X2			
29/11/ 01	PVEM	X			X		X3					
05/04/ 02	PAS		X	X						X		
23/12/ 02	PAS		X			X		X				
11/04 02	PSN	X		X					X2y4			

1 Disminuir a una mayoría absoluta la exigencia para superar el veto

2 Tratados y convenciones internacionales

3 Ratificar los nombramientos de los secretarios de despacho

4 Política Exterior

Para la LIX Legislatura el PVEM se pronunció porque el Senado tuviera mayor participación en la designación del Procurador General de la República y porque participara en el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores, en la definición de la política exterior y en la negociación de los tratados internacionales. Asimismo, propuso que el Congreso pudiera promulgar leyes y decretos al vencer los plazos que tiene el Ejecutivo para hacerlo, mientras que Convergencia por la Democracia se pronunció por facultar al Legislativo para convocar a plebiscito y referendo.

Tabla 28

**INICIATIVAS DE LOS PARTIDOS PEQUEÑOS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor		Con Gre- so	C. Alta	C. Baja	Nombra- mientos	Revocación de mandato	Formulación de políticas	Convocar plebiscito/ referendo	Supe- ración veto	Prom. de leyes
		Gpo.	Leg.									
22/04/ 04	PVEM		X		X		X1Y2					
17/03/ 05	PVEM		X	X								X
10/05/ 05	PVEM		X	X								X
26/11/ 05	PVEM	X			X				X3			
04/02/ 06	CDppn		X	X						X		

1. Procurador General de la República o Fiscal General de la Federación

2. Secretario de Relaciones Exteriores

3. Política exterior y tratados internacionales.

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Iniciativas tendientes a fortalecer las facultades del Ejecutivo

El comportamiento de los partidos políticos se aprecia con mayor claridad al analizar las iniciativas tendientes a fortalecer las facultades legislativas formales del Ejecutivo, que aumentaron al paso de las experiencias de gobiernos sin mayoría en México. En términos generales, las propuestas que se manifestaron por fortalecer las facultades el Presidente de la República pueden dividirse en dos grupos: el primero, impulsado principalmente por el partido en el gobierno, pugnó por reforzar los poderes reactivos y proactivos del Presidente mediante el fortalecimiento del veto e introduciendo mecanismos para permitirle incidir en la agenda legislativa; el segundo, que incluyó propuestas del partido gobernante y de los de oposición, promovió facultar al Ejecutivo para convocar a plebiscito y referendo, mecanismos que le podrían permitir fortalecer sus posiciones frente al Congreso. El impulso opositor a este tipo de iniciativas se explica cuando encontramos que las propuestas pugnaron al mismo tiempo por dotar de este derecho al poder Legislativo.

En el periodo que abarcó nuestro estudio ubicamos una iniciativa que propuso dotar al Presidente de la facultad para convocar a plebiscito y referendo en la LVII Legislatura; en la LVIII Legislatura, cinco iniciativas sugirieron introducir el veto parcial, permitir el veto al presupuesto, considerar el trámite acelerado a los tratados internacionales negociados por el Ejecutivo y facultar al Ejecutivo para convocar a plebiscito y referendo; para la LIX Legislatura los proyectos favorables a esta rama del Estado se elevaron a 12, que fundamentalmente pugnaron por permitir al Ejecutivo presentar ante el Congreso iniciativas con carácter preferente, que serían votadas en el pleno sin pasar por comisiones, y facultarlo para convocar a plebiscito y referendo.

Tabla 29

INICIATIVAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES LEGISLATIVAS FORMALES DEL EJECUTIVO (LVII LEGISLATURA)

Fecha	Partido	Autor			Veto parcial	Veto al presupuesto	Trámite acelerado	Iniciativas preferentes	Convocatoria a plebiscito
		Gpo	Leg	Ejec.					
31/03/98	PRD		X						X

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 30

**INICIATIVAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Veto parcial	Veto al Presupuesto	Trámite acelerado	Iniciativas preferentes	Convocatoria a plebiscito
		Gpo	Leg	Ejec.					
05/04/01	PAN			X		X			
12/04/02	PAN	X						X	
28/0302	PRI		X				X		
26/04/02	PRI		X		X				
05/04/02	PAS		X					X	

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 31

**INICIATIVAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Veto parcial	Veto al Presupuesto	Trámite acelerado	Iniciativas preferentes	Convocatoria a plebiscito
		Gpo	Leg	Ejec.					
30/03/04	PAN		X				X		
01/04/04	PAN		X					X	
29/04/04	PAN		X					X	
03/02/05	PAN		X					X	
03/07/05	PAN		X				X		
18/08/05	PAN		X				X		
20/09/05	PAN		X				X		
04/10/05	PAN		X				X		
08/11/05	PAN		X			X			
01/12/05	PAN		X		X1				
27/09/05	PRI		X					X	
04/02/06	CDppn		X					X	

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

El comportamiento de los partidos

El Partido Revolucionario Institucional.

En la LVII Legislatura México registró su primer experiencia de un gobierno sin mayoría, pero el partido del presidente Ernesto Zedillo, el PRI, conservó la mayoría en el Senado y fue la primera fuerza política en la Cámara de Diputados. Desde esa posición, el Revolucionario Institucional no presentó ninguna iniciativa que de manera directa tendiera a fortalecer las facultades constitucionales del Presidente de la República, pero su estrategia legislativa procuró evitar que la necesidad de fortalecer al Congreso implicara un debilitamiento de las facultades del Ejecutivo.

Al pasar a la oposición, los legisladores del Revolucionario Institucional cambiaron de estrategia y, al tiempo que pugnaron por fortalecer al Congreso, buscaron acotar las facultades de un Ejecutivo que, ocupado por un partido distinto, “temían” intentara repetir

el autoritarismo del pasado. Pese a ello, en la LVIII Legislatura algunos legisladores del PRI presentaron dos iniciativas que favorecerían al Presidente de la República. En una se manifestaron por otorgar un carácter parcial al veto, con lo cual el Ejecutivo podría publicar exclusivamente las partes de las leyes o decretos con las cuales estuviera de acuerdo y regresar las restantes al Congreso para su reconsideración. El veto parcial es considerado el poder reactivo más fuerte con que cuentan los Presidentes. En otra iniciativa propusieron permitir al Presidente solicitar la aprobación mediante trámite acelerado de los tratados internacionales. Esta última se acompañó, sin embargo, de la propuesta de que el Senado participara en la negociación de dichos acuerdos.

Tabla 32

**INICIATIVAS PRIISTAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Autor			Veto parcial	Veto al Presupuesto	Trámite acelerado	Iniciativas preferentes	Convocatoria a plebiscito
	Gpo	Leg	Ejec.					
28/03/02		X				X		
26/04/02		X		X				

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Finalmente, en la LIX Legislatura la estrategia del otrora partido hegemónico ahondó en su propósito de fortalecer al Congreso y acotar al Ejecutivo, por lo que sólo en una de sus iniciativas se incluyó un mecanismo que podría resultar favorable al Presidente: facultarlo para convocar a plebiscito o referendo, al igual que al Congreso.

Tabla 33

**INICIATIVAS PRIISTAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL EJECUTIVO
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Autor			Veto parcial	Veto al Presupuesto	Trámite acelerado	Iniciativas preferentes	Convocatoria a plebiscito
	Gpo	Leg	Ejec.					
27/09/05		X						X

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

El Partido Acción Nacional

Como partido opositor, Acción Nacional mostró un comportamiento moderado en sus iniciativas de ajuste al sistema de gobierno, pero encaminó todas sus propuestas a fortalecer las facultades del Congreso. Al constituirse en partido gobernante, en la LVIII Legislatura, comenzó a experimentar los problemas de gobernabilidad que enfrentan las presidencias sin mayoría, en un escenario aún más complicado que en el de la Legislatura anterior, pues siendo el partido del Presidente no logró mayoría en ninguna de

las dos cámaras del Congreso. En un entorno en el que el Legislativo fortalecía su posición en las negociaciones en materia de presupuesto, el Ejecutivo federal panista pidió en la LVIII Legislatura le concediera el veto en la materia. El grupo parlamentario panista, por su parte, propuso facultar al Presidente para convocar a plebiscito y referendo.

Tabla 34

**INICIATIVAS PANISTAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Autor			Veto parcial	Veto al Presupuesto	Trámite acelerado	Iniciativas preferentes	Convocatoria a plebiscito
	Gpo	Leg	Ejec.					
05/04/01			X		X			
12/04/02	X							X

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

El fracaso en las negociaciones con el Congreso que tuvieron lugar en la LVIII Legislatura y la actitud más activa del Legislativo en el proceso de elaboración de leyes habrían llevado a los legisladores de Acción Nacional a intensificar sus propuestas tendientes a aumentar los poderes reactivos del Presidente en la LIX legislatura. En ésta, diputados y senadores de PAN presentaron cinco iniciativas en las que propusieron facultar al Ejecutivo para introducir iniciativas con carácter preferente ante el Congreso, en un mecanismo que permitiría al Presidente incidir en la agenda legislativa; otros tres proyectos de reforma panistas propusieron facultar al Ejecutivo para convocar a plebiscito y referendo; uno más pidió la introducción de veto parcial en materia de presupuesto y en otro simplemente se manifestó por permitir el veto en la materia.

Tabla 35

**INICIATIVAS PANISTAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL EJECUTIVO
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Autor			Veto parcial	Veto al Presupuesto	Trámite acelerado	Iniciativas preferentes	Convocatoria a plebiscito
	Gpo	Leg	Ejec.					
30/03/04		X					X	
01/04/04		X						X
29/04/04		X						X
03/02/05		X						X
03/07/05		X					X	
18/08/05		X					X	
20/09/05		X					X	
04/10/05		X					X	
08/11/05		X			X			
01/12/05		X		X				

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

El Partido de la Revolución Democrática.

Durante las tres legislaturas que abarcó nuestro estudio, todas las iniciativas de adecuación al sistema de gobierno que presentó el Partido de la Revolución Democrática buscaron fortalecer al poder Legislativo, particularmente a la Cámara de Diputados, y acotar al máximo las facultades del Ejecutivo. De acuerdo con los argumentos del partido, su estrategia obedeció a que la fuerza del Presidente de la República durante el presidencialismo también respondió a las excesivas facultades que le dotó la Constitución de 1917, lo que hacía necesario acotarlas para alcanzar un equilibrio en la relación entre poderes, sin embargo el comportamiento legislativo del PRD también pudo responder a que hasta ese momento el Congreso era la única vía institucional con la que contaba para incidir en el gobierno. Así, durante todo el periodo que abarcó nuestro estudio sólo encontramos una iniciativa presentada por un legislador perredista que eventualmente podría favorecer al Ejecutivo: dotarlo, al igual que al Congreso, de la facultad de convocar a plebiscito y referendo.

Tabla 36

INICIATIVAS PERREDISTAS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES FORMALES DEL EJECUTIVO (LVII LEGISLATURA)

Fecha	Partido	Autor			Veto parcial	Veto al presupuesto	Trámite acelerado	Iniciativas preferentes	Convocatoria a plebiscito
		Gpo	Leg	Ejec.					
31/03/98	PRD		X						X

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Los partidos pequeños

La estrategia de los partidos pequeños también se centró en fortalecer las facultades del Legislativo, único ámbito de representación en donde tuvieron alguna presencia. No obstante, en las LVIII y LIX Legislaturas Alianza Social y Convergencia por la Democracia presentaron sendas iniciativas en las que pidieron facultar al Ejecutivo, lo mismo que al Legislativo y a la Ciudadanía, para convocar a plebiscito y referendo.

Tabla 37

**INICIATIVAS DE PARTIDOS PEQUEÑOS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Veto parcial	Veto al Presupuesto	Trámite acelerado	Iniciativas preferentes	Convocatoria a plebiscito
		Gpo	Leg	Ejec.					
05/04/02	PAS		X						X

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 38

**INICIATIVAS DE PARTIDOS PEQUEÑOS TENDIENTES A FORTALECER LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Veto parcial	Veto al Presupuesto	Trámite acelerado	Iniciativas preferentes	Convocatoria a plebiscito
		Gpo	Leg	Ejec.					
04/02/06	CDppn		X						X

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Mecanismos de gobernabilidad y el veto en materia de presupuesto

Entre los distintos temas que centraron las discusiones parlamentarias durante las tres legislaturas aquí estudiadas, destacó por su importancia el relativo al procedimiento para el análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la procedencia o no del veto del Ejecutivo en la materia y los mecanismos a recurrir en caso de que el Congreso no aprobara sus lineamientos antes de iniciar el año fiscal correspondiente.

Al inicio de la LVII Legislatura la Constitución mexicana señalaba en su artículo 74 que la Cámara de Diputados tenía la facultad exclusiva para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, e indicaba que el Ejecutivo debía hacerle llegar el proyecto respectivo a más tardar el 15 de noviembre de cada año, para ser aprobado a lo sumo el 15 de diciembre. Mientras funcionó el sistema de partido hegemónico ese mecanismo no causó mayor conflicto, pues el consenso entre Ejecutivo y Congreso estaba garantizado de antemano, sin embargo, al instalarse un sistema plural de partidos se observó que 30 días eran insuficientes para que los diputados realizaran un análisis y un debate detallado del proyecto enviado por el Presidente de la República. Tras una ardua discusión que se extendió por más de dos legislaturas, a finales de abril del 2004 el Congreso aprobó una reforma que anticipó la entrega del proyecto de presupuesto al 8 de septiembre de cada año, con lo que se dio al Legislativo más de tres

meses para su análisis y discusión. La reforma facultó además a la Cámara de Diputados para realizar modificaciones al proyecto del Ejecutivo, en caso de que así lo considerara conveniente, pero dejó pendiente el aspecto relativo a los mecanismos a los cuales habría que recurrir en caso de que el presupuesto no fuera aprobado antes del inicio del año fiscal y ratificó la improcedencia del veto del Ejecutivo en la materia. El debate que sostuvieron los partidos con relación a estos dos últimos aspectos revela sus posiciones en torno a mecanismos que también incidirían en la gobernabilidad.

En las tres legislaturas, los partidos propusieron dos mecanismos para evitar problemas de gobernabilidad ante una eventual falta de recursos para la operación administrativa de la Federación en caso de que el presupuesto no estuviera aprobado al inicio del año fiscal: la reconducción, esto es, que se mantuviera vigente el presupuesto ejercido en el año anterior, y la afirmativa ficta, es decir, dar por aprobado el proyecto del Ejecutivo.

En la LVII Legislatura los grupos parlamentarios del gobernante PRI y del opositor PAN se inclinaron por la reconducción, mientras un legislador del opositor PRD propuso la afirmativa ficta. Aunque parecería paradójica, la posición de este último partido no fue así, pues su propuesta de afirmativa ficta se condicionó a la improcedencia del veto del Ejecutivo en la materia.

Tabla 39

**ALTERNATIVAS PARA EL CASO DE QUE LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO
NO SEAN APROBADOS ANTES DEL INICIO DEL NUEVO AÑO FISCAL
(LVII LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Reconducción	Afirmativa ficta
		Gpo	Leg	Ejec		
17/04/98	PAN	X			X	
18/11/98	PRI	X			X	
29/06/00	PRD		X			X
TOTAL	3	2	1		2	1
%	100	66.7	33.3		66.7	33.3

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

Para la LVIII Legislatura sólo el PAN y el PRI presentaron iniciativas en esta materia, todas a favor de la reconducción.

Tabla 40

**ALTERNATIVAS PARA EL CASO DE QUE LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO
NO SEAN APROBADOS ANTES DEL INICIO DEL NUEVO AÑO FISCAL
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Reconducción	Afirmativa ficta
		Gpo	Leg	Ejec		
17/10/00	PAN	X			X	
05/04/01	PAN			X	X	
28/04/01	PRI		X		X	
10/07/02	PRD	X			X	
24/04/02	PAN	X			X	

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

Pero en la LIX Legislatura, el opositor PRI fue el único en mantener su posición original, en tanto que la mayor parte de las iniciativas de legisladores del gobernante PAN y los opositores PRD, PVEM y CDppn se manifestaron por la afirmativa ficta. Las posiciones de estos últimos variaron en lo relativo al veto del Ejecutivo en la materia.

Tabla 41

**ALTERNATIVAS PARA EL CASO DE QUE LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO
NO SEAN APROBADOS ANTES DEL INICIO DEL NUEVO AÑO FISCAL
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Reconducción	Afirmativa ficta
		Gpo	Leg	Ejec		
13/04/04	PRI		X		X	
15/04/04	PRI		X		X	
02/06/04	PRI		X		X	
09/12/03	PAN	X				X
08/03/05	PAN	X				X
08/11/06	PAN		X		X	
16/12/03	PAN		X			X
01/12/05	PAN		X			X
09/09/03	PRD		X		X	
23/04/04	PRD		X			X
24/04/04	PRD		X			X
17/03/05	PVEM		X			X
08/02/06	CDppn		X			X

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

La procedencia del veto en materia de presupuesto sólo fue impulsada, de manera indirecta, por el gobernante PRI en la LVII Legislatura con dos iniciativas que pugnaron por integrar al Senado al proceso de aprobación de los gastos de la federación, lo que implicaría que este procedimiento dejara de ser facultad exclusiva de una cámara del Congreso, con lo que automáticamente admitiría observaciones del Ejecutivo.

Tabla 42

**POSICIONES EN TORNO AL VETO DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE PRESUPUESTO
(LVII LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Aprobación		Procedencia del veto	Improcedencia del veto
		Gpo.	Leg.	Ejec	C.Alta	C.Baja		
18/11/98	PRI	X			X	X	X1	
11/11/99	PRI	X			X	X	X1	
29/04/00	PRD		X			X		X
TOTAL	3	2	1		2	3	2	1
%	100	66.7	33.3		66.7	100	66.7	33.3

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Para la LVIII Legislatura unieron su respaldo al veto en materia de presupuesto el presidente panista Vicente Fox y un legislador priista, mientras que el opositor PRD externó su abierto rechazo a tal posibilidad.

Tabla 43

**POSICIONES EN TORNO AL VETO DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE PRESUPUESTO
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Aprobación		Procedencia del veto	Improcedencia del veto
		Gpo.	Leg.	Ejec	C.Alta	C.Baja		
28/03/01	PRI		X		X	X	X1	
05/04/01	PAN			X		X	X	
06/04/01	PRD		X			X		X
10/07/02	PRD	X				X		X
TOTAL	4	1	2	1	1	4	2	2
%	100	25	50	25	25	100	50	50

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

El veto en materia de presupuesto fue respaldado en la LIX Legislatura por un legislador panista y otro priista, en tanto que seis legisladores del ahora opositor PRI, cuatro del PRD y uno del PVEM se pronunciaron por su improcedencia. Llama la atención que en todos los casos, las iniciativas que pugnaron por la procedencia del veto en materia de presupuesto procedieron de partidos que en su momento estuvieron en posición de gobierno.

Tabla 44

**POSICIONES EN TORNO AL VETO DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE PRESUPUESTO
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor			Aprobación		Procedencia del veto	Improcedencia del veto
		Gpo.	Leg.	Ejec	C.Alta	C.Baja		
22/09/05	PRD		X			X		X
03/04/04	PRI		X			X	X	
08/02/05	PRI		X			X		X
17/02/05	PRI		X			X		X
08/09/05	PRI		X			X		X
01/12/05	PRI		X			X		X
07/12/04	PRI		X			X		X
01/12/05	PAN			X		X	X	
09/09/03	PRD		X			X		X
09/12/04	PRD		X			X		X2
01/03/05	PRD		X			X		X
01/03/05	PRD		X			X		X
17/03/05	PVEM		X			X		X
TOTAL	13		13			13	2	11
%	100		100			100	15.4	84.6

1. En estos casos, el partido no hace explícito que procedería el veto, pero éste se daría si ambas cámaras del Congreso participaran en su aprobación.
 2. El Ejecutivo podrá hacer observaciones al presupuesto, pero el Congreso decidirá si las acepta.
- Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Iniciativas de ajuste al sistema electoral

Los estudios neoinstitucionalistas sobre la gobernabilidad en las presidencias sin mayoría señalan que la conformación de gobiernos con respaldos legislativos mayoritarios o sin ellos está vinculada con el tipo de sistema de partidos con el cual se combinan. De acuerdo con Scott Mainwaring, los primeros son más comunes en sistemas bipartidistas; los segundos, en sistemas multipartidistas. Los gobiernos con mayorías también son más frecuentes cuando las elecciones del Ejecutivo y el Legislativo son concurrentes, y mientras que en los sistemas parlamentarios se ven facilitados por una alta disciplina partidista, en los presidenciales son favorecidos por disciplinas partidistas moderadas. La fragmentación del sistema de partidos y la disciplina partidista pueden inducirse desde el sistema electoral.

Las anteriores reflexiones neoinstitucionalistas parecen haber estado presentes en la motivación de las cada vez más numerosas iniciativas de adecuación al marco electoral que presentaron los grupos parlamentarios de los partidos políticos mexicanos al paso de las experiencias de gobiernos sin mayoría en México, pues gran parte de ellas implicaría cambios en la fragmentación del sistema de partidos y en la disciplina partidista.

El análisis numérico de estas propuestas nos muestra que en los nueve años que abarcó nuestro estudio, integrantes de los distintos grupos parlamentarios presentaron un total de 87 iniciativas de adecuación al sistema electoral con eventual impacto en el sistema de partidos o en la disciplina partidista, de ellas 16.1 por ciento fueron presentadas en la LVII Legislatura, 24.1 por ciento en la LVIII y 59.8 por ciento en la LIX Legislatura.

Tabla 45

INICIATIVAS DE AJUSTE AL SISTEMA ELECTORAL CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD

	LVII LEGISLATURA	LVIII LEGISLATURA	LIX LEGISLATURA
TOTAL: 87	14	21	52
PORCENTAJE	16.1	24.1	59.8

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

El principal mecanismo electoral que impacta en la fragmentación del sistema de partidos es la fórmula de elección de los integrantes del Congreso, esto es, la forma en que los votos se traducen en curules. Adecuar ese mecanismo fue el motivo de la mayor parte de las iniciativas de reforma al sistema electoral registradas en las tres legislaturas que abarcó nuestra investigación, con 28.6 por ciento del total de las propuestas presentadas en la LVII Legislatura, 55 por ciento en la LVIII y 37.7 por ciento en la LIX.

La disciplina partidista, en tanto, podría relajarse si se aprobaran mecanismos que permiten el cultivo del voto personal, como la reelección inmediata de los legisladores y las candidaturas independientes. Impulsada con la finalidad de propiciar la profesionalización de los representantes en el Congreso, la reelección inmediata de diputados y senadores ocupó el segundo lugar entre las iniciativas de ajuste electoral presentadas en las tres legislaturas que aquí analizamos, con 21.5 por ciento del total en la LVII Legislatura, 25 por ciento en la LVIII y 26.4 por ciento en la LIX.

Otros mecanismos abordados por las iniciativas, con importancia variable en cada legislatura, fueron la fórmula de elección del Presidente de República, con 14.3 por ciento del total en la LVII legislatura y 3.8 por ciento en la LIX; las coaliciones electorales, con 14.3 por ciento en la LVII y 5.7 por ciento en la LIX, las barreras al registro de nuevos partidos políticos y para la conservación de los que ya lo tienen, con 7.1 por ciento en la LVII, 15 por ciento en la LVIII y 7.5 en la LIX, las candidaturas independientes, con 7.1 por ciento en la LVII, 5 por ciento en la LVIII y 1.9 en la LIX, el ciclo electoral, con 7.5 por

ciento en la LIX Legislatura y las listas electorales, con 7.1 por ciento en la LVII Legislatura y 9.4 por ciento en la LIX.

Tabla 46

**INICIATIVAS DE AJUSTE AL SISTEMA ELECTORAL CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD
(LVII LEGISLATURA)**

Partido	Fórmula de elección Presid.	Fórmula de elección Congreso	Coaliciones electorales	Barreras al registro	Candidaturas independient.	Elecciones concurrent.	Reelecc inmediata legislad.	Listas electorales
Total 14	2	4	2	1	1	0	3	1
%	14.3	28.6	14.3	7.1	7.1	0	21.5	7.1

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 47

**INICIATIVAS DE AJUSTE AL SISTEMA ELECTORAL CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD.
(LVIII LEGISLATURA)**

Partido	Fórmula de elección Presid.	Fórmula de elección Congreso	Coaliciones electorales	Barreras al registro	Candidaturas independient.	Elecciones concurrent.	Reelecc inmediata legislad.	Listas electorales
Total 20	0	11	0	3	1	0	5	0
%	0	55	0	15	5	0	25	0

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 48

**INICIATIVAS DE AJUSTE AL SISTEMA ELECTORAL CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD.
(LIX LEGISLATURA)**

Partido	Fórmula de elección Presid.	Fórmula de elección Congreso	Coaliciones electorales	Barreras al registro	Candidaturas independient.	Elecciones concurrent.	Reelecc inmediata legislad.	Listas electorales
Total 53	2	20	3	4	1	4	14	5
%	3.8	37.7	5.7	7.5	1.9	7.5	26.4	9.4

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Los principales promotores de estas iniciativas fueron, en la LVII Legislatura, el Partido de la Revolución Democrática, con 38.5 por ciento de las propuestas, seguido por el Partido Revolucionario Institucional, con 23 por ciento; el PVEM, con 15.4 por ciento, y el PAN, el PT y la coalición opositora con 7.7 por ciento cada uno. Para la LVIII Legislatura el PRI fue su principal impulsor con 40 por ciento del total, seguido por el PAN con 30 por ciento, el PRD con 20 por ciento, y el PVEM y el PAS con cinco por ciento cada uno. Finalmente, en la LIX Legislatura el PRI presentó 55.8 por ciento de las propuestas, el PAN 28.8 por ciento, el PVEM 9.6 por ciento, CD 3.8 por ciento y el PRD dos por ciento.

Tabla 49

**INICIATIVAS DE REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL CON EVENTUAL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD
(Comportamiento por partido y legislatura)**

PARTIDO	LVII LEGISLATURA		LVIII LEGISLATURA		LIX LEGISLATURA	
	Número	%	Número	%	Número	%
PRI	3	23	8	40	29	55.8
PRD	5	38.5	4	20	1	2
PAN	1	7.7	6	30	15	28.8
PVEM	2	15.4	1	5	5	9.6
PT	1	7.7	--	--	--	--
PAS	--	--	1	5	--	--
CD	--	--	--	--	2	3.8
Coalición opositora	1*	7.7	--	--	--	--
Total	13	100	20	100	52	100

*Esta iniciativa la dividimos en dos con fines analíticos.

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Entre el conjunto de iniciativas de adecuación al sistema electoral observamos dos tipos de propuestas con eventual incidencia en la fragmentación del sistema de partidos: los proyectos de ajuste a las fórmulas de elección del Congreso y los de adecuación a las barreras para el registro de nuevos partidos políticos o para la conservación del registro de los que ya lo tienen.

Iniciativas con eventual impacto en la fragmentación del sistema de partidos

Fórmulas para la elección del Congreso

Entre septiembre de 1997 y mayo de 2006 fue creciendo la opinión de que la democracia en México resultaba sumamente cara, por lo que era necesario tomar medidas para reducir sus costos. Bajo ese argumento en las tres legislaturas que aquí analizamos se presentaron distintas iniciativas en las que se propuso compactar el número de integrantes del Congreso. Sin embargo, el análisis de estas propuestas reveló que además hubo la intención de adecuar las proporciones de los componentes mayoritario y proporcional de las fórmulas de elección de diputados y senadores, con el propósito de reducir o elevar la fragmentación del sistema de partidos. La teoría señala que cuando los Congresos se eligen por mayoría relativa la fragmentación del sistema de partidos es mínima, prevalece el bipartidismo, en tanto que la representación proporcional tiende a elevar el número efectivo de partidos. El Congreso mexicano se integra bajo una fórmula de elección mixta que ha configurado un sistema de tres grandes partidos, por lo que elevar o reducir cualquiera de sus componentes incidiría en aumentar o disminuir el número de partidos con peso relevante en el poder Legislativo.

En la actualidad la Constitución señala que la Cámara de Diputados se integra por un total de 500 legisladores, de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa en igual número de distritos electorales uninominales y 200 según el principio de representación proporcional en cinco circunscripciones regionales. Para tener derecho a curules de representación proporcional los partidos políticos deben alcanzar por lo menos dos por ciento del total de la votación emitida en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. La Carta Magna establece como límite a la sobrerrepresentación que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios o con un número de diputados uninominales y plurinominales que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de la votación nacional emitida. La Cámara de Senadores, en tanto, se integra por 128 legisladores, dos elegidos por cada entidad federativa y el Distrito Federal según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, esto es, a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos de la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional. La Cámara de Diputados se renueva cada tres años y la Cámara Alta cada seis años.

El comportamiento de los partidos políticos

El Partido Revolucionario Institucional

En las tres legislaturas que abarcó nuestro estudio, el PRI buscó eliminar o reducir las curules definidas por representación proporcional y aumentar las mayoritarias, seguramente con el propósito de compactar el sistema de partidos y facilitar la conformación de las mayorías legislativas que requiere toda acción de gobierno. El partido, que mantuvo la Presidencia hasta el 2000 y se conservó como primera fuerza política en el Congreso hasta el 2006, pudo estimar que en un escenario de ese tipo sería uno de los partidos sobrevivientes.

De hecho, siendo el partido gobernante, el Revolucionario Institucional fue la primera fuerza política en promover la compactación del Congreso, con una iniciativa en la que su grupo parlamentario en la Cámara Baja se pronunció por reducir a 300 los integrantes de la Cámara de Diputados, mediante la eliminación de las 200 curules definidas por representación proporcional.

Tabla 50

**INICIATIVAS PRIISTAS DE AJUSTE A LAS FÓRMULAS DE INTEGRACIÓN DE CONGRESO.
(LVII LEGISLATURA)**

Fecha	Autor		Integración Cámara de Diputados	Integración Cámara de Senadores	Componente mayoritario		Componente proporcional	
	Gpo	Leg			Dip	Sen	Dip	Sen
27/10/98	X		300 MR				-	

MR.-Mayoría relativa

RP.-Representación proporcional

PM.- Primera minoría

+ Aumenta

- Disminuye

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

El propósito del PRI de regresar a una fórmula de elección completamente mayoritaria registró un ligero relajamiento cuando el partido pasó a la oposición. En la LVIII Legislatura sus grupos parlamentarios no presentaron iniciativa alguna en la materia, pero tres de sus legisladores se pronunciaron por reducir el tamaño del Congreso, disminuyendo o eliminando las curules definidas por representación proporcional, o simplemente por cambiar la ecuación en la fórmula de elección de los legisladores para aumentar su componente mayoritario.

Tabla 51

**INICIATIVAS PRIISTAS DE AJUSTE A LAS FÓRMULAS DE INTEGRACIÓN DE CONGRESO.
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Autor		Integración Cámara de Diputados	Integración Cámara de Senadores	Componente mayoritario		Componente proporcional	
	Gpo	Leg			Dip	Sen	Dip	Sen
28/03/01		X	300 MR Y 100 RP	64 MR y 32 PM			-	-
19/10/01		X	400 MR y 100 RP	64 MR y 32 PM	+		-	-
28/04/03		X		64 MR y 32 PM				-

MR.-Mayoría relativa

RP.-Representación proporcional

PM.- Primera minoría

+ Aumenta

- Disminuye

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Aunque sin el respaldo de sus grupos parlamentarios, los legisladores priistas insistieron en su intención de elevar el componente mayoritario en las fórmulas de elección del Congreso durante la LIX Legislatura, en la que aumentaron a 12 las iniciativas encaminadas en ese sentido.

Tabla 52

**INICIATIVAS PRIISTAS DE AJUSTE A LAS FÓRMULAS DE INTEGRACION DE CONGRESO.
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Autor		Integración Cámara de Diputados	Integración Cámara de Senadores	Componente mayoritario		Componente proporcional	
	Gpo	Leg			Dip	Sen	Dip	Sen
21/10/04		X	300 MR y 100 RP					
01/08/05		X	300 MR y 100 PM	64 MR y 32 PM			-	-
12/09/05		X	300 MR Y 100 RP	64 MR y 32 PM			-	-
22/10/05		X	DESAPARECER 8 % DE SOBRERREPRESENTACION					
10/11/05		X	300 MR Y 120 RP1				-	
14/12/05		X	300 MR Y 100 RP				-	
22/11/05		X	400 MR Y 100 RP				-	
29/11/05		X		64 MR Y 64 RP				+
29/04/04		X	1 dip x 300 habs. en cada entidad*	96 senadores				
02/07/04		X	1 dip x 300 habs. En cada entidad	96 senadores				
02/03/05		X	300 MR	64 MR			-	-
09/07/04		X	Establecer la representación proporcional directa.				+	

MR.-Mayoría relativa

RP.-Representación proporcional

PM.- Primera minoría

+ Aumenta

- Disminuye

1 Una circunscripción se reservaría al voto de los mexicanos en el exterior

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

*Estas iniciativas estuvieron relacionadas con el proceso de redistribución que tuvo lugar en el 2006 para ajustar la distribución de los distritos electorales a los cambios poblacionales registrados en el Censo del año 2000.

El Partido Acción Nacional

Siendo opositor, el Partido Acción Nacional parecía estar conforme con las fórmulas mixtas de elección de los legisladores y el tamaño del Congreso que se definieron con la reforma electoral de 1996, pero pasar al gobierno el PAN se sumó a las propuestas de compactar el Legislativo mediante la reducción de sus componentes proporcionales, aunque nunca se propuso eliminar por completo las curules definidas por ese principio en la Cámara de Diputados.

En la LVIII Legislatura el grupo parlamentario del PAN en la cámara baja presentó una iniciativa en la que propuso reducir de 200 a 100 los diputados electos por el principio de representación proporcional para dejar en 300 el número total de diputados; en tanto, uno de sus legisladores propuso reducir a 360 los diputados, manteniendo una proporción similar a la vigente entre los dos principios de elección, 59 por ciento por mayoría relativa y 39 por ciento por representación proporcional. En la misma iniciativa se propuso, en cambio, eliminar el principio de representación proporcional en la fórmula de elección del Senado para que éste redujera a 92 el número total de sus integrantes.

Tabla 53

**INICIATIVAS PANISTAS DE AJUSTE A LAS FÓRMULAS DE INTEGRACIÓN DE CONGRESO.
(LVIII LEGISLATURA)**

Fecha	Autor		Integración Cámara de Diputados	Integración Cámara de Senadores	Componente mayoritario		Componente proporcional	
	Gpo	Leg			Dip	Sen	Dip	Sen
03/12/02	X		300 MR y 100 RP				-	
10/04/02		X	210 MR Y 140 RP	46 MR y 46 PM	-	+	-	-

MR.-Mayoría relativa

RP.-Representación proporcional

PM.- Primera minoría

+ Aumenta

- Disminuye

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Para la LIX Legislatura el número de iniciativas panistas en la materia se elevó a cinco, todas presentadas por legisladores en lo individual, con una propuesta común de reducir a 400 los integrantes de la Cámara de Diputados, mediante la eliminación de 100 de sus asientos por representación proporcional, y a 96 los del Senado, desapareciendo todas las curules definidas por ese principio. Así, el PAN se acercó a la postura del PRI, aunque con moderación en lo referente a elevar el componente mayoritario para la integración de la Cámara de Diputados. Sus propuestas, sin embargo, también tendieron a inducir una reducción en la fragmentación del sistema de partidos que, suponemos, presumió no afectaría a un partido que ya ocupaba la Presidencia y se ubicaba como segunda fuerza política en el Congreso. El PAN también estaría calculando que una reducción en el sistema de partidos facilitaría la conformación de las mayorías legislativas necesarias para gobernar.

Tabla 54

**INICIATIVAS PANISTAS DE AJUSTE A LAS FÓRMULAS DE INTEGRACION DE CONGRESO
(LIX LEGISLATURA)**

Fecha	Partido	Autor		Integración Cámara de Diputados	Integración Cámara de Senadores	Componente mayoritario		Componente proporcional	
		Gpo	Leg			Dip	Sen	Dip	Sen
09/12/04	PAN		X	300 MR Y 100 RP	64MR Y 32 PM			-	-
17/03/05	PAN		X	300 MR Y 100 RP	64MR Y 32 PM			-	-
20/04/06	PAN		X	200 MR Y 100 RP		-		-	
13/12/06	PAN		X		64 MR Y 32 PM				-
15/12/06	PAN			300 MR Y 100 RP	64MR Y 32 PM			-	-

MR.-Mayoría relativa

RP.-Representación proporcional

PM.- Primera minoría

+ Aumenta

- Disminuye

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

El Partido de la Revolución Democrática

El Partido de la Revolución Democrática, en cambio, se sintió afectado por las intenciones de regresar a una fórmula de elección completamente mayoritaria, que podría reducir a dos fuerzas políticas los partidos con importancia relevante en el Congreso, pues si bien se ubicó como la segunda fuerza en importancia en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, para las siguientes cayó al tercer sitio en las dos cámaras legislativas. Así, a las propuestas de reducir el componente proporcional en las fórmulas de elección del Congreso el PRD reaccionó con iniciativas que tenderían a aumentarlo.

En la LVII Legislatura sólo uno legislador perredista presentó una iniciativa que afectaría las fórmulas de elección del Congreso, y aunque no se inscribió directamente en este debate, en sustancia propuso un aumento de las curules definidas por representación proporcional. La iniciativa sugirió crear una circunscripción plurinominal adicional, que implicaría 40 nuevos asientos proporcionales en la Cámara de Diputados y 17 en la de Senadores, con el fin de reservarlos a representantes de los mexicanos que radican en el exterior.

Tabla 55

INICIATIVAS PERREDISTAS DE AJUSTE A LAS FÓRMULAS DE INTEGRACIÓN DE CONGRESO. (LVII LEGISLATURA)

Fecha	Autor		Integración Cámara de Diputados	Integración Cámara de Senadores	Componente mayoritario		Componente proporcional	
	Gpo	Leg			Dip	Sen	Dip	Sen
27/04/00		X	300 MR Y 240 RP	64 MR, 32 PM y 49 RP			+	+

MR.-Mayoría relativa
 RP.-Representación proporcional
 PM.- Primera minoría
 + Aumenta
 - Disminuye

Para la LVIII Legislatura, el grupo parlamentario del PRD en la Cámara Baja propuso invertir los componentes mayoritario y proporcional en la fórmula de elección de los diputados y tres de sus legisladores en lo individual presentaron sendas iniciativas que sugirieron reducir o desaparecer el principio de mayoría relativa.

Tabla 56
INICIATIVAS PERREDISTAS DE AJUSTE A LAS FÓRMULAS DE INTEGRACIÓN DE CONGRESO.
(LVIII LEGISLATURA)

Fecha	Autor		Integración Cámara de Diputados	Integración Cámara de Senadores	Componente mayoritario		Componente proporcional	
	Gpo	Leg			Dip	Sen	Dip	Sen
20/10/00	X		200 MR Y 300 RP	32MR, 32PM Y 64 RP	-	-	+	+
17/12/01		X	250MR Y 250 RP	128 RP	-	-	+	+
05/04/02		X	500 RP		-		+	
25/04/02		X	500 RP		-		+	

MR.-Mayoría relativa

RP.-Representación proporcional

PM.- Primera minoría

+ Aumenta

- Disminuye

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Pero, a considerar por su comportamiento legislativo, para el PRD la estrategia para conformar mayorías legislativas de ninguna manera debía proceder de una compactación en el sistema de partidos inducida desde el sistema electoral, lo que nos explica la poca importancia que prestó al debate centrado en la presunta necesidad de compactar el Congreso. Así, en la LIX Legislatura sólo uno de sus legisladores presentó una iniciativa en la que aceptó reducir a 400 los diputados, pero mediante una fórmula de elección en la que los principios mayoritario y proporcional fueran equitativos.

Tabla 57

INICIATIVAS PERREDISTAS DE AJUSTE A LAS FÓRMULAS DE INTEGRACION DE CONGRESO
(LIX LEGISLATURA)

Fecha	Autor		Integración Cámara de Diputados	Integración Cámara de Senadores	Componente mayoritario		Componente proporcional	
	Gpo	Leg			Dip	Sen	Dip	Sen
15/03/05		X	200 MR 200 RP		-		+	

MR.-Mayoría relativa

RP.-Representación proporcional

PM.- Primera minoría

+ Aumenta

- Disminuye

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Los partidos pequeños

En el periodo de estudio que abarcó nuestra investigación los partidos pequeños también actuaron conforme a sus intereses. Debiendo buena parte de su representación en el Congreso a las curules asignadas por representación proporcional, el Partido Verde Ecologista de México y Alianza Social entraron al debate aceptando, en la LVIII y LIX

Legislaturas, la necesidad de reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados pero conservando o aumentando el componente proporcional en la fórmula de elección de sus miembros, mientras que el Partido del Trabajo propuso conservar la integración vigente de la Cámara Baja, pero eliminando su componente mayoritario e introduciendo una fórmula de representación proporcional que fuera más favorable a los partidos pequeños.

Tabla 58

INICIATIVAS DE PARTIDOS PEQUEÑOS PARA AJUSTAR LAS FÓRMULAS DE INTEGRACIÓN DE CONGRESO (LVIII LEGISLATURA)

Fecha	Partido	Autor		Integración Cámara de Diputados	Integración Cámara de Senadores	Componente mayoritario		Componente proporcional	
		Gpo	Leg			Dip	Sen	Dip	Sen
10/12/02	PVEM	X		150 MR Y 150 RP		-		-	
13/04/02	PAS		X	200 RP		-			

MR.-Mayoría relativa

RP.-Representación proporcional

PM.- Primera minoría

+ Aumenta

- Disminuye

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 59

INICIATIVAS DE PARTIDOS PEQUEÑOS PARA AJUSTAR LAS FÓRMULAS DE INTEGRACION DE CONGRESO (LIX LEGISLATURA)

Fecha	Partido	Autor		Integración Cámara de Diputados	Integración Cámara de Senadores	Componente mayoritario		Componente proporcional	
		Gpo	Leg			Dip	Sen	Dip	Sen
22/03/06	PVEM		X	200 MR Y 100 RP		-		-	
18/02/05	PT		X	RP pura para partidos que logren del 2 al 5% de la votación, el resto para los que logren mayor porcentaje.					

MR.-Mayoría relativa

RP.-Representación proporcional

PM.- Primera minoría

+ Aumenta

- Disminuye

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Barreras para el registro y conservación de los partidos políticos

Las barreras para el registro de nuevos partidos políticos y las exigencias mínimas para la conservación de los partidos ya existentes se cuentan entre los mecanismos que tienden a frenar la fragmentación del sistema de partidos.

La Constitución mexicana considera, desde 1977, a los partidos políticos nacionales como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que les concede una serie de prerrogativas y financiamiento público para cumplir sus actividades ordinarias y participar en las contiendas electorales.

Hasta diciembre del 2003, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) señalaba que una organización podía ser registrada como partido político nacional siempre y cuando contara con 3000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tuviera 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales, y en ningún caso el número total de sus afiliados podría ser inferior al 0.13 por ciento del Padrón Electoral Federal que hubiera sido utilizado en la elección ordinaria inmediata anterior a la presentación de su solicitud. El Cofipe estableció que se cancelaría el registro y todas las prerrogativas a los partidos políticos que no obtuvieran por lo menos el 2.0 por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de la República.

A partir de la LVII Legislatura, el Partido Verde Ecologista de México inició una campaña parlamentaria tendiente a elevar los requisitos exigidos para el otorgamiento del registro a nuevos partidos políticos, probablemente con el propósito de dificultar el ingreso de nuevos actores al escenario político, que podría resultarle adverso a su ya de por sí baja presencia en el Congreso. Con un propósito similar, para la siguiente legislatura, diputados del gobernante PAN comenzaron a presentar una serie de iniciativas en las que sugirieron elevar la barrera del 2.0 por ciento de la votación nacional exigida para que los partidos conservaran su registro.

En su primer iniciativa, el grupo parlamentario del PVEM propuso elevar de 3000 a 6000 la exigencia de afiliados que las organizaciones que aspiren a registrarse como partidos políticos deben contar en por lo menos 20, y no 10, entidades federativas, o bien de 300 a 600 sus afiliados en por lo menos 200, y no 100, distritos electorales uninominales, pero para la LIX Legislatura el mismo partido presentó dos iniciativas en las que redujo sus pretensiones al proponer exigir a las organizaciones que aspiraran registrarse como partidos políticos contar con 3000 afiliados en 15, y no 10, entidades

federativas o 300 en por lo menos 150, y no 100, distritos electorales uninominales. La última de sus iniciativas fue tomada como base para una reforma al Cofipe que el Congreso aprobó el 18 de diciembre del 2003. La reforma finalmente señaló que sólo las agrupaciones políticas nacionales reconocidas por el Instituto Federal Electoral, y no cualquier organización, podrían solicitar su registro como partidos políticos, siempre y cuando acreditaran contar con 3000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o 300 en al menos 200 distritos electorales. En ese ajuste al Cofipe no se consideró variación alguna a la barrera para que los partidos políticos conserven su registro.

Ante la falta de acuerdos para frenar la fragmentación del sistema de partidos mediante el ajuste de las fórmulas de elección del Congreso, la reforma del 2003 al Cofipe constituyó un único freno adicional al ingreso de nuevos partidos al escenario político nacional.

Tabla 60

INICIATIVAS QUE ELEVAN BARRERAS PARA INICIAR Y SOSTENER REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (LVII, LVIII y LIX LEGISLATURAS)

Fecha	Legislatura	Partido	Autor		Afiliados en Entidades federativas	Afiliados en distritos	% de votación para conservar registro
			Gpo	Leg			
05/07/00	LVII	PVEM	X		600 en 20	6000 en 200	
04/10/02	LVIII	PAN		X			3
10/04/02	LVIII	PAN		X			4
30/06/03	LVIII	PRD		X			10 en circunscripc. plurinominales
01/10/03	LIX	PVEM	X		300 en 15	3000 en 150	
28/10/03	LIX	PVEM	X		300 en 15	3000 en 150	
11/11/03	LIX	PAN		X			3
26/04/05	LIX	PAN		X			4

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado

Iniciativas con impacto en la disciplina partidista.

La conformación de mayorías legislativas también puede facilitarse o dificultarse de acuerdo con los grados de disciplina partidista. Para Giovanni Sartori,¹⁰⁰ los sistemas parlamentarios funcionan mejor con partidos disciplinados; Scott Mainwaring¹⁰¹ señala

¹⁰⁰ Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, tercera edición 2003

¹⁰¹ Mainwaring, Scott, "Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation, working paper 144, September 1990. **Comparative Political Studies**, Vol. 26, No. 2, 1993, pp 298-338.

que, en cambio, las mayorías legislativas en los regímenes presidenciales se facilitan con disciplinas partidistas moderadas.

La ciencia política comparativa ha encontrado que las fórmulas electorales tienen efectos importantes en la disciplina partidista: cuando centran los votos en los partidos fomentan la unidad; cuando los centran en los candidatos incentivan el cultivo del voto personal y la indisciplina. El grado de disciplina partidista está muy relacionado con tres características de las reglas de acuerdo con las cuales los miembros de un partido se convierten en candidatos y son elegidos: el control de la selección de los candidatos; el control del orden en el que los candidatos son elegidos dentro de una lista partidaria y la repartición de los votos entre los candidatos de los partidos. Cuando el liderazgo partidista controla la selección de los candidatos y el orden en que son postulados en las listas, se incentiva la disciplina; en cambio, en los sistemas con un limitado control partidario sobre las nominaciones u orden de las listas, o ambos, prevalece la indisciplina debido a que los candidatos deben su elección en gran parte a sus propios esfuerzos.

Entre las iniciativas de adecuación al sistema electoral que presentaron los partidos políticos mexicanos en las legislaturas aquí estudiadas hubo tres grupos de propuestas con eventual impacto en la disciplina partidista: las que sugirieron la reelección inmediata de los legisladores; las que propusieron un sistema de prelación para la asignación de los asientos por representación proporcional en el Congreso y las que se pronunciaron por permitir las candidaturas independientes.

De un total de 29 iniciativas con estas características en los nueve años que abarcó nuestra investigación, 62 por ciento versaron en torno a la reelección inmediata de los legisladores, 24.1 por ciento propusieron mecanismos de prelación en las listas para asignar los asientos por representación proporcional en el Congreso y 13.8 por ciento se manifestaron en torno a las candidaturas independientes.

Tabla 61

**INICIATIVAS CON EVENTUAL IMPACTO EN LA DISCIPLINA PARTIDISTA
(LVII, LVIII Y LIX Legislaturas)**

Partido	Iniciativas	Autor		Prelación para la asignación de curules		Reelección inmediata de los legisladores		Candidaturas independientes	
		Gpo	Leg	No	%	No	%	No	%
PRI	20	2	18	2	10	16	80	2	10
PAN	5	0	5	4	80	1	20		0
BRD	3	0	3	1	33.3	0		2	66.7
PVEM	1		1			1	100	---	---
Total	29	2	27	7	24.1	18	62.0	4	13.8

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

El 69.0 por ciento de estas iniciativas fueron presentadas por el Partido Revolucionario Institucional, 17.2 por ciento por Acción Nacional, 10.3 por ciento por el Partido de la Revolución Democrática y 3.4 por ciento por el Partido Verde Ecologista de México.

Tabla 62

**INICIATIVAS CON EVENTUAL IMPACTO EN LA DISCIPLINA PARTIDISTA POR PARTIDO POLÍTICO
(LVII, LVIII Y LIX Legislaturas)**

INICIATIVAS		PRI		PAN		PRD		PVEM	
Número	%	Núm	%	Núm.	%	Núm	%	Núm	%
29	100	20	69	5	17.2	3	10.3	1	3.4

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Reelección inmediata de los legisladores

En el marco de las estrategias tendientes a fortalecer al Congreso, durante la LVII Legislatura el grupo parlamentario del PRI introdujo al debate el tema de la reelección consecutiva de los legisladores como una medida que tendría el propósito de profesionalizar su labor e introducir la rendición de cuentas con el electorado. La ciencia política comparativa ha encontrado que la reelección, prohibida en México desde 1993, efectivamente contribuye a la profesionalización del trabajo legislativo, pero tiene el inconveniente de generar indisciplina en los partidos políticos porque propicia el cultivo del voto personal de los legisladores entre su electorado.

El debate en torno a la reelección consecutiva de los legisladores en los nueve años que abarcó nuestro análisis se centró básicamente en tres aspectos: primero, permitirle o ampliar el mandato de los legisladores; establecer los límites al número de periodos en que los legisladores podrían reelegirse; y definir si se autorizaría sólo a los diputados, que duran en su encargo tres años, o si se extendería también a los senadores, cuyo mandato tiene un término de seis años.

De nuevo llamó la atención que la reelección inmediata de los legisladores fue respaldada básicamente por miembros de los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, que en algún momento ocuparon posiciones de gobierno, aunque en la LVII Legislatura también mereció el apoyo de un integrante del Partido Verde Ecologista de México. El opositor PRD, en cambio, sólo entró en la discusión con la iniciativa que uno de sus legisladores presentó en la LVII Legislatura, externando su rechazo a tal posibilidad y proponiendo, en cambio, ampliar el mandato de los diputados a cuatro años.

La mayoría de los legisladores del PRI apoyó la reelección consecutiva de diputados y senadores hasta por un periodo, pero en la LIX Legislatura tres de sus integrantes optaron por ampliar el mandato de los diputados a seis años. El PAN, en cambio, propuso permitir a los diputados optar por la reelección hasta por tres periodos consecutivos y a los senadores por uno solo, para unificar en 12 años el lapso máximo en que los legisladores podrían permanecer en su encargo.

Tabla 63

**POSICIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN TORNO A LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LEGISLADORES
(LVII Legislatura)**

Fecha	Partido	Autor		SI	NO	Periodos adicionales diputados	Periodos adicionales senadores	Mandato diputados	Mandato senadores
		Gpo	Leg						
28/10/98	PRI	X		X		--	--	--	--
07/06/00	PRI		X	X		1	1	--	--
12/01/00	PRD		X		X	--	--	4 años	--
01/06/00	PVEM		X	X		1	--	--	--

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 64

**POSICIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN TORNO A LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LEGISLADORES
(LVIII Legislatura)**

Fecha	Partido	Autor		SI	NO	Periodos adicionales Diputados	Periodos adicionales Senadores	Mandato diputados	Mandato senadores
		Gpo	Leg						
19/03/02	PAN	X		X		3	1	---	---
22/03/02	PAN	X		X		3	1	---	---
28/03/01	PRI		X	X		---	---	---	---
22/11/01	PRI		X	X		---	---	---	---
30/06/03	PRI	X		X		1	1	---	---

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 65
POSICIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN TORNO A LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LEGISLADORES
(LIX Legislatura)

Fecha	Partido	Autor		SI	NO	Periodos adicionales Diputados	Periodos adicionales Senadores	Mandato diputados	Mandato senadores
		Gpo	Leg						
13/04/04	PRI		X		X	---	---	---	---
20/04/04	PRI		X		X	---	---	6 años	---
19/04/04	PRI		X	X		1	1	---	---
29/04/04	PRI		X		X	---	---	---	---
30/04/04	PRI		X	X		1	No	---	---
02/06/04	PRI		X	X		1	No	---	---
11/11/04	PRI		X	X		1	1	---	---
24/08/05	PRI		X		X	---	---	6 años	---
29/08/05	PRI		X		X	---	---	6 años	---
22/11/05	PRI		X	X		2	1	---	---
12/04/05	PAN		X	X		3	1	---	---
10/11/05	PAN			X		3	1	---	---

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Propuestas de modificación a las listas electorales

Con una importancia numérica menor que otro tipo de iniciativas, en las tres legislaturas que abarcó nuestro estudio integrantes de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD también presentaron propuestas de modificación a la forma en que se integran las listas electorales plurinominales y/o la manera en que se asignan las curules de representación proporcional a los candidatos incluidos en esas listas.

De un total de ocho iniciativas con estas características, el 62.5 por ciento propuso asignar todas o parte de las curules de representación proporcional mediante un método de prelación, esto es, otorgarlas a los candidatos incluidos en las listas que hubiesen obtenido mejores resultados por partido, siguiendo un orden decreciente, mientras que el restante 37.5 por ciento sugirió asignar algunos de sus espacios a grupos específicos, como los migrantes o los indígenas¹⁰².

La ciencia política comparativa señala que las listas cerradas con voto preferencial proporcionan fuertes incentivos para el individualismo en las campañas, pues si bien los partidos determinan quiénes son sus candidatos y comparten los votos entre ellos, no controlan el orden en que los candidatos son elegidos.

¹⁰² No elaboramos una tabla de estas iniciativas en la LVIII Legislatura porque en su vigencia no se presentó ninguna.

Tabla 66

**PROPUESTAS DE MODIFICACION A LAS LISTAS ELECTORALES
LVII Legislatura**

Fecha	Partido	Autor		Iniciativa
		Gpo	Leg	
13/04/00	PRD		X	Prelación en asignación de curules de R.P.

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tabla 67

**PROPUESTAS DE MODIFICACION A LAS LISTAS ELECTORALES
LIX Legislatura**

Fecha	Partido	Autor		Iniciativa
		Gpo	Leg	
26/10/04	PRI		X	Prelación en asignación de curules de R.P.
06/12/05	PRI		X	Al menos un candidato por fórmula será indígena
31/03/05	PAN		X	100 curules de RP por listas regionales y 100 por prelación
11/10/05	PAN		X	100 curules de RP por listas regionales y 100 por prelación
14/12/04	PAN		X	Las legislaturas locales elegirán a 32 senadores
20/04/06	PAN		X	Prelación en la asignación de curules de R.P.
10/05/05	PRD		X	Al menos un diputado de RP será migrante

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Candidaturas independientes

Las candidaturas independientes prácticamente no figuraron entre los debates legislativos que tuvieron lugar en los nueve años que abarcó nuestro estudio, sin embargo, por el impacto de esta figura en la disciplina partidista, decidimos consignar las cuatro iniciativas que se refirieron al tema en el periodo de nuestra investigación.

Proscritas en México desde 1946, las candidaturas independientes son consideradas por la ciencia política comparativa como adversas a la gobernabilidad democrática porque promueven el individualismo, provocan indisciplina en los partidos políticos y elevan las dificultades para la conformación de mayorías legislativas debido a que los candidatos independientes no tienen seguro el respaldo de ningún partido político.

Entre septiembre de 1997 y mayo del 2006 un legislador del Partido de la Revolución Democrática y otro del Revolucionario Institucional propusieron permitir a los ciudadanos postularse como candidatos a puestos de elección popular sin la intermediación de los partidos políticos; de manera paradójica, dos legisladores de los

mismos partidos expresaron su abierto rechazo a esa posibilidad mediante sendas iniciativas. En la primera de ellas se propuso instituir en los partidos políticos mecanismos para garantizar el acceso a los espacios de representación popular a ciudadanos sin filiación partidista, mientras que en la segunda simplemente se recomendó dejar explícito en la Constitución que sólo los partidos políticos pueden postular candidatos. El escaso número de iniciativas sobre el tema en nuestro periodo de estudio nos indicaría que para los partidos políticos, las candidaturas independientes no son materia abierta a debate.

Tabla 68

**INICIATIVAS QUE SE MANIFESTARON EN TORNO A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
(SEPTIEMBRE 1997-MAYO2006)**

Fecha	Partido	Autor		Permitirlas	Prohibirlas
		Gpo	Leg		
30/04/98	PRD		X	X	
24/04/02	PRI		X		X
13/12/05	PRD		X		X
02/03/05	PRI		X	X	

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Además de las iniciativas de reforma al sistema electoral con eventual impacto en la fragmentación y disciplina de los partidos políticos a que referimos en los apartados anteriores, en las LVII, LVIII y LIX Legislaturas encontramos cuatro iniciativas en las que legisladores del PAN, PRD, PVEM y CDppn propusieron la introducción del mecanismo de doble vuelta electoral para las elecciones presidenciales, y en un caso también para las legislativas, con el propósito de elevar los niveles de legitimidad de los candidatos electos, que no han llegado al 40 por ciento desde 1997 como resultado del sistema de tres grandes partidos que se ha configurado en el país. El procedimiento de balotage, sin embargo, no es considerado útil a la conformación de mayorías legislativas, por lo cual estimamos que su impacto en la gobernabilidad sería prácticamente nulo. Otras propuestas han sugerido flexibilizar las coaliciones electorales y las candidaturas comunes, lo que sin duda tendería a incentivar las alianzas electorales, pero de ninguna manera garantizaría su traducción en coaliciones estables legislativas o de gobierno. Las iniciativas que sí podrían contribuir a configurar mayorías legislativas son las que sugieren ajustar los calendarios electorales para configurar elecciones concurrentes. Sin embargo, de un total de cuatro iniciativas presentadas en ese sentido, tres propuestas de los legisladores del PRI no aclaran de qué manera procedería ese cambio, y la cuarta, presentada por el Ejecutivo Federal panista en la LIX Legislatura, enfatizó en la

necesidad de empatar las fechas electorales en todas las entidades de la República, pero no en generar ciclos concurrentes entre las elecciones del Ejecutivo Federal y las del Congreso de la Unión, que coinciden cada seis años, cuando se renueva la totalidad del Legislativo, pero dejan de hacerlo en las elecciones que se realizan cada tres años para renovar a la Cámara de Diputados.

Propuestas de cambio del sistema de gobierno

A partir del año 2001, legisladores ubicados en la oposición, principalmente de los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, comenzaron a presentar iniciativas para impulsar un cambio de sistema de gobierno a uno de carácter semipresidencial, al que consideran mejor opción para propiciar los acuerdos necesarios para gobernar.

Todas las iniciativas en este sentido se pronunciaron por introducir un Ejecutivo de carácter dual, en el que el Presidente tendría las facultades de un jefe de Estado, es decir, estaría a cargo de la política exterior, la diplomacia y del alto mando de las fuerzas armadas, en tanto que el Jefe de Gobierno o Jefe de Gabinete se haría cargo de la administración pública federal y sería el responsable de buscar con el Legislativo los consensos necesarios para gobernar. En todos los casos, el jefe de Gobierno sería propuesto por el Presidente, ratificado por la mayoría absoluta del Congreso y podría ser sometido por ésta a voto de censura y a juicio político. Bajo esas condiciones, que permitirían mayor incidencia del Congreso en el ejercicio de gobierno, los legisladores estarían dispuestos a otorgar al Jefe de Gabinete más facultades legislativas, entre ellas la capacidad de incidir en la agenda legislativa, emplazándolo a la resolución de sus proyectos en un plazo determinado. Ninguna propuesta aclaró, sin embargo, cómo se inducirían las coaliciones legislativas en un sistema en el que se disputan los intereses de tres grandes partidos y la responsabilidad que asumirían éstos en caso de que sus decisiones condujeran a políticas erróneas de gobierno.

De acuerdo con Giovanni Sartori¹⁰³, en los sistemas semipresidenciales, caracterizados por una autoridad dual, la primera cabeza cambia cuando se modifican las

¹⁰³ Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, tercera edición 2003.

combinaciones de la mayoría: con una mayoría unificada el Presidente prevalece sobre el Primer ministro, con una mayoría dividida el que prevalece es el Primer ministro apoyado por el Parlamento. Es probable que a este último escenario apostaran las propuestas de un cambio en el sistema de gobierno mexicano.

Tabla 69

**Iniciativas que propusieron un cambio en el sistema de gobierno
(LVII, LVIII y LIX Legislaturas)**

Fecha	Partido	Autor	Tipo de gobierno
05/12/01	PRD	Diputados Erik Erber Villanueva y Uuc Kib Espadas	Gobierno de Gabinete
Facultades del Ejecutivo		Facultades del Legislativo	
El presidente, electo por el voto popular directo, ejercerá como jefe de Estado, promulgará leyes, dirigirá la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas. Estará facultado para nombrar, con la ratificación del Congreso, a un Jefe de Gabinete presidencial que estará a cargo de la administración de la federación, y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté dispuesto de otra manera por la Constitución. El jefe de Gabinete formulará las políticas públicas, diseñará y ejecutará su programa de administración y ejecutará las leyes.		El Congreso estaría facultado para ratificar, por mayoría calificada, al Jefe de Gabinete presidencial. El Legislativo estará facultado para emitir un voto de censura o iniciar juicio político contra este funcionario.	

Fecha	Partido	Autor	Tipo de gobierno
12/03/03	PRI	Senador Fidel Herrera	Gobierno de gabinete
Facultades del Ejecutivo		Facultades del Legislativo	
El presidente, electo por el voto popular directo, ejercerá como jefe de Estado, promulgará leyes, dirigirá la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas. Estará facultado para nombrar, con la ratificación del Congreso, a un Jefe de Gabinete presidencial que estará a cargo de la administración de la federación, y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no estuviera dispuesto de otra manera por la Constitución.		El Congreso ratificará, por mayoría calificada, al Jefe de Gabinete presidencial. El Legislativo podrá emitir voto de censura o iniciar juicio político contra el jefe de Gabinete.	

Fecha	Partido	Autor	Tipo de gobierno
30/07/03	PRD	Diputado Raymundo Cárdenas	Semipresidencial
Facultades del Ejecutivo		Facultades del Legislativo	
El presidente, electo por el voto popular directo, ejercerá como jefe de Estado, dirigirá la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas. Estará facultado para nombrar, con la ratificación del Congreso, a un Jefe de Gobierno, quien se hará cargo de la administración pública federal, tendrá capacidad de iniciativa legislativa, facultad de veto y podrá emplazar al Congreso para resolver sus proyectos en un plazo determinado.		Ratificará al jefe de gobierno, expedirá por mayoría calificada leyes orgánicas sobre materias centrales: Se permitirá la reelección inmediata hasta por 12 años consecutivos. El Senado designaría unilateralmente a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la PGR. Se reducirá a una mayoría absoluta la barrera necesaria para superar el veto. Se introducirán las herramientas de la democracia participativa	

Fecha	Partido	Autor	Tipo de gobierno
19/04/05	PRI	Diputado José Alberto Aguilar Iñárritu	Gobierno de gabinete
Facultades del Ejecutivo		Facultades del Legislativo	
<p>El presidente fungirá como jefe de Estado y tendrá bajo su responsabilidad la administración pública.</p> <p>Estará facultado para nombrar a un Jefe de Gabinete Presidencial con la aprobación de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la ratificación del Senado, y de removerlo con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado.</p> <p>El jefe de Gabinete presidencial estará a cargo de los negocios de orden administrativo de la federación encargados al gabinete presidencial. Conducirá las relaciones del gobierno federal con los poderes de la unión, las entidades federativas y los partidos y agrupaciones políticas.</p>		<p>La Cámara de Diputados aprobará y el Senado ratificará, con el voto de dos terceras partes de sus miembros, al jefe de Gabinete.</p> <p>El Congreso estaría facultado para remover al jefe de gabinete por causas graves que afecten las relaciones entre los poderes de la unión, o el orden público en el D.F. o entidades federativas, Ineficacia, imposibilidad de mantener los acuerdos mayoritarios, por falta de resultados en las metas trazadas por el gobierno federal. Previo a su designación se deberá establecer un Acuerdo de Colaboración Institucional entre el presidente y el Congreso para fijar los objetivos prioritarios de la nación</p>	

Fecha	Partido	Autor	Tipo de gobierno
27/09/05	PRD	Diputado René Arce Islas	Gobierno de Gabinete
Facultades del Ejecutivo		Facultades del Legislativo	
<p>El presidente fungirá como jefe de Estado y tendrá bajo su responsabilidad la administración pública.</p> <p>Estará facultado para nombrar a un Jefe de Gabinete Presidencial con la aprobación del Congreso.</p>		<p>El Congreso tiene la facultad de ratificar los nombramientos del Jefe de Gabinete y todos los secretarios de despacho, así como mociones de censura para cualquiera de los servidores públicos. Podrá aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, de analizar y discutir la política exterior, aprobar los tratados internacionales, convenciones diplomáticas.</p>	

Fecha	Partido	Autor	Tipo de gobierno
08/02/2006	Convergencia	Diputado Jesús Martínez Álvarez	Gobierno de Gabinete
Facultades del Ejecutivo		Facultades del Legislativo	
<p>El Presidente someterá a la aprobación del Congreso la propuesta del jefe de Gabinete, podrá, por sí o a propuesta del jefe de Gabinete, disolver al Congreso, conducir las relaciones exteriores del Estado, convocar a referendo o plebiscito, nombrar y remover secretarios de Estado, y disponer del Ejército.</p> <p>El gobierno estará compuesto por el jefe de gabinete y los secretarios de función de gobierno.</p> <p>El Jefe de Gabinete dirigirá la acción del Gobierno interior, podrá presentar ante el Congreso General iniciativas de ley o de reforma a la Constitución; proponer al Presidente de la República la disolución del Congreso General; remover a los secretarios de gobierno; proponer al Presidente de la República convocatoria para referéndum y plebiscito, y estará facultado para tramitar la iniciativas con carácter preferente.</p>		<p>Podrá ejercer moción de censura. Los secretarios de despacho serán propuestos por el jefe de Gabinete y ratificados por mayoría absoluta del Congreso.</p> <p>La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría calificada de tres quintas partes de los integrantes de cada Cámara</p>	

Tabla elaborada por la autora con datos extraídos de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado.

Reflexión

La ausencia de una iniciativa presidencial integral que proponga un nuevo marco institucional para facilitar la gobernabilidad democrática luego de las conclusiones a las que llegaron la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, creada el 21 de agosto del 2000, y el grupo que con el mismo propósito se constituyó el 9 de marzo del 2001 en

el Instituto Nacional de Estudios sobre la Revolución Mexicana¹⁰⁴, así como de propuestas cohesionadas por los distintos grupos parlamentarios, podría explicarse por una distancia significativa entre las visiones que se estarían disputando la salida a esta problemática.

En la anterior revisión de las iniciativas de reforma con eventual impacto en la gobernabilidad presentadas durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas encontramos que, pese al escaso apoyo de los grupos parlamentarios, los legisladores de los distintos partidos políticos mostraron un interés creciente por proponer mecanismos que permitieran incentivar acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que se fueron dificultando al paso de la repetición de gobiernos sin mayoría.

Aunque no del todo unívoca, la frecuencia en el sentido de las propuestas realizadas por los legisladores de las distintas fuerzas políticas delineó las posiciones que estarían dominando en sus partidos y algunos de los factores que habrían incidido en su variación entre una legislatura y otra.

En primer lugar, fue evidente que al pluralizarse el sistema de partidos y registrarse la primera experiencia de un gobierno sin mayoría en México, los distintos partidos políticos centraron sus estrategias legislativas en buscar un equilibrio en la relación entre poderes mediante el fortalecimiento de una rama del Estado que permaneció inhabilitada durante los 70 años del presidencialismo mexicano: el Congreso. Esa prioridad dejó en un plano secundario la discusión sobre la necesaria adecuación del marco institucional para propiciar una gobernabilidad democrática eficaz, pero el tema fue cobrando paulatinamente mayor fuerza en el debate legislativo con la manifestación de los conflictos en la relación Ejecutivo-Congreso que se registraron al repetirse y pronunciarse el formato de gobiernos sin mayoría en las siguientes dos legislaturas.

El legado de la cultura autoritaria y el temor a la repetición de los abusos que caracterizaron al presidencialismo mexicano provocaron que en las posturas de distintos partidos políticos tendiera a predominar la visión de que la fortaleza del Ejecutivo en el pasado fue producto no sólo de los amplios poderes legislativos que le confirió el sistema

¹⁰⁴ Ver Weldon Jeffrey, "State reform in México: Progress and prospects", en Armand B. Pechard-suerdrup and Sara R. Rioff, **Mexican Governance**, Center of Strategic and International Studies, Washington, D.C.

de partido hegemónico, sino también de las “excesivas” facultades de que le confirió la Constitución de 1917, lo que provocó una tendencia a buscar su acotamiento.

En términos generales se observó que los distintos grupos parlamentarios basaron el sentido de sus propuestas en la posición que ocuparon respecto al gobierno. Así, mientras que desde la LVII Legislatura el PRI aceptó el necesario fortalecimiento del Legislativo, cuando se mantuvo en el gobierno defendió el sostenimiento de las facultades legislativas y gubernamentales constitucionales del Ejecutivo o intentó intercambiar beneficios al Congreso por un refuerzo de la principal facultad reactiva del Presidente, permitiendo el veto en materia de presupuesto.

Al pasar a la oposición, el otrora partido hegemónico inició una estrategia que pudo tener el propósito de intimidar al Ejecutivo surgido de un partido adverso con propuestas en las que se manifestó por ampliar las facultades legislativas constitucionales del Congreso, donde se mantuvo como primera fuerza política, y por otorgarle algunas con carácter de gobierno que reducirían las facultades del Presidente de la República.

Aunque como partido opositor el PAN mantuvo una posición moderada al proponerse fortalecer al Legislativo sin afectar al Ejecutivo; una vez ubicado como partido de gobierno comenzó a demandar el fortalecimiento de las facultades legislativas, tanto reactivas como proactivas, del Presidente de la República para permitirle detener leyes o decretos aprobados por el Congreso con los que no estuviera de acuerdo, especialmente en materia del Presupuesto, e incidir en la agenda legislativa mediante la presentación de iniciativas con carácter preferencial.

El Partido de la Revolución Democrática fue el que menor variación registró en el sentido de sus iniciativas de ley, todas tendientes a incrementar las facultades legislativas del Congreso y a propiciar su participación en el gobierno, porque en las tres legislaturas que abarcó nuestro estudio se mantuvo como partido opositor. Pese a ello, en varias de sus propuestas fue notorio que más que procurar fortalecer a todo el Congreso, los legisladores perredistas pugnaron por dotar de mayores facultades a la Cámara de Diputados, donde su presencia era mayor.

Las posiciones de los partidos pequeños se acercaron o alejaron a las propuestas por los partidos mayores, procurando en todos los casos no afectar su presencia en el Congreso.

Pese a estas variaciones, las iniciativas presentadas por los legisladores de las tres principales fuerzas políticas con representación en el Congreso mostraron la predominancia de alguno de los enfoques neoinstitucionalistas en sus propuestas.

Aunque varias de las iniciativas priistas jugaron en el debate que centra la discusión sobre el origen del conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la rigidez del sistema de gobierno presidencial, proponiendo como alternativa un cambio a un sistema parlamentario o semipresidencial; sus diversas e insistentes iniciativas de ajuste al sistema electoral, que implicarían una reducción de la fragmentación del sistema de partidos y un relajamiento de la disciplina partidista, parecen indicar que en el PRI prevalecen los enfoques que observaron variaciones en el funcionamiento de los sistemas presidenciales y consideran que su actuación óptima es más frecuente cuando se combinan con un sistema de partidos poco fragmentado (bipartidista) y moderadamente disciplinado.

En las iniciativas del Partido Acción Nacional se mantuvo invariable la defensa del sistema de gobierno presidencial, procurando fortalecer al poder Legislativo para establecer un equilibrio en su relación con el Ejecutivo, pero sin que ello implicara invadir las funciones gubernamentales del Presidente de la República. El PAN comenzó a prestar atención a la necesidad de adecuar el marco institucional para inducir una gobernabilidad democrática una vez que se colocó como partido en el gobierno y experimentó de manera directa los problemas que enfrentan las presidencias sin mayoría legislativa. Las propuestas de los legisladores panistas buscaron inducir una reducción de la fragmentación del sistema de partidos y un relajamiento en la disciplina partidista, siguiendo el enfoque que considera a los sistemas de partidos menos fragmentados y moderadamente disciplinados como más propensos a configurar gobiernos con mayorías legislativas, acercándose de esta manera a la perspectiva de sus colegas priistas. Pero además, en varias iniciativas panistas se observó la presencia de los enfoques que consideran a la gobernabilidad en los sistemas presidenciales como una variable dependiente de los poderes legislativos formales y partidistas del Ejecutivo. En esa

corriente entraron las propuestas tendientes a fortalecer el veto del Ejecutivo, considerado la facultad reactiva por excelencia, y las que sugirieron dotarlo de la facultad de presentar iniciativas con carácter preferencial, que le permitirían incidir en la agenda legislativa del Congreso.

Tanto en el PAN como en el PRI el apoyo a las iniciativas que propusieron facultar al Presidente de la República para convocar a plebiscito y referendo se habrían insertado dentro de las estrategias que buscarían dar al Ejecutivo recursos adicionales para obligar a que sus posiciones se tomen en cuenta en el proceso legislativo.

Por último, en las iniciativas del Partido de la Revolución Democrática prevaleció el enfoque de los primeros neoinstitucionalistas que considera fuertes a todos los Ejecutivos de los sistemas presidenciales y a la rigidez del sistema de gobierno como causante de los conflictos en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero también el propósito de propiciar una mayor participación del Congreso en la conformación y ejercicio del gobierno. En varias de sus iniciativas, legisladores de este partido hicieron explícita su preferencia por el sistema de gobierno parlamentario pero, reconociendo la ausencia de condiciones políticas y sociales que permitieran un cambio en ese sentido, decidieron impulsar variaciones para irlo induciendo. En ese marco se insertaron sus propuestas de involucrar al Congreso en el nombramiento de todos los secretarios de despacho y de introducir el voto de censura para que el Legislativo pudiera revocarlos. También las iniciativas perredistas que se pronunciaron por la participación del Congreso en el diseño de políticas públicas clave, como el Plan Nacional de Desarrollo, y las más recientes propuestas de cambio en el sistema de gobierno a uno de carácter semipresidencial. Los legisladores del PRD fueron contrarios a fortalecer las facultades legislativas formales de un Ejecutivo que consideran constitucionalmente fuerte y de inducir la conformación de mayorías legislativas mediante una reducción en el sistema de partidos y la moderación de la disciplina partidista.

Por último, las iniciativas perredistas tuvieron una marcada tendencia en favor de integrar elementos de la democracia participativa en el sistema político mexicano pero, por la inclinación del grueso de sus propuestas, estimamos que las iniciativas en las que se pronunciaron por dotar al Ejecutivo, al Legislativo y a la ciudadanía de la facultad de

convocar a plebiscito y referendo, estarían procurando fortalecer sobretudo al Congreso.

Así, podemos concluir que en el debate en torno a la adecuación institucional necesaria para inducir una gobernabilidad democrática que tuvo lugar en las LVII, LVIII y LIX Legislaturas los partidos políticos mexicanos opusieron dos grandes propuestas: una que buscaría inducir la conformación de gobiernos con respaldos legislativos mayoritarios mediante una reducción de la fragmentación del sistema de partidos, o facilitar al Ejecutivo la construcción política de esas mayorías moderando los niveles de disciplina partidista, y dotar al Ejecutivo de nuevos mecanismos formales para aumentar su capacidad de incidir, de manera reactiva y proactiva, en el proceso legislativo. La otra, propone un cambio del sistema de gobierno para que el Ejecutivo dependa de la construcción previa de esas mayorías en el Congreso, pero sin ahondar en cómo inducir esas mayorías en un sistema de partidos que, en las primeras tres experiencias de gobiernos sin mayoría en México, se ha mostrado poco propenso a la colaboración.

Como la reducción del sistema de partidos significaría un retroceso en la apertura democrática de México y el cambio a un sistema de gobierno semipresidencial o parlamentario requeriría partidos propensos a la cooperación para su buen funcionamiento, que son escasos en pluralismos moderados como el mexicano, llamó la atención que ninguno de los planteamientos propusiera salidas para generar desde los partidos un cambio que los induzca a ser corresponsables con el gobierno.

CONCLUSIONES

Por cuarta ocasión consecutiva, las elecciones federales del 2 de julio del 2006 configuraron un gobierno sin mayoría y, en medio de un ambiente polarizado ante el cerrado resultado de la elección presidencial, la posibilidad de que los actores políticos convengan el reajuste institucional necesario para incentivar una gobernabilidad democrática eficaz se observa aún lejana.

Con una diferencia de 0.58 por ciento de votos frente a su competidor más cercano, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón Hinojosa, fue declarado ganador de la contienda presidencial, pero su partido apenas logró 206 de los 500 asientos en la Cámara de Diputados, el 41.2 por ciento, y 52 de las 128 curules en el Senado, el 40 por ciento, lo que de nuevo obliga al Ejecutivo a negociar con otras fuerzas políticas el respaldo legislativo necesario para sacar adelante su proyecto de gobierno.

El Partido Revolucionario Institucional, tercera fuerza en la Cámara de Diputados con 106 asientos, y segunda en el Senado, con 33 curules, se visualizaba como su más probable aliado en el proceso legislativo, pero unos días antes de que Calderón asumiera la Presidencia de la República anunció su rechazo a formar parte del gobierno de coalición que el Presidente electo buscaba configurar para asegurarse los votos legislativos que le faltarían para la aprobación de cualquier nueva legislación o reforma a la Constitución.

La posibilidad de que el partido del Presidente, liderado por un político no muy cercano a Calderón, establezca alianzas con la otra fuerza política con importancia en el Congreso, el Partido de la Revolución Democrática, es aún más lejana, pues a ella pertenece quien fuera su más cercano rival en la contienda presidencial, Andrés Manuel López Obrador, autoproclamado "Presidente legítimo" de México luego de denunciar fraude en la elección. El PRD, que logró colocarse como segunda fuerza en la Cámara de Diputados, con 127 asientos, y tercera en el Senado con 26, advirtió que no colaborará con un Presidente al que considera "espurio". El PAN requiere el apoyo de cualquiera de estos dos partidos para respaldar los proyectos del nuevo gobierno, pues aun si se aliara con todos los legisladores de los partidos pequeños, el Verde Ecologista de México, Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata y Campesina,

que suman 61 en la Cámara de Diputados y 17 en el Senado --lo que también se antoja difícil-- apenas lograría la aprobación de nueva legislación pero ninguna reforma constitucional.

La reducción de las iniciativas legislativas presidenciales, la planeación de sus rutas, la disminución en su tasa de éxito, el bloqueo legislativo a proyectos de reforma estratégicos para el Ejecutivo y la reanudación del veto que caracterizaron a los pasados gobiernos sin mayoría legislativa en México, nos llevaron, hace dos años, a cuestionarnos por qué la ausencia de un acuerdo político nacional de reforma institucional que procurara inducir democráticamente la eficacia gubernamental.

En búsqueda de una respuesta a esa pregunta, nos planteamos investigar las posiciones que ante esa problemática estarían prevaleciendo en los partidos políticos nacionales y sus principales motivaciones, mediante una revisión a las iniciativas de reforma constitucional y a leyes secundarias que presentaron sus grupos parlamentarios en las LVII, LVIII y LIX Legislaturas.

Una revisión previa de los enfoques neoinstitucionalistas en torno a la gobernabilidad en las democracias nos dejó en claro que la particular configuración de los sistemas de gobierno, electoral y de partidos puede modelar formatos de gobiernos que tiendan al autoritarismo, conjugando todos los intereses y ramas del Estado en un solo actor con veto, o a gobiernos de asamblea, en los que el número de actores con capacidad de incidir en la toma de decisiones dentro del proceso legislativo se eleva a tal grado que es casi imposible gobernar. Configurar un diseño institucional que se ubicara en un punto intermedio sería entonces la tarea pendiente que tendría México para lograr una gobernabilidad democrática eficaz.

Como guía de nuestra investigación nos cuestionamos si los partidos políticos, como representantes de la ciudadanía en el proceso legislativo y actores clave en la definición de un nuevo diseño institucional, tendrían propuestas sistemáticas que se encaminaran a ese objetivo y, de ser el caso, determinar si su definición respondía a la preocupación por incentivar una gobernabilidad democrática eficaz o bien si eran los intereses de cada partido los que prevalecían en la formulación de sus proyectos.

Nos dimos así a la tarea de revisar las iniciativas de reforma legal y constitucional que, durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas, buscaron adecuar los sistemas de gobierno, electoral y de partidos, partiendo de la hipótesis de que el interés de los partidos, y no el general, venía orientando sus propuestas de ajuste institucional. El análisis de nuestro objeto de estudio nos dio parcialmente la razón.

Los enfoques neoinstitucionalistas que abordan el tema de la gobernabilidad en las presidencias sin mayoría, con base en la premisa de que en la eficacia y estabilidad de los gobiernos las instituciones importan, nos sirvieron de guía teórica y metodológica para cumplir nuestro objetivo. Vale recordar que los abordajes pioneros de Juan J. Linz¹⁰⁵, que consideraron a la durabilidad y buen funcionamiento de las democracias como una variable dependiente del sistema de gobierno, abrieron paso en los años 80 del siglo pasado a un amplio debate teórico, que en un principio se centró en la dicotomía régimen presidencial-régimen parlamentario. Estudios posteriores¹⁰⁶ introdujeron nuevas variables en el análisis, al señalar que, al igual que los regímenes parlamentarios, los presidenciales registran una diversidad en su funcionamiento, dependiendo del sistema de partidos con el cual se combinan, y subsecuentes investigaciones mostraron que la fragmentación del sistema de partidos y la disciplina partidista se ven afectados por la particular configuración del sistema electoral.¹⁰⁷ Posteriores investigaciones¹⁰⁸ revelaron, asimismo, que además de los poderes partidistas de que gozan los Presidentes, la

¹⁰⁵ Linz, Juan J. "The perils of presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1 (1990) pp. 51-69, Linz, Juan J. "The virtues of Parliamentaryism", **Journal of Democracy**, Vol.1, No 4, pp 84-91, y Linz J. Juan "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?" en Juan J y Valenzuela, Arturo (comps) **Las crisis del presidencialismo.1** Perspectivas comparativas, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

¹⁰⁶ Mainwaring, Scott, "Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation", working paper 144, September 1990. **Comparative Political Studies**, Vol. 26, No. 2, 1993

¹⁰⁷ Shugart Matthew S., y Carey John M, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992; Jones, Mark P. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies**, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame, 1995; Shugart Matthew S., y Haggard Stephan, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems" en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (editors) **Presidents, Parliaments and Policy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. Pp. 64-101, Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, tercera edición 2003.

¹⁰⁸ Mainwaring, Scott and Shugart Matthew (comp) **Presidencialismo y democracia en América Latina**, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, primera edición 2002. Shugart Matthew and Haggard Stephan "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Haggard, Stephen y MacCubbins, Mathew (editors) **Presidents, parliaments and policy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2001

eficacia en su conducción gubernamental puede depender de las facultades legislativas que les doten las constituciones de sus países.

La aplicación de estos enfoques a la realidad mexicana nos permitió entender los factores institucionales que permitieron la gobernabilidad y llevaron al autoritarismo durante el denominado presidencialismo mexicano. Encontramos que, más allá de que la Constitución de 1917 se planteó configurar un Ejecutivo fuerte, la fortaleza de los Presidentes que gobernaron México en la últimas siete décadas del siglo pasado provino de los amplios poderes que les dotó el sistema de partido hegemónico, fincado en un sistema electoral ad hoc, al permitirles el pleno dominio en el proceso legislativo.

El cambio que comenzó a registrar la sociedad mexicana en los años 50 y el crecimiento de sectores que no se sentían representados por las instituciones vigentes, indujo a una serie de adecuaciones electorales que trastocaron, uno a uno, prácticamente todos los pilares de la estructura que permitió la gobernabilidad en el pasado.

La conformación de un sistema electoral competitivo, la pluralización del Congreso y la emergencia de un patrón de gobiernos sin mayoría, dejó en claro que las facultades legislativas que la Constitución otorga al Ejecutivo en México en realidad son inocuas y que la configuración política de mayorías legislativas se dificulta en un sistema dominado por tres grandes fuerzas políticas, altamente disciplinadas.

La revisión de las iniciativas de reforma a los sistemas de gobierno, electoral y de partidos presentadas durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas nos reveló que, pese a la preocupación creciente que ha tomado el tema de la gobernabilidad democrática en el Congreso, los grupos parlamentarios se han visto poco interesados en articular proyectos integrales que busquen salidas institucionales al conflicto que se ha venido configurando en la relación Ejecutivo-Legislativo a raíz del surgimiento de un patrón de gobiernos sin mayorías legislativas.

Su comportamiento se explica porque en las primeras experiencias de gobiernos sin respaldos legislativos mayoritarios, los partidos políticos decidieron centrar sus estrategias en fortalecer a las dos ramas del Estado que permanecieron inhabilitadas

durante las siete décadas que duró el presidencialismo mexicano: la legislativa y la judicial.

En los trabajos legislativos que tuvieron lugar entre 1997 y 2006 pesaron además los resabios de la cultura autoritaria y los temores a un nuevo robustecimiento del Presidente de la República. Ello explicaría el porqué los partidos políticos buscaron acotar al Ejecutivo no sólo mediante el establecimiento de un efectivo sistema de rendición de cuentas y el fortalecimiento de las facultades de investigación y fiscalización del Congreso, sino también transfiriendo a su competencia algunas de las facultades legislativas y de administración que tiene el Presidente de la República.

El interés propio de las fuerzas políticas fue otro factor determinante en su estrategia parlamentaria. En el contenido de las iniciativas presentadas en el periodo que abarcó nuestro estudio detectamos que los legisladores y sus grupos parlamentarios buscaron fortalecer a la rama del Estado en la que su partido estaba mejor posicionado.

Pese a todo ello, descubrimos que detrás de las iniciativas de los legisladores se alcanzan a visualizar las líneas generales de los proyectos de reacomodo institucional que estarían prevaleciendo en sus partidos políticos.

Así, en lo que compete a los mecanismos con eventual impacto en la gobernabilidad sugeridos por las distintas fuerzas políticas detectamos la presencia de al menos dos grandes propuestas que se estarían disputando un nuevo diseño institucional: la primera buscaría inducir la configuración de gobiernos con mayorías legislativas mediante una compactación de la fragmentación partidista y un relajamiento de la disciplina en los partidos, y, al mismo tiempo, dotar al Ejecutivo de nuevas y mejores facultades formales para aumentar su capacidad de incidir en el proceso legislativo, aún en ausencia del respaldo de esas mayorías. Esta propuesta se vislumbra en la mayor parte de las iniciativas de los legisladores panistas y priistas. La segunda, defendida principalmente por miembros del PRD, buscaría que fueran los gobiernos los que dependieran de la conformación previa de esas mayorías en el Congreso, mediante el control legislativo de la designación de los secretarios de despacho, la introducción del voto de censura y la aprobación legislativa de los principales proyectos de gobierno o a través de un cambio a un sistema de gobierno semipresidencial o parlamentario. Esta

propuesta no deja claro, sin embargo, cómo incentivar esas mayorías en un sistema de partidos que se ha mostrado poco propenso a la cooperación en las últimas legislaturas.

Recientes análisis de Jorge Lanzaro¹⁰⁹, que retoman la clasificación realizada por Arend Liphart¹¹⁰ entre democracias mayoritarias y consensuales, señalan que, lejos de seguir las propuestas de cambiar el sistema de gobierno que prevalecieron a mediados de los años 80, en los últimos años el sistema presidencial se ha reafirmado en América Latina, presentando dos grandes modalidades: las presidencias de corte mayoritario, incluidas las plebiscitarias, y las presidencias pluralistas. En estas últimas “la difícil ecuación de sistema presidencial y multipartidismo” se estaría salvando mediante la configuración de alianzas legislativas estables y gobiernos de coalición en los que los partidos políticos toman una actitud más corresponsable y propensa a la cooperación. A esta última figura habría apostado el presidente electo Felipe Calderón, pero las fuerzas políticas mexicanas parecen poco dispuestas a seguir ese patrón.

Los resultados de nuestra investigación denotan algunas de las razones que estarían retrasando en México la posibilidad de acordar un reacomodo institucional para incentivar la gobernabilidad en un marco de pluralidad, pero evidentemente su alcance explicativo es limitado. Faltaría ahondar en el tema mediante el cotejo de nuestra evidencia con las líneas generales marcadas en los documentos básicos y plataformas electorales de los partidos políticos, y con entrevistas a sus líderes o principales ideólogos, para corroborar con firmeza las conclusiones a las que hemos llegado. Un trabajo en ese sentido sería, con todo, el primer paso para conocer los factores, institucionales y de otra índole, que estarían incidiendo en la conformación o no de coaliciones legislativas o de gobierno en nuestro país.

Contra la corriente que ha prevalecido hasta el momento en el análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo en México, la realización de estudios en este sentido podría abrir paso a investigaciones más cualitativas y menos cuantitativas que expliquen el comportamiento de los actores que participan en el proceso político.

¹⁰⁹ Lanzaro, Jorge (compilador) **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, agosto 2001.

¹¹⁰ Liphart Arend, “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, en Juan J. Linz y Valenzuela Arturo (comps) **Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas**. Alianza Editorial, Madrid, 1977

ANEXOS

1.- INICIATIVAS DE REFORMA AL SISTEMA DE GOBIERNO

INICIATIVAS DE LEY QUE PROPUSIERON UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DEL LEGISLATIVO EN LA DESIGNACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS (XVII, XVIII Y LIX LEGISLATURAS)

Legislatura	Fecha	Camara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	30 abr 1998	Diputados	Grupo parlamentario	PT	Faculta a la Cámara de Diputados para designar, de entre una terna propuesta por ella, al procurador general de la República. El Senado ratificará a todos los secretarios de Estado.
LVII	25 mar 1999	Diputados	Grupo parlamentario	PRD	Faculta a la Cámara de Diputados para elegir, por mayoría absoluta de una terna propuesta por el Ejecutivo, al procurador general de la República. El Senado ratificará el nombramiento.
LVII	27 abr 1999	Diputados	Grupo parlamentario	PRI	Faculta al Senado para ratificar el nombramiento de los secretarios de Estado.
LVII	12 ene 2000	Diputados	Grupo parlamentario	PRD	Faculta al Congreso para que apruebe los nombramientos del gabinete.
LVIII	26 sep 2000	Diputados	Grupo parlamentario	PRD	Será facultad concurrente de las dos cámaras del Congreso nombrar al procurador General de la República.
LVIII	28 mar 2001	Diputados	Diputado Amador Rodríguez Lozano	PRI	Que el Senado ratifique el nombramiento del secretario de Hacienda.
LVIII	8 ago 2001	Diputados	Diputado Tomás Torres Mercado	PRD	Facultar al Senado para elegir a los miembros de la Suprema Corte de Justicia.
LVIII	29 nov 2001	Diputados	El grupo parlamentario	PVEM	Que el Senado ratifique el nombramiento de los secretarios de despacho.
LVIII	4 abr 2002	Diputados	Diputado Martí Batres Guadarrama	PRD	El Congreso ratificará, por mayoría absoluta, los nombramientos que haga el Ejecutivo de secretarios de despacho, procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. El Congreso podrá disponer su separación del cargo a propuesta del Ejecutivo.
LVIII	5 abr 2002	Diputados	Diputado Uuc-kib Espadas Ancona	PRD	Facultar al Senado para ratificar a los secretarios de Hacienda y Relaciones Exteriores. La Cámara de Diputados ratificará a los secretarios de despacho cuya ratificación no sea facultad del Senado. El Congreso podrá someter a monción de censura a los funcionarios que pierdan su confianza.
LVIII	17 abr 2002	Diputados	Grupo parlamentario	PRI	El Senado ratificará los nombramientos de los secretarios de despacho y dispondrá su separación a propuesta del Ejecutivo o a pedido de una mayoría calificada del Legislativo.
LVIII	10 jul 2002	Diputados	Grupo parlamentario	PRD	El Senado ratificará el nombramiento de los secretarios de despacho.
LVIII	10 jul 2002	Cámara baja	Grupo parlamentario	PRD	El Senado ratificará el nombramiento de los secretarios de despacho.
LVIII	23 dic 2002	Diputados	Beatriz Patricia Lorenzo y José Antonio Calderón.	PAS	La Cámara de Diputados podrá remover a los titulares de despacho cuando pierdan su confianza.
LVIII	20 mar 2003	Diputados	Diputado Omar Fayad Meneses	PRI	El Congreso nombrará al procurador general de la República.
LVIII	28 abr 2003	Diputados	Diputado Uuc-kib Espadas	PRD	Facultar al Congreso para nombrar a magistrados agrarios, al titular del Banco de México, a los gobernadores interinos, magistrados electorales e integrantes del consejo consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

LIX	20 oct 2003	Diputados	Grupo parlamentario	PT	La Cámara de Diputados designará por mayoría calificada al procurador general de la República.
LIX	1 abr 2004	Diputados	Diputado Daniel Ordóñez Hernández	PRD	El Senado designará, por dos terceras partes de sus miembros, al procurador general de la República.
LIX	15 abr 2004	Diputados	Diputado Miguel Ángel García Domínguez	PRD	El Senado elegirá al fiscal general de la Nación de entre una terna propuesta por una comisión del Senado.
LIX	22 abr 2004	Diputados	Diputado Hugo Rodríguez Díaz	PRI	El Senado ratificará el nombramiento y remoción del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda y ratificará los nombramientos de los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
LIX	22 abr 2004	Senado	Senadora Gloria Lavala Mejía	PVEM	El Senado tendrá la facultad exclusiva de ratificar los nombramientos del procurador general de la República y el secretario de Relaciones Exteriores.
LIX	12 may 2004	Diputados	Diputado Oscar González Yáñez	PT	El Senado deberá aprobar la remoción de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y embajadores.
LIX	14 may 2004	Diputados	Diputado Oscar González Yáñez	PT	El Senado deberá aprobar los nombramientos y remociones que haga el Presidente del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. También de los embajadores.
LIX	19 may 2004	Diputados	Diputada Cristina Portillo Ayala	PRD	Introducir la moción de censura a los secretarios del Estado, al procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, a directores y administradores de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria.
LIX	24 may 2004	Diputados	Diputada Cristina Portillo Ayala	PRD	Las cámaras del Congreso podrán someter a voto de censura, que podrá ser aprobado por mayoría simple, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.
LIX	14 sep 2004	Diputados	Diputado José Antonio Cabello Gil	PAN	Facultar al Senado para nombrar al procurador general de la República de una terna presentada por el Ejecutivo.
LIX	28 oct 2004	Diputados	Diputado Rafael Candelas Salinas	PRD	Facultar de manera exclusiva al Senado para ratificar los nombramientos del procurador general de la República y otros funcionarios.
LIX	20 nov 2004	Senado	Senadora Sara Isabel Castellanos Cortés	PVEM	El Senado ratificará el nombramiento del director general de Pemex.
LIX	25 nov 2004	Diputados	Diputada Martha Palafox Gutiérrez	PRI	Facultar a la Cámara de Diputados para ratificar la designación de los titulares de Pemex y la CFE.
LIX	11 may 2005	Diputados	Senadora Silvia Hernández	PRI	Son facultades exclusivas del Senado ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del secretario de Relaciones Exteriores, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, procurador general de la República, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.
LIX	20 oct 2005	Diputados	Varios diputados del grupo parlamentario	PAN	Facultar al Senado para ratificar el nombramiento que el Ejecutivo haga del fiscal General de la Federación.
LIX	13 dic 2005	Senado	Senador Sadot Sánchez Carreño	PRI	El Senado ratificará los nombramientos del secretario de Relaciones Exteriores.
LIX	7 feb 2006	Diputados	Diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa	PRI	El Senado designará al procurador general de la República.
LIX	16 mar 2006	Cámara Alta	Senador Jorge Eduardo Franco Jiménez	PRI	El Senado nombrará al procurador general de la República, con el voto de sus dos terceras partes, de una terna que le propondrá el Presidente.

INICIATIVAS DE LEY QUE PROPUSIERON UNA PARTICIPACIÓN DIRECTA DEL LEGISLATIVO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS)

Legislatura	Fecha	Camara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	11 dic 1997	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PAN	Otorgar al Congreso facultad de aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo.
LVII	18 nov 1998	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRI	Que la Cámara de Diputados participe en la aprobación de los tratados internacionales.
LVII	17 dic 1998	Cámara Baja	Luis Meneses Murillo, PRD	PRD	Que el Congreso, y no sólo el Senado, apruebe los tratados y acuerdos internacionales, y evalúe la política exterior.
LVII	19 ene 2000	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRD	Facultar al Senado para que apruebe los acuerdos y memoranda internacionales en materia de narcotráfico y seguridad nacional.
LVII	3 feb 2000	Cámara Baja	María de la Luz Núñez Ramos	PRD	Crear un Instituto Autónomo de Política Económica que haga llegar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación el último día de marzo, para ser votada en octubre.
LVII	9 abr 2000	Cámara Baja	Lenia Batres	PRD	Facultar al Senado para que apruebe los acuerdos y memoranda internacionales en materia de narcotráfico y seguridad nacional.
LVIII	10 oct 2000	Cámara Baja	Diputados Jesús Garibay García y Rafael Hernández Estrada	PRD	Facultar al Legislativo para que dictamine, apruebe y evalúe el Plan Nacional de Desarrollo.
LVIII	16 nov 2000	Cámara Baja	Senador Gerardo Higuera	PRD	Facultar al Congreso para participar en la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que se encargaría de la configuración de los planes y programas nacionales de desarrollo.
LVIII	28 mar 2001	Cámara Baja	Diputado Amador Rodríguez Lozano	PRI	Facultar al Congreso para ratificar el Plan Nacional de Desarrollo.
LVIII	28 mar 2001	Cámara Baja	Diputado Amador Rodríguez Lozano	PRI	Que el Senado participe en las negociaciones de tratados y convenciones internacionales.
LVIII	9 oct 2001	Cámara Baja	Diputado Martí Batres Guadarrama	PRD	Que el Congreso, y no sólo el Senado, participe en las negociaciones y ratifique los tratados internacionales.
LVIII	9 nov 2001	Cámara Baja	Diputado Omar Fayar Meneses	PRI	Que el Congreso legisle en materia de Seguridad Nacional.
LVIII	17 dic 2001	Cámara Baja	Martí Batres Guadarrama	PRD	Facultar al Congreso para definir la política económica que debe seguir el país.
LVIII	6 feb 2002	Cámara Baja	Diputada Miroslava García Suárez	PRD	Que el Congreso apruebe los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo.
LVIII	3 abr 2002	Cámara Baja	Diputado Omar Fayar Meneses	PRI	El Congreso debe legislar en todo lo relativo a la seguridad pública en materia federal.
LVIII	5 abr 2002	Cámara Baja	Uuc-kib Espadas Ancona	PRD	El Congreso debe aprobar la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo que le envíe el Ejecutivo, para analizar y decidir la política exterior.
LVIII	23 abr 2002	Cámara Alta	Senador Raymundo Cárdenas Hernández	PRD	El Congreso decidirá sobre los empleos públicos y sus remuneraciones.
LVIII	11 abr 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PSN	El Congreso analizará, revisará y evaluará la política exterior, y aprobará los tratados internacionales y convenciones que celebre el Ejecutivo.

LVIII	10 jul 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRD	El Congreso aprobará el Plan Nacional de Desarrollo.
LVIII	28 abr 2003	Cámara Baja	Diputado Enrique Martínez Orta	PRI	El Congreso deberá aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo y el Senado analizará la política exterior.
LVIII	29 abr 2003	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PT	Que el Congreso apruebe los tratados internacionales y convenciones diplomáticas.
LVIII	29 abr 2003	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PT	Que el Congreso apruebe los tratados internacionales y convenciones diplomáticas.
LIX	18 nov 2003	Cámara Baja	Diputado Javier Salinas Narváez	PRD	Facultar a la cámara de diputados para examinar y aprobar los proyectos multianuales de inversión productiva que impactarán en el presupuesto.
LIX	7 abr 2004	Cámara Baja	Ejecutivo Federal	PRI	Facultar al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional (Dictaminada en sentido negativo).
LIX	20 abr 2004	Cámara Alta	*Senador Antonio Soto Sánchez	PRD	El Senado tendrá la facultad exclusiva de autorizar al Ejecutivo para permitir el paso o la estancia de unidades de un Ejército extranjero por territorio nacional.
LIX	26 nov 2004	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PVEM	Es facultad exclusiva del Senado aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.
LIX	3 feb 2005	Cámara Baja	Diputado Alejandro Flores Mejía	PRI	Facultar al Senado para que apruebe la política exterior y tratados internacionales que celebre el Ejecutivo.
LIX	16 mar 2005	Cámara Baja	Diputado José Porfirio Alarcón Hernández	PRI	Es facultad exclusiva del Senado autorizar al Ejecutivo la orden de salida de tropas de los límites del país para acciones humanitarias o con fines bélicos.
LIX	26 abr 2005	Cámara Baja	Diputado Jorge Martínez Ramos	PRD	La Cámara de Diputados deberá aprobar los acuerdos interinstitucionales.
LIX	13 oct 2005	Cámara Baja	Diputado Marcos Morales Torres.	PRD	El Senado aprobará la política exterior y tratados internacionales.
LIX	13 dic 2005	Cámara Baja	Diputada Rosa María Aviles Nájera	PRD	El Congreso de la Unión aprobará la formulación de la política energética.
LIX	29 nov 2005	Cámara Baja	Diputada Martha Laguette Landizábal	PRI	El Legislativo dictaminará, aprobará y evaluará el Plan Nacional de Desarrollo.
LIX	14 feb 2006	Cámara Baja	Diputado Ernesto Herrera Tovar	PRI	En casos de salida de tropas mexicanas con motivo de ayuda humanitaria o misiones de paz el Senado sólo recibirá un informe previo del Presidente.

INICIATIVAS DE LEY QUE PROPUSIERON UN CAMBIO DE SISTEMA DE GOBIERNO

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVIII	12 mar 2003	Cámara Alta	Senador Fidel Herrera	PRI	Cambiar el sistema de gobierno a uno semipresidencial, mediante la creación de un Jefe de Gabinete que sería ratificado por la mayoría calificada del Congreso.
LVIII	5 dic 2001	Cámara Baja	Diputados Erik Erber Villanueva y Uuc Kib Espadas	PRD	Proponen un cambio en el sistema de gobierno a un semipresidencialismo o semiparlamentarismo.
LIX	19 abr 2005	Cámara Baja	Diputado José Alberto Aguilar Iñárritu	PRD	Crear la figura de Jefe de Gabinete Presidencial, como encargado de conducir las relaciones del gobierno federal con los poderes de la Unión.
LIX	27 sep 2005	Cámara Baja	Diputado René Arce Islas	PRD	Crear la figura de Jefe de Gabinete e introducir el voto de censura.
LIX	3 ago 2005	Cámara Alta	*senador Jesús Ortega Martínez	PRD	Crear la figura de un Jefe de Gabinete, nombrado por el Presidente y ratificado por el Congreso. Facultar al Congreso para someter a moción de censura al Jefe de Gabinete y los secretarios de Estado. El Jefe de Gabinete se hará cargo de la administración federal.
LIX	8 feb 2006	Cámara Baja	Diputado Jesús Martínez Alvarez	CDppn	Diseñar una nueva Constitución en la que se incluya la disolución del Congreso y se instituya la figura de Jefe de Gabinete.

INICIATIVAS DE LEY QUE PROPUSIERON MEDIDAS PARA EVITAR PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD EN CASO DE QUE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN NO SEA APROBADO AL INICIO DEL AÑO FISCAL

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	18 mar 1998	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRI	Cuando no se apruebe el presupuesto al inicio del año fiscal, se aplicará el del año anterior.
LVII	29 abr 2000	Cámara Baja	Pablo Gómez Alvarez	PRD	Se dará por aprobado el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, pero no procederá el veto en la materia.
LVII	7 abr 1998	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PAN	Se aplicará el presupuesto que rigió en el año anterior (reconducción).
LVIII	17 oct 2000	Cámara Baja	Grupo parlamentario en la cámara baja.	PAN	Propone la reconducción para el caso de que no se apruebe a tiempo el presupuesto.
LVIII	24 abr 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario en la Cámara Baja		Propone la reconducción para el caso de que no se apruebe el presupuesto a tiempo.
LVIII	5 abr 2001	Cámara Baja	Ejecutivo federal		Propone la reconducción en caso de la no aprobación del presupuesto al inicio del año fiscal.
LVIII	28 mar 2001	Cámara Baja	Diputado Amador Rodríguez Lozano	PRI	Implementar la reconducción para el caso de que el presupuesto no se apruebe a tiempo.
LVIII	10 jul 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRD	Aplicar la reconducción.
LIX	13 abr 2004	Cámara Baja	Diputado Juan Carlos Pérez Góngora	PRI	Reconducción en materia de presupuesto.
LIX	15 abr 2004	Cámara Baja	Diputado Francisco Rojas Gutiérrez	PRI	Reconducción provisional en materia de presupuesto para gastos obligatorios.
LIX	2 jun 2004	Cámara Alta	Diputado Juan Carlos Góngora y Senador Rubén Zarazúa Rocha	PRI	Si al inicio del ejercicio anual no estuvieran aprobados los ingresos o las erogaciones del presupuesto, o ambas, se aplicará, provisionalmente, según se requiera, tanto la Ley de Ingresos, como el Presupuesto de Egresos del ejercicio anterior; éste, en lo relativo a los gastos estrictamente indispensables para el funcionamiento del Estado y al pago de pasivos.
LIX	9 dic 2003	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PAN	Si en la fecha límite el Congreso no aprueba las iniciativas de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos, quedarán aprobados los presentados por el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados para el nuevo ejercicio fiscal correspondiente.

LIX	8 mar 2005	Cámara Baja	Diputado Jorge Triana Tena	PAN	Si cumplida la fecha límite para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación señalada en alguno de los dos párrafos anteriores, según sea el caso, la Cámara de Diputados aún no lo hubiere aprobado, regirá para el siguiente año el presupuesto propuesto originalmente por el Ejecutivo federal.
LIX	8 nov 2006	Cámara Alta	Senador Luis Alberto Rico Samaniego	PAN	Las partidas presupuestales que no sean aprobadas por el Congreso al vencer los plazos previstos, o que el Congreso omita fijar el monto destinado, se entenderá por señalado el que se hubiere fijado en la Ley de Presupuesto anterior.
LIX	9 dic 2004	Cámara Baja	Diputado Iván García Solís	PRD	Si el proyecto de presupuesto no fuera aprobado el 15 de noviembre, se entenderá aprobado en sus términos el proyecto del Ejecutivo.
LIX	9 sep 2003	Cámara Baja	Diputada Cristina Portillo Anaya	PRD	Si la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, se considerará prorrogada la del ejercicio anterior hasta la aprobación de la nueva ley.
LIX	23 abr 2004	Cámara Baja	Diputado Guillermo Huízar Carranza	PRD	Si al inicio del año no estuviese aprobada la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, continuará vigente la aprobada el año anterior.
LIX	29 abr 2004	Cámara Baja	Diputada Minerva Hernández Ramos	PRD	Si al inicio del año no estuviere aprobado el Presupuesto de Egresos, regirá el proyecto presentado por el Ejecutivo Federal.
LIX	17 mar 2005	Cámara Alta	Senadora Gloria Lavara Mejía	PVEM	Si transcurridos los plazos señalados en esta Constitución la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente no fueran aprobados, se entenderán como vigentes la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviados por el Ejecutivo Federal.
LIX	8 feb 2006	Cámara Baja	Diputado Jesús Martínez Álvarez	CDppn	En el caso de que al 31 de diciembre no hubieren sido aprobadas la Ley de Ingresos o la Ley de Presupuesto del Estado, las leyes aprobadas para el año que concluye prorrogarán su vigencia durante todo el año siguiente.
LIX	16 dic 2003	Cámara Baja	Diputado Federico Döring Casar	PAN	En el proyecto de presupuesto se reputará aprobado por el Congreso todo objetivo de equilibrio presupuestal no devuelto al Ejecutivo antes del vencimiento del plazo.
	1 dic 2005	Cámara Baja	Diputado Bernardo Loera Carrillo	PAN	Propone la procedencia del veto parcial presidencial en materia de presupuesto. Si la Cámara de Diputados no resuelve antes del 15 de diciembre se considerarán aprobadas las observaciones del Ejecutivo.

POSICIONES EN TORNO A LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL VETO EN MATERIA DE PRESUPUESTO

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	18 nov 1998	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRI	Que el Senado participe en la aprobación del presupuesto.
LVII	11 nov 1999	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRI	Ampliar el período para la aprobación del presupuesto. Facultar al Senado para que participe también en su deliberación.
LVII	29 abr 2000	Cámara Baja	Pablo Gómez Álvarez	PRD	Adelanta la fecha de presentación de la iniciativa de presupuesto, aplicar la iniciativa ficta en caso de que éste no se apruebe a tiempo y hace explícita la improcedencia del veto presidencial en la materia.
LVIII	28 mar 2001	Cámara Baja	Diputado Amador Rodríguez Lozano	PRI	Que el Senado participe en la aprobación del presupuesto.
LVIII	6 abr 2001	Cámara Baja	Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta	PRD	Que el veto presidencial no opere en el presupuesto ni en las reformas constitucionales. Y que el veto pueda ser superado por la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso.
LVIII	10 jul 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRD	No procederá el veto presidencial en materia de presupuesto.
LVIII	22 sep 2005	Cámara Baja	Diputado Alfonso Ramírez Cuellar	PRD	Improcedencia del veto para los decretos o leyes facultad exclusiva de una sola cámara.
LIX	13 abr 2004	Cámara Baja	Diputado Juan Carlos Pérez Góngora	PRI	Procedencia del veto de Ejecutivo en la materia.
LIX	8 feb 2005	Cámara Baja	Diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa	PRI	No procederá el veto del Ejecutivo en materia de presupuesto.

LIX	17 feb 2005	Cámara Baja	Diputada Martha Palafox Gutiérrez	PRI	El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al presupuesto aprobado.
LIX	16 may 2005	Cámara Baja	Diputado Angel Augusti Buendía Tirado	PRI	Procedencia del veto en materia de presupuesto.
LIX	8 sep 2005	Cámara Alta	*Senador Héctor Michel Camarena	PRI	El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, emita el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como cuando declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.
LIX	1 dic 2005	Cámara Baja	Diputado René Meza Cabrera	PRI	El Ejecutivo no podrá vetar el presupuesto.
LIX	1 dic 2005	Cámara Baja	Diputado Bernardo Loera Carrillo	PAN	Propone la procedencia del veto parcial presidencial en materia de presupuesto. Si la Cámara de Diputados no resuelve antes del 15 de diciembre se considerarán aprobadas las observaciones del Ejecutivo.
LIX	9 sep 2003	Cámara Baja	Diputada Cristina Portillo Anaya	PRD	Improcedencia del veto en la Ley de Presupuesto.
LIX	9 dic 2004	Cámara Baja	Diputado Iván García Solís		El Ejecutivo podrá hacer observaciones al proyecto y la mayoría del Congreso resolverá si las acepta.
LIX	1 mar 2005	Cámara Baja	Diputada Cristina Portillo Ayala		Improcedencia del veto en materia de presupuesto, Ley de Ingresos y reformas constitucionales. La mayoría absoluta de la cámara de origen podrá superar el veto.
LIX	17 mar 2005	Cámara Alta	Senadora Gloria Lavara Mejía	PVEM	El Ejecutivo Federal no podrá realizar observaciones al presupuesto de egresos de la Federación.
LIX	7 dic 2004	Cámara Baja	Diputado Hugo Rodríguez Díaz	PRI	No podrá haber veto cuando el presupuesto se apruebe por mayoría calificada.

INICIATIVAS QUE PROPUSIERON ADECUACIONES AL VETO DEL EJECUTIVO

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVIII	21 mar 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario en la Cámara Baja	PAN	Si en 10 días el Ejecutivo no realiza observaciones a las leyes o decretos que le remita el Congreso, éstos se considerarán aprobados.
LVIII	26 mar 2003	Cámara Baja	Diputado Alberto Amador Leal y otros	PRI	Que el veto presidencial sea total y parcial. El veto podrá ser superado por la mayoría del Congreso.
LVIII	6 abr 2001	Cámara Baja	Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta	PRD	El veto podrá ser superado por la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso.
LVIII	19 abr 2001	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PT	Disminuir a una mayoría absoluta la exigencia para superar el veto del Ejecutivo.
LVIII	7 jul 2004	Cámara Alta	*Diputada Martha Palafox Gutiérrez	PRI	Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de origen, dentro de 10 días útiles. La Comisión Permanente recibirá durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y propuestas dirigidas a las cámaras, así como los proyectos de decreto, aprobados por el Congreso de la Unión, que contengan observaciones por parte del Ejecutivo.
LVIII	9 jul 2004	Cámara Baja	Diputada Martha Palafox Gutiérrez	PRI	Reputar aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso en 10 días hábiles.
LVIII	26 oct 2004	Cámara Baja	Diputado Emilio Chuayffet Chemor	PRI	Reputar aprobado todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de origen en 10 días hábiles. El Ejecutivo tendrá 10 días hábiles para promulgar los proyectos aprobados.
LVIII	20 oct 2005	Cámara Baja	Diputado René Meza Cabrera	PRI	Que la Secretaría de Gobernación publique los proyectos de ley o decreto que pasados 10 días útiles no hayan recibido observaciones del Ejecutivo.
LIX	29 sep 2005	Cámara Baja	Diputado José Antonio Cabello Gil,	PAN	Facultar al presidente del Congreso o al de la Comisión Permanente para publicar en el Diario Oficial las leyes o decretos aprobadas superando el veto presidencial.

LIX	9 dic 2004	Cámara Baja	Diputado Iván García Solís	PRD	Cuando el Ejecutivo no publique una ley o decreto aprobado por el Congreso en el tiempo previsto, lo hará la cámara revisora.
LIX	1 mar 2005	Cámara Baja	Diputada Cristina Portillo Ayala	PRD	La mayoría absoluta de la cámara de origen podrá superar el veto.
LIX	16 mar 2005	Cámara Baja	Diputado Iván García Solís	PRD	Cuando el Ejecutivo no publique una ley o decreto para su vigencia, la publicación se hará por conducto de la cámara revisora.
LIX	10 may 2005	Cámara Baja	Diputado Jorge Kawagi Macari	PVEM	Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de origen, dentro de diez días útiles. Si el Ejecutivo no hubiese publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación al término de los plazos mencionados, la cámara de origen tendrá la facultad de publicarlo.
LIX	17 mar 2005	Cámara Alta	Senadora Gloria Lavara Mejía	PVEM	Las leyes o decretos que no sean publicados por el Ejecutivo Federal en los plazos que establece esta Constitución, el presidente del Congreso de la Unión ordenará inmediatamente la publicación correspondiente al secretario de despacho que corresponda de conformidad con las leyes.

INICIATIVAS QUE PROPUSIERON NUEVOS MECANISMOS PARA AUMENTAR LA INCIDENCIA DEL EJECUTIVO EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVIII	28 mar 2001	Cámara Baja	Diputado Amador Rodríguez Lozano	PRI	El Ejecutivo podrá solicitar la aprobación mediante trámite acelerado de tratados internacionales.
LIX	30 mar 2004	Cámara Baja	Diputado Alvaro Elías Loredo	PAN	Facultar al Ejecutivo para presentar iniciativas con carácter preferente.
LIX	18 ago 2005	Cámara Baja	Diputados José González Morfín y Alvaro Elías Moreno	PAN	Facultar al Ejecutivo para presentar iniciativas con carácter preferente.
LIX	20 sep 2005	Cámara Baja	Diputado Jorge Triana Tena	PAN	Facultar al Ejecutivo para presentar iniciativas con carácter preferente.
LIX	4 oct 2005	Cámara Baja	Diputado Jaime del Conde Ugarte	PAN	Facultar al Ejecutivo para presentar iniciativas con carácter preferente.
LIX	3 ago 2005	Cámara Alta	*Diputados José González Morfín y Alvaro Elías Loredo	PAN	Facultar al Ejecutivo para introducir iniciativas con carácter preferente.

INICIATIVAS QUE PROPUSIERON INTRODUCIR LAS FIGURAS DE PLEBISCITO Y REFERENDO

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	31 mar 1998	Cámara Baja	Gilberto Parra R.	PRD	Facultar al Congreso para convocar a referendo y al Ejecutivo para llamar a plebiscito.
LVII	6 nov 1997	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PT	Introducir figuras de referendo, plebiscito e iniciativa popular, así como revocación de mandato.
LVIII	12 abr 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PAN	Introducir las figuras del plebiscito y referendo que podrán ser convocadas por ciudadanos, el Congreso y el Ejecutivo.
LVIII	5 abr 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PAN	Dotar a la Cámara de Diputados la facultad de convocar a referendo o plebiscito.
LVIII	8 nov 2001	Cámara Baja	Gupo parlamentario	CDppn	Incorporar las figras de plebiscito y referéndum, pero no señala quiénes tendrían la facultad de convocarlos.
LVIII	5 abr 2002	Cámara Baja	Diputada Beatriz Lorenzo Juárez	PAS	Dotar al Ejecutivo, al Legislativo y a la ciudadanía del derecho de convocar a referendo leyes y reformas constitucionales.
LIX	29 abr 2004	Cámara Baja	Diputado René Meza Cabrera	PRI	Someter el mandato del Ejecutivo a referendo a mitad de su mandato.

LIX	30 jun 2004	Cámara Alta	Diputada María Esther Scherman, a nombre del diputado René Meza Cabrera	PRI	Introducción de la figura del referendo para ratificar al Presidente a mitad de su mandato.
LIX	2 jul 2004	Cámara Baja	Dip Heliodoro Carlos Díaz y René Meza	PRI	Referendo para ratificar o remover al Presidente de la República a mitad de su mandato.
LIX	18 jul 2005	Cámara Baja	Diputado Roger David Alcocer García	PRI	Propuso una Ley Federal de Mecanismos de Participación Democrática de los Ciudadanos en la que contempla dotar al Congreso, al Ejecutivo y a los ciudadanos de la facultad de convocar a plebiscito y referendo.
LIX	13 jul 2005	Cámara Alta	Diputado David Alcocer García	PRI	Establecer una ley federal de mecanismos de participación democrática de los ciudadanos, en la que se faculte al Ejecutivo, al Congreso y a los ciudadanos a convocar a plebiscito y referendo. Contempla la revocación de mandato para los cargos de elección popular.
LIX	27 sep 2005	Cámara Alta	Senador Abel López Sánchez	PRI	Facultar al Ejecutivo, al Legislativo y a la ciudadanía para convocar a plebiscito y referendo.
LIX	29 abr 2004	Cámara Baja	María Angélica Ramírez Luna	PAN	Faculta al Ejecutivo, al Congreso y a los ciudadanos para convocar a plebiscito y referendo.
LIX	3 feb 2005	Cámara Baja	Diputado Jaime del Conde Ugarte	PAN	Faculta al Ejecutivo, al Congreso y a los ciudadanos para convocar a plebiscito.
LIX	1 abr 2004	Cámara Baja	Diputados Susana Manzanares Córdoba y otros.	PRD	Facultar al Presidente, al Congreso y a los ciudadanos para convocar a plebiscito, y al Congreso, el Ejecutivo y los ciudadanos, de manera coordinada, para convocar a referendo.
LIX	8 feb 2006	Cámara Baja	Diputado Jesús Martínez Alvarez	CDppn	El Ejecutivo podrá convocar a plebiscito y referendo.
LIX	4 feb 2006	Cámara Baja	Diputado Jesús Martínez Alvarez	CDppn	Ejecutivo y Congreso podrán convocar a referendo para reformas constitucionales.
LIX	16 feb 2006	Cámara Alta	Senador José Bonilla Robles	PRI	Reducir el mandato del Ejecutivo a cuatro años, con posibilidad de ratificación mediante consulta popular.

2.- INICIATIVAS DE REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL

INICIATIVAS EN TORNO A LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LEGISLADORES

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	28 oct 1998	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRI	Reelección Inmediata de los legisladores.
LVII	7 jun 2000	Cámara Baja	Miguel Quiroz Pérez	PRI	Plantea la reelección de legisladores por un solo periodo.
LVII	12 ene 2000	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRD	Ampliar a cuatro años el mandato de los legisladores.
LVII	1 jun 2000	Cámara Baja	Miguel Quiróz	PVEM	Instaurar la reelección inmediata de senadores y sólo por un periodo para los diputados.
LVIII	19 mar 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PAN	Reelección consecutiva de senadores hasta por un periodo, y por tres para los diputados. En el cuerpo de la iniciativa el grupo se manifiesta por una reforma del Estado dentro del sistema presidencial.
LVIII	22 mar 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario en la Cámara Baja	PAN	Propone la reelección inmediata por un periodo para los senadores y hasta por tres para los diputados.
LVIII.	28 mar 2001	Cámara Baja	Diputado Amador Rodríguez Lozano	PRI	Reelección inmediata de los legisladores.
LVIII	22 nov 2001	Cámara Baja	Diputado José Francisco Yunes Zorrilla		Reelección inmediata de los legisladores.
LVIII	30 jun 2003	Cámara Baja	Diputado David Augusto Sotelo.	PRI	Reelección inmediata por un periodo de senadores y diputados.
LIX	13 abr 2004	Cámara Baja	Diputado Heliodoro Díaz Escárrega	PRI	Ratificar la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores.
LIX	20 abr 2004	Cámara Baja	Jesús Lomelí Rosas	PRI	Ampliar el término del mandato de los legisladores a seis años.
LIX	19 abr 2004	Cámara Baja	Diputado René Meza Cabrera	PRI	Autorizar la reelección inmediata de los legisladores sólo por un periodo.
LIX	20 abr 2004	Cámara Baja	Diputado J. Jesús Lomelí Rosas	PRI	Ampliar el término del mandato de los diputados a 6 años.
LIX	29 abr 2004	Cámara Baja	Dip René Meza Cabrera	PRI	No reelección inmediata de los legisladores.
LIX	30 jun 2004	Cámara Alta	*Diputada María Esther Scherman, a nombre del diputado René Meza Cabrera	PRI	Reelección inmediata de los primeros por solo un periodo legislativo .
LIX	2 jul 2004	Cámara Baja	Dip Heliodoro Carlos Díaz y René Meza	PRI	Reelección inmediata de los diputados por un solo periodo. Prohibición de la reelección inmediata para los senadores.
LIX	11 nov 2004	Cámara Baja	Diputado Hugo Rodríguez Díaz	PRI	Reelección inmediata para diputados y senadores sólo por un periodo.
LIX	24 ago 2005	Cámara Alta	Diputado Heliodoro Díaz Escárrega	PRI	Ampliar el mandato de los diputados a seis años.
LIX	29 ago 2005	Cámara Baja	Diputado Heliodoro Díaz Escárrega	PRI	Ampliar el mandato de los diputados a seis años.
LIX	22 nov 2005	Cámara Alta	Senadora Silvia Hernández	PRI	Los senadores y diputados electos por mayoría relativa podrán ser reelectos de manera inmediata, los primeros hasta por un periodo adicional, los segundos hasta por dos.
LIX	12 abr 2005	Cámara Baja	Diputado Salvador Marquez Lozornio	PAN	Permitir la reelección inmediata por un periodo a los senadores y hasta por tres periodos a los diputados electos por mayoría relativa.
LIX	10 nov 2005	Cámara Baja	Diputada Sheyla Fabiola Aragón Cortés	PAN	Permitir la reelección inmediata de los senadores por un periodo adicional y la de los diputados hasta por tres periodos.
LIX	22 nov 2005	Cámara Alta	Senadora Silvia Hernández	PRI	Los senadores y diputados electos por mayoría relativa podrán ser reelectos de manera inmediata, los primeros hasta por un periodo adicional, los segundos hasta por dos.

INICIATIVAS QUE PROPUSIERON REDUCIR O ELIMINAR EL COMPONENTE PROPORCIONAL EN LA FÓRMULA DE ELECCIÓN DEL CONGRESO

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVIII	27 oct 1998	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRI	Integrar la Cámara de Diputados con 300 miembros electos por el principio de mayoría relativa.
LVIII	3 dic 2002	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PAN	Propone reducir a 400 legisladores la integración de la Cámara de Diputados, 300 electos por mayoría relativa y 100 por representación proporcional.
LVIII	10 abr 2002	Cámara Baja	Diputado José Ramón Soto Reséndiz	PAN	Que la Cámara de Diputados se integre por 350 diputados; 210 electos por mayoría relativa y 140 por representación proporcional. El Senado se integrará por 96 senadores, la mitad de ellos electos por mayoría relativa y los restantes asignados a la primera minoría.
LVIII	28 mar 2001	Cámara Baja	Diputado Amador Rodríguez Lozano	PRI	Reducir los diputados electos por representación proporcional a 100, y fijar en 300 diputados los topes de sobrerrepresentación. Eliminar el principio de representación proporcional para la integración del Senado.
LVIII	19 oct 2001	Cámara Baja	Varios diputados del grupo parlamentario	PRI	Eliminar los escaños de representación proporcional en ambas cámaras del Congreso.
LVIII	28 abr 2003	Cámara Baja	Diputado Efrén Leyva A.	PRI	Suprimir las curules de representación proporcional en el Senado.
LIX	21 oct 2004	Cámara Baja	Diputado Hugo Rodríguez Díaz	PRI	Integrar la Cámara de Diputados con 300 legisladores electos por mayoría relativa y 100 por representación proporcional. La Cámara de Senadores con 96 legisladores, dos por mayoría relativa.
LIX	1 ago 2005	Cámara Baja	Diputado Fco. Luis Monárrez.	PRI	Que la Cámara de Diputados se integre por 300 legisladores electos por mayoría relativa y 100 de primera minoría. El Senado se integrará por 96 legisladores, dos electos por mayoría en cada entidad federativa y uno asignado a la primera minoría.
LIX	12 sep 2005	Cámara Baja	Varios diputados	PRI	Integrar la Cámara de Diputados con 300 legisladores electos por el principio de mayoría relativa y 100 de primera mayoría. La Cámara de Senadores se integrará con 96 legisladores, dos electos en cada entidad federativa por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría
LIX	10 nov 2005	Cámara Baja	Diputados Benito Chávez Montenegro y Hugo Rodríguez Díaz	PRI	Que la Cámara de Diputados se integre por 300 diputados electos por mayoría relativa y 120 por representación proporcional. Una sexta circunscripción recibiría el voto de los mexicanos en el extranjero.
LIX	14 dic 2005	Cámara Baja	Diputado Gustavo Moreno Arcos	PRI	Propone integrar la Cámara de Diputados con 400 legisladores, 300 electos según el principio de mayoría relativa y 100 por representación proporcional.
LIX	22 nov 2005	Cámara Alta	Senadora Silvia Hernández	PRI	La Cámara de Diputados se integrará por 400 senadores electos por mayoría relativa y 100 por representación proporcional.
LIX	17 mar 2005	Cámara Baja	Diputados Jorge Luis Preciado Rodríguez y Salvador Marquez Lozornio	PAN	Que la Cámara de Diputados se integre por 300 legisladores electos según el principio de mayoría relativa y 100 por representación proporcional. El Senado con 96 legisladores, dos en cada estado elegido por mayoría relativa y el tercero asignado a la primera minoría.
LIX	9 dic 2004	Cámara Alta	Senador Alfredo Martín Reyes Velázquez	PAN	Que la Cámara de Diputados se integre con 400 legisladores, 300 electos por mayoría relativa y 100 por representación proporcional. Integrar el Senado con 96 legisladores, dos electos en cada entidad por mayoría relativa y uno otorgado a la primera minoría.
LIX	15 dic 2006	Cámara Alta	Senador Alfredo M. Reyes Velázquez	PAN	La Cámara de diputados estará integrada por 400 legisladores, 300 electos por mayoría relativa y 100 por representación proporcional. El Senado se integrará por 96 legisladores, dos por cada estado electos por mayoría y uno asignado a la primera minoría.
LIX	8 feb 2006	Cámara Baja	Diputado Jesús Martínez Alvarez	CDPPN	La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos en distritos electorales uninominales según el principio de mayoría relativa, y por 100 diputados electos en circunscripciones plurinominales regionales según el principio de representación proporcional. La Cámara de Senadores se integrará por tres senadores electos por cada una de las entidades federativas, a través del sistema de listas abiertas y modalidad de voto único.
LIX	29 abr 2004	Cámara Baja	Dip. René Meza Cabrera	PRI	Elegir un diputado por cada 300 mil habitantes, y tres senadores por cada entidad federativa.
LIX	2 jul 2004	Cámara Baja	Dip Heliodoro Carlos Díaz y René Meza	PRI	Elegir un diputado por cada 300 mil habitantes o por una fracción que pase de los 50 mil. El Senado se compondrá de tres miembros por cada entidad federativa.

LIX	2 mar 2005	Cámara Alta	Senador Jorge Abel López Sánchez	PRI	La Cámara Baja se integrará por 300 legisladores electos por mayoría relativa. La Cámara Alta por 64 senadores, dos por cada entidad y el Distrito Federal, todos por mayoría relativa.
LIX	20 abr 2006	Cámara Alta	Senador Jorge Lozano Armengol	PAN	La Cámara de Diputados se integrará por 200 legisladores electos según el principio de mayoría relativa y 100 por representación proporcional.

INICIATIVAS QUE PROPUSIERON AUMENTAR EL COMPONENTE PROPORCIONAL EN LA FÓRMULA DE ELECCIÓN DEL CONGRESO

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	27 abr 2000	Cámara Baja	Marcelino Díaz de Jesús	PRD	Aumentar en 40 curules la representación en la Cámara de Diputados y en 17 la del Senado.
LVII	20 ene 1999	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PVEM	Instalar la representación proporcional total en la Cámara de Diputados. Eliminar las listas nacionales en la elección del Senado.
LVII	30 abr 1999	Cámara Baja	Grupos parlamentarios del independientes	PAN, PRD, PT, PVEM,	Eliminar la sobrerrepresentación.
LIX	9 jul 2004	Cámara Baja	Diputada Martha Palafox Gutiérrez	PRI	En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje mayor al 60 por ciento de la cámara. Las diputaciones de representación proporcional se asignarán en proporción directa al porcentaje que cada partido obtenga de la votación nacional emitida en las circunscripciones plurinominales.
LVIII	20 sep 200	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PRD	Invertir el papel de los principios electivos de las legislaturas, dando un papel preponderante al principio de representación proporcional.
LVIII	17 dic 2001	Cámara Baja	Diputado Uuc-kib Espadas Ancona	PRD	Que la Cámara de Diputados se integre por 250 diputados electos por mayoría relativa y 250 por representación proporcional. Todos los integrantes de la Cámara de Senadores serán electos por el principio de representación proporcional.
LVIII	5 abr 2002	Cámara Baja	Diputado Miguel Barbosa	PRD	Propone que los 500 diputados que integran la cámara baja se elijan por el principio de representación proporcional.
LVIII	25 abr 2002	Cámara Baja	Diputado Martí Batres	PRD	Elegir a los 500 diputados mediante el principio de representación proporcional.
LVIII	10 dic 2002	Cámara Baja	El grupo parlamentario	PVEM	Disminuir los integrantes de la Cámara de Diputados a 300, 150 electos por mayoría relativa y 150 por representación proporcional.
LVIII	13 abr 2002	Cámara Baja	Diputados Beatriz Patricia Lorenzo y José Antonio Calderón	PAS	Que la Cámara de Diputados se integre por 200 miembros electos por el principio de representación proporcional.
LIX	22 sep 2005	Cámara Baja	Diputada Martha Palafox Gutiérrez	PRI	Desaparecer el 8 por ciento de sobrerrepresentación.
LIX	29 nov 2005	Cámara Baja	Diputado Alejandro Murat Hinojosa	PRI	Integrar el Senado con 128 legisladores, 64 electos por mayoría relativa y 64 por representación proporcional. Los primeros en elección concurrente con los comicios presidenciales; los segundos con la de los diputados.
LIX**	13 dic 2006	Cámara Alta	Senador Jesús Galván Muñoz	PAN	La Cámara Alta se integrará por 96 senadores, dos por cada estado electos por mayoría relativa, 32 por representación proporcional. La cámara se renovará por mitad cada tres años.
LIX	15 mar 2005	Cámara Baja	Diputado Tomás Cruz Martínez	PRD	La Cámara de Diputados se integrará por 200 diputados electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional pura.
LIX	22 mar 2006	Cámara Baja	Diputado Jorge Antonio Kahwagi	PVEM	La Cámara de Diputados se integrará por 200 legisladores electos por mayoría relativa y 100 por representación proporcional. Ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
LIX	18 feb 2005	Cámara Baja	Diputado Pedro Vázquez González	PT	A los partidos que obtengan del 2 al 5 por ciento de la votación nacional se les asignarán diputados mediante la fórmula de proporcionalidad pura. El resto de los diputados por representación proporcional se asignará a los que obtengan más del por ciento del voto nacional.

INICIATIVAS QUE PROPUSIERON MODIFICAR LAS LISTAS ELECTORALES

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	13 abr 2000	Cámara Baja	Jesús Samuel Maldonado Bautista	PRD	Modificar la forma en que se integran las listas plurinominales para las elecciones del Congreso.
LIX	26 oct 2004	Cámara Baja	Diputado Gonzalo Moreno Arévalo	PRI	La Cámara de Diputados estará integrada por 300 legisladores electos según el principio de mayoría relativa y hasta 200 por representación proporcional, que serán asignados mediante un sistema de prelación.
LIX	31 mar 2005	Cámara Baja	José Antonio Cabello Gil	PAN	Integrar la Cámara de diputados con 300 legisladores electos por mayoría relativa y 200 de representación proporcional. De los cuales 100 se elegirán mediante el sistema de listas regionales y los otros 100 mediante el sistema de porcentajes mayores de la votación válidados de los candidatos no electos por mayoría.
LIX	11 oct 2005	Cámara Baja	Diputado Jorge Triana Tena	PAN	Integrar la Cámara de diputados con 300 legisladores electos por mayoría relativa y 200 de representación proporcional, de los cuales 100 se elegirán mediante el sistema de listas regionales y los otros 100 mediante el sistema de porcentajes mayores de la votación válidados de los candidatos no electos por mayoría.
LIX	10 may 2005	Cámara Baja	Diputado Rafael Flores Mendoza	PRD	La Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 según el principio de representación proporcional. Deberá haber al menos un diputado elegido bajo el principio de representación proporcional con el carácter de migrante.
LIX	6 dic 2005	Cámara Baja	Diputado Marcelo Tecolopa Tixteco	PRI	Los partidos políticos deben postular en cada una de sus fórmulas por lo menos a un candidato indígena. Una de las cinco circunscripciones plurinominales será indígena.
LIX	14 dic 2004	Cámara Alta	*Senador Héctor Osuna Jaime	PAN	Que las legislaturas locales elijan a 32 de los senadores integrantes de la cámara alta.
LIX	20 abr 2006	Cámara Alta	Senador Jorge Lozano Armengol	PAN	El orden de las listas de representación proporcional será descendente, según el porcentaje obtenido por cada candidato en la votación correspondiente de cada distrito.

INICIATIVAS QUE PROPUSIERON ELEVAR LAS BARRERAS AL REGISTRO DE LOS PARTIDOS

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	5 jun 2000	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PVEM	Eleva los requisitos de las Asociaciones Políticas Naciones para convertirse en Partidos Políticos.
LVIII	28 abr 2003	Cámara Baja	Diputado Efrén Leyva Acevedo	PRI	Establecer en por ciento la barrera para que los partidos políticos conserven su registro.
LVIII	4 oct 2002	Cámara Baja	Diputado Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere	PAN	Exigir por ciento de la votación nacional como requerimiento mínimo para que los partidos tengan derecho al registro.
LVIII	10 abr 2002	Cámara Baja	Diputado José Ramón Soto Reséndiz	PAN	Establece en 4 por ciento de la votación nacional la barrera para que los partidos conserven su registro.
LIX	26 abr 2005	Cámara Baja	Diputado Jaime del Conde Ugarte	PAN	Elevar la barrera del registro a los partidos políticos a 4 por ciento del total de la votación emitida en las circunscripciones plurinominales y a 6 por ciento de las elecciones federales ordinarias.
LIX	11 nov 2003	Cámara Alta	Senador Francisco Fraile García	PAN	Elevar la barrera al registro al 3 por ciento del total de la votación emitida.
LIX	1 oct 2003	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PVEM	Eleva los requisitos para que una organización pueda ser registrada como partido a contar con tres mil afiliados en por lo menos 15, y no 10 entidades federativas
LIX	28 oct 2003	Cámara Alta	Senadora Verónica Velasco Rodríguez	PVEM	Eleva los requisitos para que una organización pueda ser registrada como partido a contar con tres mil afiliados en por lo menos 15, y no 10 entidades federativas.

INICIATIVAS QUE PROPUSIERON FLEXIBILIZAR LAS COALICIONES

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	18 mar 1999	Cámara Baja	Grupo parlamentario	PT	Adecuar conceptos de coalición y candidaturas comunes.
LVII	30 abr 1999	Cámara Baja	Grupos parlamentarios	PAN, PRD, PT, PVEM, independientes	Permitir las candidaturas comunes.
LIX	21 oct 2004	Cámara Baja	Diputado Hugo Rodríguez Díaz	PRI	Se podrán formar coaliciones para la elección del Presidente, de diputados por representación proporcional y de mayoría.
LIX	21 oct 2004	Cámara Baja	Diputado Hugo Rodríguez Díaz	PRI	Se podrán formar coaliciones para la elección del Presidente, de diputados por representación proporcional y mayoría.
LIX	17 feb 2005	Cámara Baja	Grupo parlamentario	CDppn	Restituir las candidaturas comunes.

INICIATIVAS QUE SE MANIFESTARON EN TORNO A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	30 abr 1998	Cámara Baja	Gilberto Parra	PRD	Permitir candidaturas independientes.
LVIII	24 abr 2002	Cámara Baja	Diputado César Augusto Santiago	PRI	Aclarar en la Constitución que sólo los partidos políticos pueden postular candidatos.
LIX	13 dic 2005	Cámara Baja	Diputado Abraham Bagdadii Estrella	PRD	Los partidos políticos instituirán mecanismos para garantizar el acceso a los espacios de representación popular a ciudadanos sin filiación partidista.
LIX	2 mar 2005	Cámara Alta	Senador Jorge Abel López Sánchez	PRI	Permitir las candidaturas independientes.

INICIATIVAS QUE PROPUSIERON ADOPTAR UN SISTEMA DE DOBLE VUELTA ELECTORAL

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LVII	17 mar 1998	Cámara Baja	Dip. Rafael Alberto Costilla Peniche	PAN	Introducir el sistema de dos vueltas (balotage) para la elección presidencial.
LVIII	21 ago 2002	Cámara Baja	Diputado Luis Miguel Barbosa	PRD	Introducir el sistema de balotage para la elección presidencial y de diputados y senadores electos por mayoría relativa.
LIX	10 may 2005	Cámara Baja	Diputado Leonardo Alvarez Romo	PVEM	Doble vuelta electoral para la elección presidencial.
LIX	22 feb 2005	Cámara Baja	Diputado Jesús Martínez Alvarez	CDppn	Segunda ronda electoral para la elección presidencial.

INICIATIVAS TENDIENTES A GENERAR ELECCIONES CONCURRENTES

Legislatura	Fecha	Cámara de origen	Autor	Partido	Iniciativa
LIX	29 abr 2004	Cámara Baja	Dip. René Meza Cabrera	PRI	Unificar la elección de diputados y senadores al Congreso.
LIX	23 mar 2004	Cámara Baja	Ejecutivo Federal	PAN	Empatar las fechas electorales en todas las entidades
LIX	30 jun 2004	Cámara Alta	Diputada María Esther Scherman, a nombre del diputado René Meza Cabrera		Unificar la elección de diputados y senadores del Congreso de la Unión
LIX	2 jul 2004	Cámara Baja	Dip Heliodoro Carlos Díaz y René Meza	PRI	Unificar la elección de diputados y senadores al Congreso.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Sáez, Manuel, **Gobernabilidad, crisis y cambio, elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio**, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Béjar, Luisa, *ponencia preparada para el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración*, 23 septiembre de 2005, en Madrid, España.

Béjar, Luisa y Mirón Lince; Rosa María (coord) **El Congreso Mexicano después de la Alternancia**, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, primera edición, marzo 2003.

Béjar, Luisa, **Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia**, UNAM, Ediciones Gernika, México, 2006.

Béjar, Luisa "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México", en Béjar, Luisa y Mirón Lince; Rosa María (coord) **El Congreso Mexicano después de la Alternancia**, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, primera edición, marzo 2003, pp 197-241.

Béjar, Luisa "Representación y disciplina parlamentarias en México: el marco partidista-electoral después de la alternancia" en Mirón Lince, Rosa María y Espinoza Toledo, Ricardo **Partidos Políticos: Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad**, AMEP, UNAM, UAM, primera edición, 2004.

Cámara de Diputados, **Gaceta Parlamentaria**, iniciativas presentadas en las LVII, LVIII y LIX Legislaturas del Congreso Mexicano de la Unión, septiembre de 1997-mayo de 2006, página electrónica: www.camaradediputados.gob.mx

Cámara de Senadores, **Gaceta Parlamentaria**, iniciativas presentadas en las LVII, LVIII y LIX Legislaturas del Congreso Mexicano de la Unión, septiembre de 1997-mayo de 2006, página electrónica: www.senado.gob.mx

Camou, Antonio "Gobernabilidad y Democracia", **Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática**, No.6, Instituto Federal Electoral, México, 2004.

Carpizo, Jorge **El presidencialismo mexicano**, México, Siglo XXI, 1978.

Casar, María Amparo, **Building the executive dominance in Mexico: party-executive relations**, documento de trabajo número 74, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997

Casar, María Amparo y Marván, Ignacio "**Gobernar sin mayoría (México 1867-1997)** , Cide, Taurus, México, 2000.

Casar, María Amparo "Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México en **Política y Gobierno**, vol VI, núm.1, primer semestre de 1999, pp.83-128

Casar, María Amparo, **The analysis of Presidentialism in Mexico: A Review of the Literature**, Documento de Trabajo número 56, División de Estudios Políticos, CIDE, 1996.

Casar, María Amparo, **Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México**, Documento de Trabajo Número 77, Cide, 1998

|

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, México, cuarta edición, 2000

Cox, Gary y McCubbins, Mathew , “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes” en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (editors) **Presidents, Parliaments and Policy**, Cambridge, Cambirdge University Press, 2001.

Cheibub, José Antonio (Yale University), “Minority goverments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies”, **Comparative political studies**, volume 35, number 3, april 2002.

Elgie Robert “From Linz to Tsebelis: Three waves of presidential/parlamentary studies”, **Review Democratization**, vol. 12, No. 1, Printed in Great Britain by Belland Bain Ltd. Glasgow, february 2005

Espinoza Toledo, Ricardo “La experiencia reciente del Congreso mexicano” (LVII y LVIII legislaturas), revista **Configuraciones**, Nos. 12 y 13, Fundación Pereyra, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, abril-septiembre 2003, pp.48-77.

Espinoza Toledo, Ricardo “El presidencialismo desadaptado”, en Attili, Antonela (coord.) **Treinta años de cambio político en México**, Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006.

Espinoza Toledo, Ricardo (coord) **Presidencialismo** Congreso Nacional de Ciencia Política, CNCPyAP, UAM, IFE, México, 1996.

Espinoza Toledo, Ricardo “Los contenidos de la representación política”, en Espinoza Toledo, Ricardo y Jiménez Ottalengo, Regina (coords) **La representación política y el Congreso**, Cuaderno de Investigación No. 35, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2006, pp 21-39.

Espinoza Toledo, Ricardo “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México” en Merino, Mauricio (coordinador) **La ciencia política en México**, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, FCE, México.

Fernández, Mario, “Instituciones de gobierno y políticas de desarrollo en América Latina”, en Nohlen Dieter y Fernández Mario (eds) **Presidencialismo versus parlamentarismo**, Nueva Sociedad, primera edición, 1991

Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew, “Introduction”, en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (editors) **Presidents, Parliaments and Policy**, Cambridge, Cambirdge University Press, 2001.

Jones, Mark P. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies**, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame, 1995.

Lajous, Alejandra **Los partidos políticos en México**, Premiá, La red de Jonás, México, segunda edición 1986.

Lanzaro, Jorge (compilador) **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, agosto 2001.

Linz, Juan, **La quiebra de las democracias**, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Linz, Juan J. "The perils of presidentialism", **Journal of Democracy**, Vol. 1, No. 1, 1990

Linz, Juan J. "The virtues of Parlamentarism" , **Journal of Democracy**, Vol.1, No 4, 1991, pp 84-91.

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

Liphart Arend, "Presidencialismo y democracia mayoritaria:observaciones teóricas", en Linz, Juan y Valenzuela ,Arturo (comps) **Las crisis del presidencialismo**. 1. Perspectivas comparadas. Alianza Editorial, Madrid, 1977

López Lara, Álvaro "La representación y los efectos del bicameralismo en el Congreso mexicano" en Béjar Algazi, Luisa y Waldman, Gilda (coord) **La representación parlamentaria en México**, UNAM, Gernika, México, 2004.

Lujambio, Alonso "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobiernos divididos en México" en Lanzaro Jorge (comp) **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000.

Lujambio, Alonso **Gobiernos divididos en la Federación Mexicana**, UAM, IFE, Congreso Nacional de Ciencia Política, primera edición, 1996.

Mainwaring, Scott, "Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation", working paper 144, September 1990. **Comparative Political Studies**, Vol. 26, No. 2, 1993, pp 298-338.

Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew, "Juan Linz, presidentialism, an democracy: a critical appraisal" , working paper 200, july 1993 **Comparative Politics**, vol 29, No.4, 1997, pág 449-471

Mainwaring, Scott and Shugart Mattew (comp) **Presidencialismo y democracia en América Latina**, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, primera edición 2002.

Marván Laborde, Ignacio, "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana".

Molinar Horcasitas, Juan **El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México**, Cal y Arena, segunda edición, México 1995.

Morgenstern, Scott y Nacif, Benito, edits, **Legislative politics in Latin America**, Cambridge University Press, 2002.

Nacif, Benito **Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del presidencialismo**. Documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2004

Nacif, Benito "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Morgenstern Scott and Nacif Benito (Edits) **Legislative politics in Latin América**, Cambridge University Press, 2002

Pérez Correa, Fernando (coordinador) **Recuento de las elecciones del año 2003**, UNAM; Gernika, México, 2004.

Peter, Guy B. **El nuevo institucionalismo**, editorial Gedisa, Barcelona, 2003

Powell, W. Y Dimaggio Paul. J. **El nuevo institucionalismo en el análisis institucional**, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Puente, Khemvirg "A second Chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalition under divided goverment, paper presented to the British Political Studies Association (PSA) Conference 4-7 April 2005, University of Ledds, UK.

Reveles Vázquez, Francisco, coordinador, **Los partidos políticos en México, ¿crisis, adaptación o transformación?**, Gernika, UNAM, México, 2005.

Samuels David J. and Shugart Matthew S., "Presidentialism, elections and representation" en **Journal of Theoretical Politics** 15, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi.

Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, tercera edición 2003.

Sartori, Giovanni, "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en Linz, Juan J. y Valenzuela Arturo, (comps) **Las crisis del presidencialismo.1** Perspectivas comparadas, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

Sartori, Giovanni, **Partidos y sistemas de partidos**, Alianza Universidad, 1980, primera edición, Madrid, 2000

Shugart Mattew and Haggard Stephan "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Haggard, Stephen y MacCubbins, Mathew (editors) **Presidents, parliaments and policy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2001

Shugart Matthew S., y Carey John M, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992.

Stepan Alfred and Skach Cindy, "Constitutional frameworks and democratic consolidation. Parliamentarism versus presidentialism" **World Politics**, Vol. 46 (1992).

Tsebelis, George "Decision Making in Political System: Veto Player in presidentialism, parliamentarism, multicameralist and multipartyim", **British Journal of Political Science**, Vol. 25, 1995, pp.289-325 y George Tsebelis **Veto player. How political institutions work** (Princeton University Press, 2004).

Valadés, Diego "La transición del sistema presidencial mexicano" en Nohlen, Dieter **El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina.....**, pp 123-350

Weldon, Jeffrey A. "Changing Patterns of Executive-Legislative Relative Relations in México", en Kevin J. Middlebrook (edited by) **Dilemas of political Change in México**, Institute of Latin American, Studies University of London, University of California, San Diego, 2004.

Weldon Jeffrey, "State reform in México: Progress and prospects", en Armand B. Pechar-suerdrup and Sara R. Rioff, **Mexican Governance**, Center of Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2006 pp 27-70

Weldon, Jeffrey A. "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937" en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio **Gobernar sin Mayoría (México 1867-1997)**, CIDE, Taurus, México , pp. 265-292.

Weldon, Jeffrey "Las fuentes del presidencialismo mexicano en Scott Mainwaring and Matthew" en Soberg Shugart (compiladores) **Presidencialismo y democracia en América Latina**, Primera edición, Buenos Aires, Paidós, 2002.pp. 175-211.