



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“ENTRE LA COOPERACIÓN Y EL CONFLICTO: LA RELACIÓN
DEL EJECUTIVO CON LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DURANTE EL GOBIERNO DE VICENTE FOX”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:

ALEJANDRA ALTAMIRANO MEDINA

TUTOR: MTRO. JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY

CIUDAD UNIVERSITARIA, MAYO DE 2011





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Para Guillermina, Araceli, Boris y Lucca
por la solidaridad y cariño entrañables.*

*Para Federico, quien siempre
habita en mi recuerdo.*

Agradecimientos

Deseo expresar mi más sincero agradecimiento a mi director de tesis, Mtro. José Woldenberg, quien con gran paciencia y lucidez inyectó el ánimo y las argumentaciones necesarias para abordar y concluir este trabajo. Mil gracias por toda su comprensión, apoyo y oportunas sugerencias. También quiero manifestar mi profunda gratitud a los doctores Lorenzo Arrieta, Luisa Béjar, José Antonio Crespo y Luis E. Gómez, quienes mediante cursos, conversaciones y diversos trabajos publicados fueron, y son, un referente indispensable para pensar los temas de la vida pública nacional. A todos les remito mi admiración, reconocimiento y estima por sus valiosos comentarios a este trabajo.

Sin la “pequeña ayuda de los amigos”, toda puesta en obra se vuelve un acto mecánico y falto de pasión. Y como parte de esas “afinidades electivas” que hacen de la existencia algo más llevadero, incorporo en mis recuerdos a los amigos de la vida: Sergio Ortiz Leroux, por la amistad y cariño eternos, a Julio César Chamorro, Miguel Ángel Hidalgo y René Moya, por la hermandad irónica y polimorfa, a Brenda Aguilar y Sandra Escutia por su demostración de fraternidad sabia, desinteresada y amorosa, a Sara Vargas y Dragan Sánchez por la afabilidad inteligente y políticamente incorrecta. También quiero hacer mención del Dr. José Francisco Gallardo Ollervides, quien me permitió apartarme de la penumbra melancólica denominada depresión. Gracias a todos ellos por estar siempre tan presentes.

El regreso al ámbito escolar significó no sólo la búsqueda personal de más y mejores razones para contribuir, desde la trinchera profesional, a mejorar la marcha cotidiana de un país, sino también el crecimiento interior que otorga el diálogo y la diferencia. En esta maravillosa y contingente tarea me fue muy grato forjar a mis nuevos amigos, quienes me brindaron un inmejorable espacio para el intercambio y el desahogo durante la elaboración de esta tesis: Muchas gracias a Álvaro Torres, Blanca Salazar, Eduardo Rodríguez, Katia y David León-Bevis y Miriam Badillo por la conversación y las amables tardes. También toda mi gratitud a Yuritzi Arredondo, por el apoyo brindado durante la recta final de este proceso.

Finalmente, quiero extender mi más amplio agradecimiento al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, particularmente al Dr. Alfredo Andrade y a la Mtra. Laura Hernández, así como al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el respaldo institucional para realizar mis estudios y concluir este trabajo.

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| Introducción..... | 1 |
| 1. Formas de gobierno y relación entre poderes. Algunas consideraciones teóricas..... | 10 |
| 1.1 El enfoque del “nuevo institucionalismo” y las tres variables de análisis: forma de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos..... | 14 |
| 1.2 La importancia de la forma de gobierno para la estabilidad democrática. El debate parlamentarismo <i>versus</i> presidencialismo..... | 29 |
| 1.3 El fenómeno del “gobierno dividido”..... | 38 |
| 1.4 El debate actual: cómo mejorar el funcionamiento de los presidencialismos..... | 43 |
| 2. México: De la presidencia hegemónica al poder dividido..... | 50 |
| 2.1 Origen, desarrollo y fin del presidencialismo hegemónico. Un recuento a partir de las reformas electorales..... | 52 |
| 2.2 Aspectos formales que rigen la división y relación entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados..... | 69 |
| 2.3 El Proceso Legislativo..... | 85 |
| 2.4 Incentivos y Ciclo Electoral..... | 98 |
| 3. Entre el conflicto y la cooperación: Las vicisitudes del primer gobierno sin mayoría..... | 107 |
| 3.1 Los resultados de la relación del Ejecutivo con la Cámara de Diputados (LVIII y LIX Legislaturas)..... | 111 |
| 3.2 Claroscuros del primer gobierno de alternancia en México... | 124 |
| 3.3 Los límites del poder presidencial durante el gobierno de Vicente Fox..... | 137 |
| Conclusiones..... | 150 |
| Bibliografía..... | 155 |

INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas, el sistema político mexicano ha presenciado una transformación profunda y que parece irreversible. Las históricas elecciones federales de 1988 privaron por primera vez al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la mayoría calificada para efectuar reformas constitucionales en la Cámara de Diputados. En los años siguientes los partidos de oposición, merced a los sucesivos ajustes que se operaron en la legislación electoral, lograron notables avances, comenzando con el reconocimiento del triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones de gobernador en Baja California, en 1989, y culminando con la victoria de Vicente Fox Quesada en las elecciones presidenciales del año 2000. Asimismo, el avance gradual y consistente de la pluralidad política tuvo un fiel reflejo en la composición de la Cámara de Diputados, primero, y posteriormente en la de Senadores, situación que modificó sensiblemente la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Después de 70 años de hegemonía de un solo partido, el país presenció la centralidad de nuevas figuras, como el Congreso, y la paulatina dispersión del poder político hasta entonces centralizado en el presidente de la República.

La tendencia hacia un gobierno sin mayoría, o también conocido en la literatura especializada como “gobierno dividido” y que es cuando el partido que se hace del ejecutivo no controla la mayoría en el legislativo, se hizo presente a nivel federal por primera ocasión en las elecciones intermedias de 1997, se repitió en la elección presidencial del año 2000 y se confirmó nuevamente en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados en 2003. Así el PAN, cuyo candidato había ganado la presidencia tres años atrás, tampoco logró la mayoría absoluta de los asientos en el Congreso. Esta situación derivó no sólo en la imposibilidad

que tuvo el presidente para hacer prosperar su agenda de gobierno, particularmente en lo que se refiere a las llamadas “reformas estructurales”, sino también en la incapacidad para construir acuerdos básicos y de largo aliento entre el Ejecutivo y el Legislativo que redundaran en leyes y políticas públicas encaminadas a atender los grandes problemas nacionales.

Si bien no se pueden desconocer los atributos que entraña la división de poderes, en términos de vigilancia, regulación y contrapeso entre éstos, en el contexto de los presidencialismos sin mayoría (como lo son un importante número en América Latina) el ejercicio del poder y la aplicación de políticas públicas eficaces, se vuelve un proceso más difícil y complejo. Esta realidad inherente al presidencialismo sin mayoría, así como la amenaza de inestabilidad a partir de salidas extraconstitucionales al desencuentro entre poderes, orilló a muchos países de la región a optar por nuevos diseños constitucionales, orientados a fortalecer el poder del presidente, mediante dos estrategias fundamentales: 1) inclusión de sistemas electorales restrictivos que minimicen el número de partidos capaces de competir por el voto popular, a fin de promover una mayoría legislativa de apoyo en el Congreso, y 2) incorporación de mayores poderes legislativos formales para el presidente, como el poder de “agenda”, que permiten al Ejecutivo promover cambios en la legislación restringiendo las alternativas sobre las cuales se pueda optar o fijando tiempos precisos de deliberación por parte del Congreso.

En contraste, en México la herencia de un presidente con poderes más allá de la constitución (“metaconstitucionales”) reforzó el supuesto de las amplias facultades del Ejecutivo. Sin embargo, una vez que se diluyó la hegemonía del partido del presidente, sus atribuciones quedaron determinadas por lo que señala la Constitución, que a juicio de algunos estudiosos son relativamente limitadas, por lo menos en el ámbito de su

interacción con el Legislativo. Adicional al estrecho margen que le otorga el diseño constitucional, el gobierno sin mayoría puede enfrentar, tal y como ocurrió con el programa de gobierno foxista, la ausencia de incentivos para la cooperación de la oposición en el Congreso. Dicha carencia, frecuentemente resaltada por los críticos del formato presidencial, se incrementa cuando los costos de la negociación resultan mayores respecto de los beneficios. En efecto, bajo esta lógica si los partidos de oposición cooperan en políticas exitosas con el partido gobernante, éste recibirá el crédito, mientras que si algunos partidos de oposición apoyan medidas impopulares impulsadas por el gobierno, tendrán que compartir los costos electorales.

Asimismo, y dentro del conjunto de factores institucionales, en México desde 1933 quedó prohibida la reelección consecutiva de legisladores, lo cual afectó desde entonces la construcción de verdaderas carreras parlamentarias que propiciaran mayor profesionalización del cuerpo legislativo. En el pasado, esta carencia no tenía mayores consecuencias puesto que la carrera política de los legisladores no tenía que ver con su desempeño y posterior evaluación por parte del electorado, sino con las relaciones de lealtad que cultivaran con el partido hegemónico y con su líder, que en la práctica era el presidente de la República. A pesar de que las elecciones competitivas y la evidente pluralidad en la integración del Congreso dinamizaron el trabajo del parlamento mexicano, el irrestricto control que ejercen los líderes de cada fracción, quienes muchas veces son portavoces de sus respectivas dirigencias partidarias, volvió altamente porosa la actividad parlamentaria a los cálculos electorales de corto plazo. De ahí que la agenda y el proceso legislativo en general, durante el primer gobierno de alternancia, se vieron mediados por las propias características derivadas del sistema de partidos: de tres grandes fuerzas políticas, profundamente ideológicas y muy poco inclinadas a la negociación y a las alianzas de gobierno, en virtud de sus

altas probabilidades para competir y, eventualmente, triunfar en la elección siguiente por la más alta magistratura del país.

Aunado a la limitación estructural para fomentar la acumulación de experiencia legislativa que trae consigo la no reelección consecutiva, la renovación total de la Cámara de Diputados a la mitad del periodo presidencial resulta otro factor que puede incidir negativamente en la calidad del proceso legislativo, así como en la relación del presidente con el Legislativo. Por una parte, la complejidad y diversidad de temas que deben ser abordados por el Legislativo, todavía más si tomamos en cuenta el nivel de rezago histórico en esta materia, y las diferencias entre los puntos de vista, muchas veces polarizados, requieren de un mayor plazo temporal para ser debidamente analizados, deliberados y procesados, por lo que tres años pueden resultar insuficientes para asegurar los mejores resultados. Por la otra, las elecciones intermedias (como ocurrió en el caso de Vicente Fox) no se traducen necesariamente en mayor apoyo al partido del presidente, sino que éste puede disminuir. Paradójicamente, por lo menos en nuestro país, la popularidad de que goza el presidente, generalmente durante todo su mandato, no se traduce en respaldo electoral para integrar la Cámara baja durante la segunda mitad de su periodo sexenal.

Asimismo, a la falta de incentivos institucionales se agrega otro hecho no menos determinante: de que a medida que se aproxima el relevo presidencial se hacen más escasas las posibilidades de generar acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Éste, que ha sido un escenario presente en el caso mexicano y que pretende ser revisado durante este trabajo, implica que la cooperación con el gobierno tiene más posibilidades en los primeros años del mandato, antes de que la competencia electoral rompa con las coincidencias que se hubieran forjado al inicio del sexenio presidencial. Así, durante el gobierno de Vicente Fox, las pocas iniciativas importantes que tuvieron éxito se registraron durante el primer trienio, es

decir, en el marco de los trabajos de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, mientras que el segundo periodo se vio fuertemente condicionado por la elección presidencial que se desarrollaría en 2006.

En este sentido, algunos factores de coyuntura provocarían un mayor distanciamiento del presidente con el Congreso. El particular estilo de gobernar de Vicente Fox, más preocupado por el efecto mediático de sus declaraciones, erosionó paulatinamente los vínculos de negociación formal con los partidos representados en el Congreso. Asimismo, la falta de liderazgo frente a su propio partido, así como la realineación al interior de los partidos, particularmente del PRI y del PRD, que como resultado de las elecciones intermedias de 2003 verían incrementado el número de sus respectivos diputados, y que por ende fortalecería sus expectativas rumbo a la elección presidencial; abrirían aún más la brecha de diferenciación y desacuerdo con el Ejecutivo. Pero el cálculo electoral no sería privativo de la estrategia que siguieron los partidos al interior del Congreso, para infortunio de la joven democracia mexicana, el presidente también tomaría parte activa en el proceso. Al menos así lo demostraron sus denodados esfuerzos por eliminar al candidato de la izquierda, aumentando con ello el grado de polarización entre los actores políticos, sociales y económicos a la par de que alejaron indefinidamente la posibilidad de negociar y construir acuerdos.

Si bien la combinación de factores institucionales, de comportamiento de los actores involucrados, así como del particular contexto en que se desarrolló el gobierno de Vicente Fox, no derivó en una crisis de gobernabilidad ni tampoco en un escenario de parálisis legislativa, sí promovió una suerte de “estabilidad congelada” o *impasse* del proceso legislativo, en el que no se atendieron las reformas necesarias para ejercer el poder eficazmente, para repartir en forma adecuada y transparente las responsabilidades y para construir la plataforma que

permitiera el desarrollo económico y social sostenido y equitativo. Contrario a esta afirmación, se ha planteado la elevada tasa de productividad legislativa, que reuniendo el trabajo de las Legislaturas LVIII y LIX dieron como resultado la aprobación de 759 iniciativas del total de 4,124 que se presentaron en esos seis años. Sin embargo, este conteo no logra distinguir entre iniciativas importantes y leyes menos relevantes. Asimismo, un número tan prolífico de iniciativas no siempre se traduce en mayores bienes públicos, de hecho se observa como un rasgo contraproducente para la formulación de marcos legales y de políticas públicas más integrales, y a los que pueda darse un seguimiento y evaluación más escrupulosa y coordinada. En suma, lo que se demostró al final del sexenio foxista, es que no siempre cantidad correspondió a calidad.

Como se pudo observar durante el sexenio de Vicente Fox, así como en el actual que encabeza Felipe Calderón, también de extracción panista, el problema de la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en un contexto de gobierno sin mayoría continúa siendo una asignatura pendiente en el proceso de consolidación democrática de México. La urgente necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre poderes, sin renunciar a su autonomía y equilibrio, tiene que ver con el hecho fundamental de hacer compatible la pluralidad con la eficacia gubernamental. En este sentido, no se puede obviar que sin desarrollo, es decir sin instituciones y políticas que conduzcan y propicien una mejor calidad de vida entre los habitantes, se vuelve incierto el futuro de la democracia en el país.

Por lo pronto, en este trabajo sólo abordaremos algunos aspectos que, desde nuestro punto de vista, inciden en la escasa cooperación entre poderes cuando se presenta un gobierno presidencial sin mayoría. El caso abordado será el de la relación que mantuvo el presidente Vicente Fox con

la Cámara de Diputados, y en particular sobre el impacto que tuvo la elección intermedia de renovación de dicha cámara en la supeditación del diálogo, negociación y construcción de acuerdos a los cálculos electorales de los partidos con presencia en el Congreso y del presidente mismo. Conviene señalar, que se trata de una aproximación descriptiva al fenómeno planteado, por lo que se realiza fundamentalmente una reconstrucción histórica más que el análisis exhaustivo de iniciativas en particular o de las diversas estrategias adoptadas por cada uno de los actores.

Así, el presente trabajo se divide en tres capítulos. En primera instancia se revisa el marco conceptual que delimita el estudio de las instituciones políticas de representación, el cual se encuentra determinado por tres variables fundamentales que son: la forma de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. Posteriormente, se realiza un breve recuento del debate que se generó en torno a la forma de gobierno presidencial frente al sistema parlamentario, en virtud de sus ventajas y/o desventajas para la persistencia democrática. Derivado de este debate, se resalta el denominado “talón de Aquiles” del presidencialismo, que tiene que ver con la presencia de los llamados gobiernos divididos, así como su distinción de los gobiernos sin mayoría. Finalmente, se realiza un recuento de las principales vertientes que ocupan el debate actual sobre los distintos tipos de presidencialismo, ya no centradas en el carácter normativo sino en su funcionamiento y adecuación. En este contexto, se identifica el caso mexicano que a partir de su transición democrática, puso en práctica la división de poderes y la problemática que entraña su interacción cuando el gobierno no tiene mayoría en el Congreso.

El segundo capítulo aborda el proceso bajo el cual se desarrolló el tránsito del presidencialismo caracterizado por los poderes “metaconstitucionales” del Ejecutivo y por la hegemonía de un solo partido

—que por la vía de los hechos anularon durante décadas la división formal de poderes consagrada por la Constitución de 1917— hacia un sistema acotado por la pluralidad y la nueva centralidad que a partir de ella adquirió el Legislativo. Para ello, se realiza un breve recuento histórico de la formación del presidencialismo hegemónico, el cual fue gradualmente desplazado en función de sucesivas reformas electorales. Dado que la competitividad electoral logró el fortalecimiento y arraigo de otras fuerzas políticas que acotaron la concentración del poder en el presidente de la República, restando muchas de sus facultades no escritas, se hace imprescindible considerar lo que el diseño constitucional establece como principales atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los preceptos que regulan su interacción. Adicional al recuento de las facultades concedidas por la ley, se revisan los aspectos primordiales e instancias que rigen el proceso legislativo en la Cámara de Diputados. Por último, se presenta un breve apartado sobre la influencia que tiene el ciclo electoral dentro de las estrategias que adoptan los diputados (y sus respectivos partidos) para marcar su relación con el Ejecutivo; y se realiza una consideración final sobre algunos de los elementos que, desde nuestro punto de vista, pudieran coadyuvar a un mejoramiento del trabajo parlamentario en México.

Finalmente, en el tercer capítulo se hace una breve esquematización de cómo ha disminuido paulatinamente la presentación de iniciativas legislativas por parte del Ejecutivo, a razón de su pérdida de la “mayoría” aplastante en el congreso, tal y como se había caracterizado en el régimen de partido hegemónico. Asimismo, y con base en los datos proporcionados por la Gaceta Parlamentaria, se ilustra cómo la nueva composición de la Cámara de Diputados alentó un activismo notable por parte de los legisladores, los cuales presentaron la mayor parte de iniciativas en las Legislaturas revisadas (LVIII y LIX). Sin embargo, tal y como la realidad mostró, la cantidad no siempre equivalió a calidad. En este sentido, se

destaca que la presentación conspicua de iniciativas por parte de los partidos, particularmente los de oposición al PRI, no siguió una ruta definida para la transformación del *statu quo*. Posteriormente se ilustra el proceso legislativo que siguió la tramitación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, así como los efectos negativos que tuvo la renovación de la Cámara de Diputados a mitad del periodo presidencial tanto para la obtención de un número mayor de diputados pertenecientes al partido del Presidente, como para la construcción de coaliciones con otras fuerzas partidistas que permitieran negociar y, eventualmente, desahogar las iniciativas que se hubieran quedado rezagadas en la legislatura anterior. En un segundo momento se narra brevemente lo que ocurrió con algunas de las llamadas “reformas estructurales” planteadas por Vicente Fox, así como algunos de los aciertos que trajo consigo el primer gobierno de alternancia partidista en México. Finalmente, se presenta un breve apartado sobre la emergencia de nuevos actores con poderes de veto, formales e informales, que han limitado el poder, otrora omnipresente, del Presidente en México.

1. FORMAS DE GOBIERNO Y RELACIÓN ENTRE PODERES.

ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Con el advenimiento de la llamada “Tercera Ola Democratizadora” (Huntington, 1994: 17-40) —que definió el reemplazo de regímenes autoritarios y/o dictatoriales por otros preferentemente democráticos, por lo menos en el hecho fundamental, y no menor, del establecimiento de elecciones libres y competitivas para la selección de autoridades políticas por parte de los ciudadanos— se dio inicio a un amplio trabajo académico en torno a las formas en que se desarrollaron dichos reemplazos, denominados de mejor manera por el lenguaje especializado como *transiciones*¹. Sin embargo, y a casi más de tres décadas de haber ocurrido, en la práctica, estos traslados, el debate sigue abierto en función del otro gran aspecto que acompaña al cambio político democrático y que tiene que ver con su *consolidación*.²

¹ No obstante la ambigüedad conceptual, una de las definiciones más conocidas y aceptadas sobre transición democrática es la propuesta por Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter en sus cuatro tomos de *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Para estos autores, por transición debe entenderse “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro (...) delimitado, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria”. Durante la transición las reglas del juego político no están definidas, por lo que los actores buscan preservar sus intereses y definir las reglas del juego. Por tanto, la primera señal de que se ha iniciado una transición es que los gobernantes modifiquen sus propias reglas. Ver: O’Donnell y Schmitter (1994: 19).

² El concepto de *consolidación*, como el de *transición*, también acepta una diversidad de significados. Originalmente se empleaba para referirse al desafío de asegurar el futuro de las democracias, conjurando el retorno al autoritarismo. Sin embargo, el punto nodal de la discusión se centra en la poca claridad que existe en torno a la definición del momento que da inicio el proceso de consolidación; así autores como Morlino señalan que comienza después de la instauración democrática; otros, como O’Donnell, señalan como momento de inicio aquél que conduce a una “segunda” transición basada en la estricta coherencia entre lo que marca la ley y lo que se hace en la realidad. Sin embargo, y más allá de las distintas definiciones, entenderemos por consolidación el momento en el que cobran carta de naturalización los siguientes aspectos: legitimación de los poderes públicos, difusión de valores democráticos, neutralización de actores antisistema, control de los militares por parte de los civiles, creación de partidos políticos y fortalecimiento del sistema de partidos, organización y representación de los intereses populares, participación y

En efecto, la persistencia de un régimen democrático en el tiempo constituye una de las preocupaciones fundamentales en la ciencia política actual. Desde muy diversos ángulos, los estudiosos de la estabilidad democrática se han preguntado sobre los factores que inciden en el mejor funcionamiento de las instituciones encargadas de la provisión de aquéllos bienes públicos (simbólicos y materiales) que permitan la continuidad, legitimidad y respaldo social de la democracia. Así, la democracia no sólo tiene que ver con la pauta de reglas de juego para la distribución del poder político dentro de una sociedad determinada, sino también sobre los efectos que dichas reglas tienen para la integración de los órganos de gobierno y representación, su institucionalización y funcionamiento y la eficacia de éstos para la solución de los problemas que enfrenta una sociedad plural y compleja.

En virtud de los enormes desafíos que enfrentan, particularmente en América Latina, las jóvenes democracias, los estudiosos se han inclinado por revisar los aspectos de funcionamiento institucional que caracteriza a la forma de gobierno prevaleciente en la región: el presidencialismo. En un contexto amenazado por rezagos históricos ingentes, que bien pueden sintetizarse en alarmantes cifras de desigualdad económica y pobreza, en altos índices de corrupción y ausencia de instancias efectivas de rendición de cuentas, así como en una cultura política democrática en algunos casos todavía en estado germinal; la democracia en nuestro continente tiene que hacer frente a una de las paradojas inherentes a cualquier régimen democrático:³ y que es la de hacer efectiva la plena representatividad con la capacidad de los gobiernos para impulsar políticas públicas que

deliberación públicas, institucionalización y funcionamiento de las nuevas reglas electorales, descentralización del poder del Estado, atención a los problemas más urgentes que enfrenta una sociedad determinada, etc. Para una revisión completa de los distintos conceptos de consolidación democrática se sugiere consultar: Moisés López Rosas (2000: 95-98).

³ Una sugerente exposición de las paradojas inherentes a la democracia puede encontrarse en Larry Diamond (1996: 90).

atiendan con eficacia los problemas más urgentes, es decir, hacer compatibles pluralismo con gobernabilidad.

Al respecto, como se verá en este capítulo, el régimen presidencialista entraña un problema de origen para darle cauce de mejor forma a este binomio. En opinión de su principal crítico, el politólogo Juan J. Linz, las dos características básicas del presidencialismo: la legitimidad dual tanto de Presidente como del Congreso (generalmente electos por voto popular), así como los períodos fijos de sus respectivos mandatos, pueden ocasionar severos problemas cuando el contingente más amplio dentro del Legislativo no coincide con el mismo partido del cual emerge el Ejecutivo: “En estas circunstancias, ¿quién tiene mayor derecho a hablar de parte del pueblo: el presidente o la mayoría legislativa que se opone a sus políticas? (...) Siempre es posible que surja el conflicto, y a veces éste puede estallar dramáticamente” (Linz, 1996: 105).

Aunque no necesariamente el resultado de una democracia presidencial en la que el Presidente no cuente con el respaldo mayoritario del Legislativo —fenómeno identificado por la literatura especializada como “gobierno dividido” o “sin mayoría” y que será detallado más adelante— tiene que derivar en un “estallido dramático”, no se pueden desconocer las implicaciones de un diseño institucional en el que, por su propia naturaleza de división de poderes, se encarecen los incentivos para la cooperación entre poderes. Los bajos niveles de entendimiento entre Legislativo y Ejecutivo pueden, en el mejor de los casos, volver más complejos e inciertos los mecanismos de toma de decisiones, obligando a los actores políticos a ensayar diversas formas de negociación y acuerdo. Sin embargo, en el peor escenario, el desencuentro entre ambos poderes puede posponer la definición del ámbito normativo en que deban aplicarse programas y políticas públicas que se reclaman urgentes.

El equilibrio entre conflicto y consenso que puede, y debe, caracterizar la relación entre poderes en presidencialismos con “gobierno dividido” o “sin mayoría” resulta fundamental para garantizar la viabilidad de las instituciones democráticas, particularmente en aquellos países donde los profundos rezagos sociales y económicos no permitan posponer por mucho tiempo el impulso de reformas y programas de largo aliento. La importancia de dotar de eficacia y oportunidad a las acciones emprendidas por el gobierno, mismas que deben ser controladas y vigiladas por su contraparte legislativa, radica en el hecho fundamental de que la parálisis o la inercia de los órganos del Estado pueden provocar la total desafección social hacia la democracia, así como el incremento de conflictividad que derive en violencia, amenazando con ello no sólo al gobierno en cuestión sino al régimen en su conjunto.⁴

Si bien no existen recetas mágicas y únicas que resuelvan de una vez y para siempre los complejos problemas (políticos, económicos y sociales) que enfrenta cada país en su proceso de consolidación democrática, particularmente en América Latina, tampoco impide considerar aquellos supuestos más amplios que inciden en la forma bajo la cual los poderes Ejecutivo y Legislativo, dentro de un marco presidencial con gobierno dividido o sin mayoría, puedan erigirse como eslabones efectivos de contrapesos de poder (*checks and balances*) y de formulación, ejecución y control de políticas públicas. En suma, de lo que se trata, es de

⁴ Como lo señala Gabriel L. Negretto (2003: 54-55): “La parálisis legislativa y decisoria es finalmente el resultado del fracaso del acuerdo. Este resultado es particularmente pernicioso cuando un cambio de política es necesario o deseable para resolver una situación crítica, pero los distintos actores se hallan divididos por diferencias irresolubles en cuanto a la dirección y el contenido del cambio. La parálisis ha sido asociada tanto a la posible inestabilidad política de un régimen democrático, como a su degradación, cuando la única forma de resolver la parálisis es por medio de decisiones unilaterales y en ocasiones extraconstitucionales, tanto por parte del ejecutivo. Más aún, algunos autores han planteado la hipótesis de que, dados los términos fijos de los mandatos en un régimen presidencial y la imposibilidad de resolver el impasse mediante el llamado a nuevas elecciones, una situación de parálisis en circunstancias críticas podría operar como factor causal que lleve a un cambio de régimen por vías extralegales”.

identificar aquellas formulas mínimas (institucionales y de comportamiento de los actores políticos) que permitan el funcionamiento eficaz de los órganos de gobierno sin renunciar al pluralismo democrático. A continuación se enuncian los principales apartados de este capítulo que, aunque de forma esquemática, intentarán ilustrar el debate académico en torno a los diseños institucionales más proclives a la estabilidad democrática.

En primer lugar se exponen algunos de los enfoques considerados por el nuevo institucionalismo, así como de los componentes (variables) que acompañan el análisis de las formas de gobierno, a saber: sistema electoral y sistema de partidos. En segundo término se aborda la primera generación de debates (principalmente de carácter normativo) que originó la disyuntiva teórica “presidencialismo *versus* parlamentarismo”. En un tercer momento se abordan algunas de las consideraciones teóricas sobre el llamado “gobierno dividido”. Finalmente se exponen algunas de las líneas principales sobre una nueva generación de debates en torno al funcionamiento, en plural, de los distintos presidencialismos y los mecanismos adoptados por éstos para mejorar su desempeño.

1.1 El enfoque del “nuevo institucionalismo” y las tres variables de análisis: forma de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos.

El papel relevante que cobraron las instituciones dentro de los estudios de la ciencia política, llevaron a los estudiosos a desempolvar las viejas preguntas del constitucionalismo tradicional respecto a la importancia de la configuración institucional para el desarrollo óptimo de la democracia. Si bien la investigación reciente retoma algunos de estos planteamientos iniciales, se presentan notables diferencias entre lo que se ha denominado

viejo institucionalismo y este *nuevo institucionalismo*.⁵ De forma esquemática, se puede decir que el primero concebía las instituciones como un sistema formal de reglas para organizar y regular el poder, las cuales debían ser revisadas exclusivamente a la luz de criterios normativos y lógicos para garantizar su correcta construcción y aplicación. El *nuevo institucionalismo*, en cambio, al tiempo que amplía el concepto institucional desmarcándolo de su dimensión exclusivamente jurídica, disminuye la pretensión explicativa de las instituciones como factor único y fundamental del cual depende el fortalecimiento democrático. Aunque lo sigue considerando un elemento central de análisis, no se olvida de que el rol y desempeño de las instituciones también dependen del contexto y la contingencia de la política. Adicionalmente, y para el caso de América Latina, la visión más flexible adoptada por el *nuevo institucionalismo* ofrece mejores vías para aproximarnos a la realidad cultural de muchos países de la región, en los cuales prevalece una enorme brecha entre lo que dice la ley y lo que opera en la práctica (O'Donnell, 1996) y en los que se impone una dimensión mayoritariamente informal para procesar muchos de los asuntos públicos.

Si bien el enfoque aportado por el nuevo institucionalismo coincide en reconocer los límites de las variables institucionales para explicar los muy diversos problemas políticos, específicamente aquellos involucrados en el desarrollo y consolidación de las democracias recientemente inauguradas; también es un hecho que los diversos estudios (teóricos y empíricos) enmarcados en el ámbito del nuevo institucionalismo establecen una ponderación distinta de dichas variables, así como una

⁵ Una revisión interesante sobre la distinción entre *viejo* y *nuevo institucionalismo* se encuentra en el capítulo que inicia el célebre texto de Guy Peters (2003: 13-44). Ahí el autor nos describe el recorrido histórico que ha acompañado el estudio de las instituciones políticas y cómo, paulatinamente, el concepto de institución fue cobrando su significado específico en cada una de las disciplinas sociales, particularmente en la ciencia política. Asimismo, se exponen los distintos enfoques de este *nuevo institucionalismo*.

diferente relación de causa-efecto entre ellas. En este sentido, la mayoría de los autores concuerda en establecer que las tres variables principales para explicar las características y funcionamiento de un sistema político se ubican en la forma de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. Sin embargo, la distinción se manifiesta al momento de valorar la importancia o peso de estas variables y la relación causal derivada de su interacción. Así, y de manera por demás telegráfica, a continuación enunciamos las tres principales corrientes en las que ha transcurrido el análisis respecto a la conformación y estabilidad de las instituciones democráticas, particularmente en América Latina:

Enfoque normativo.- Otorga la mayor relevancia a la variable sistema de gobierno en la que se establece una dicotomía típico-ideal entre presidencialismo y parlamentarismo, para la que el parlamentarismo es el modelo proclive para la instauración y desarrollo de la democracia y el presidencialismo para su eventual quiebra (Linz, 1987, Lijphart, 1991). La relación entre variables se establece en términos unidireccionales y monocausales, tendiendo a establecer reglas axiomáticas (“leyes”) para definir un curso lineal entre forma de gobierno-sistema electoral-sistema de partidos.

Enfoque empírico-cuantitativo.- Sin renunciar al valor nomotético de las definiciones generales desarrolladas por el modelo normativo, somete su validez a la comprobación que arrojan los datos estadísticos de dichos enunciados (Carey, Shugart y Mainwaring). La ponderación y relación entre variables se da en un plano estrictamente cuantitativo, pero dirigido también de manera lineal. A pesar de que este modelo ha aportado importantes datos que revelan las limitaciones de las reglas axiomáticas, su privilegio de las dimensiones cuantitativas por encima de las cualitativas resta la importancia de los factores histórico-contextuales que

son constitutivos del funcionamiento de las instituciones y del comportamiento de los actores.

Enfoque histórico-empírico.- Como premisa central de este modelo se afirma que el verdadero significado del valor institucional y de la idoneidad de arreglos institucionales particulares depende de la contingencia política, es decir, de las estructuras sociales, de las condiciones históricas y de la cultura política. Así, este abordaje admite una multiplicidad de factores explicativos y de análisis (establece una atención más equilibrada de las dimensiones cuantitativas y cualitativas que determinan el peso de las variables). Así, ni el desarrollo político en general ni la estabilidad política de un sistema político en particular son analizados en dependencia exclusiva y absoluta de la institucionalidad política. Por tanto, se concibe una relación más compleja entre variables: es decir, las relaciones de causa-efecto son entendidas en el sentido de una causalidad circular antes que lineal-progresiva. La influencia de las variables institucionales es más bien indirecta, múltiple y difícil de ser sujeta a generalizaciones. Entre los autores que se inscriben dentro de esta línea, particularmente en los estudios sobre democracias de reciente data, destaca el politólogo alemán Dieter Nohlen (1991, 1998 y 2005).

A continuación revisaremos brevemente algunas de las principales características que definen los rasgos de las variables constitutivas de los sistemas políticos, como la distinción que aceptan la mayoría de los estudiosos, independientemente de su adscripción a los enfoques antes señalados.

Las tres variables institucionales

En el centro de la cuestión institucional las tres variables interrelacionadas (sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de

partidos), constituyen el elemento sustancial que conforma un sistema político, su estructura y su dinámica. La opción entre las formas de gobierno, que se identifica con la alternativa entre presidencialismo y parlamentarismo, y la opción entre los tipos de sistemas electorales, plasmados en la disyuntiva entre representación por mayoría o representación proporcional, constituyen las selecciones básicas de cualquier orden constitucional. Esta idea se apoya en la convicción de que la opción de cualquiera de estas alternativas tiene repercusiones de gran importancia en la gobernabilidad de un Estado, de que la institucionalidad política influye en los recursos del gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad) y en las capacidades funcionales del sistema político (gobernabilidad)⁶ de atender las expectativas del mayor número de intereses sociales.

Sin embargo, conviene señalar que la relación entre dichas variables no es plenamente simétrica y unidireccional. En lo que respecta al sistema de partidos, tal y como lo señala Nohlen: “(...) no es una variable de tipo institucional o constitucional que ofrece alternativas internas, entre las cuales se puede simplemente escoger” (2005: 10), sino que encuentra su fuente de materialización y desarrollo tanto en factores institucionales (tipo de sistema electoral), como en condicionantes socio-estructurales e históricas, las cuales pueden influir en mayor proporción en función de los clivajes (hendiduras sociales) en que se halle dividida una sociedad.

⁶ Por gobernabilidad podemos entender: “(...) la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental”. Al plantearse la problemática de la gobernabilidad en América Latina, se puede señalar: “(...) éstas no son otras que el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales; y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas por el Estado”, en: Manuel Alcántara (2004: 39-42).

Sistema de Gobierno

Circunscribiendo la noción a su alcance más restringido, el gobierno es una institución política de existencia universal, a diferencia de los parlamentos o los tribunales, por lo que se identifica comúnmente con el poder estatal en sentido estricto. En las democracias actuales, su protagonismo en la orientación de las políticas puede depender de la forma de nombramiento, que varía entre los presidencialismos y los sistemas parlamentarios. Estos factores, junto a otros factores constitucionales y administrativos, hace que los gobiernos resulten unificados, divididos y de coalición. Estas distinciones respecto al debate entre las “bondades” de uno u otro régimen de gobierno, así como la situación de gobiernos sin mayoría (o divididos) será referida en apartados posteriores. Aquí por el momento nos conformaremos en señalar algunas de las características básicas que integran a cada tipo de gobierno.

Sistema parlamentario

En sus orígenes, el sistema parlamentario surgió en Inglaterra como gobierno de asamblea que trajo consigo el nacimiento del constitucionalismo moderno. A este tipo de gobierno lo caracterizó el siguiente esquema: 1) la Asamblea Legislativa electa por el pueblo estaba dotada del dominio absoluto sobre todos los órganos del Estado; 2) el Ejecutivo estaba estrictamente sometido a la Asamblea, pudiendo ser designado o destituido discrecionalmente por ésta; 3) ningún órgano estatal estaba legalmente autorizado para interferir en la autonomía ni en el monopolio del poder ejercido por la Asamblea, es decir, no existía ningún derecho del gobierno para disolver el Parlamento, aunque cabía una disolución por parte del gobierno soberano (Löewenstein, 1983: 97).

En la actualidad, el gobierno de asamblea ha sido un modelo prácticamente superado en todos los sistemas parlamentarios. En los sistemas de gobierno parlamentario los poderes públicos están fusionados, es decir, los miembros del Legislativo pueden pertenecer al Ejecutivo o viceversa. El único órgano soberano —del que emerge el gobierno— es su Asamblea Legislativa. En el sistema parlamentario la doble pertenencia de los miembros del gabinete a la Asamblea Legislativa no es una condición necesaria, pero sí facilita que la Asamblea ejerza un control sobre sus propios miembros que sobre los que son ajenos a ella.

Entre las características principales del parlamentarismo destacan:

- ✓ Las jefaturas de Estado y de gobierno se encuentran separadas: la primera es por sucesión, designación o elección indirecta de un órgano determinado, mientras que la segunda la ejerce un primer ministro (o canciller, premier, etc.) electo en el Parlamento.
- ✓ El gobierno o gabinete está constituido por los jefes del partido con mayor apoyo electoral, o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría en que la que el poder gubernamental se concentra en la figura del primer ministro, que es el líder de la formación política más votada.
- ✓ No existe dualidad del origen popular y legitimidad democrática entre gobierno y Parlamento, como sí lo hay en los sistemas presidenciales.
- ✓ El periodo gubernamental no es fijo, sino depende del voto de confianza o de censura que sobre el gobierno haga el Parlamento para ratificar o destituir al primer ministro y su gabinete.
- ✓ El gobierno es de gabinete: su funcionamiento y toma de decisiones es de forma colegiada y con el apoyo y responsabilidad de todos los ministros. La dimisión del gobierno puede conducir a la disolución

del Parlamento y a nuevas elecciones, o tan sólo a un cambio de gabinete.

- ✓ Si bien el Parlamento puede destituir al primer ministro, éste a su vez puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento.

Sistema presidencial

En los sistemas de gobierno presidencial, los poderes públicos están separados, es decir, un miembro de un poder no puede pertenecer al otro. En estos sistemas los ciudadanos definen a través de su voto la integración de dos órganos de gobierno: el Ejecutivo y el Legislativo. Por ser la teoría de la separación de poderes su piedra angular, originalmente se planteó la incompatibilidad de que una persona pudiera pertenecer a dos poderes al mismo tiempo.

El sistema presidencial de gobierno fue creado por los inmigrantes ingleses que llegaron a la costa Este de los Estados Unidos huyendo de los excesos de la Corona. Cuando declararon su independencia y redactaron su Constitución tuvieron en mente evitar tanto el “despotismo” del Legislativo como el “absolutismo” del Ejecutivo. Para tal propósito, crearon un nuevo modelo de gobierno que contara con un Congreso integrado mediante votación popular y, al mismo tiempo, un gobernante que, siendo unipersonal (el Presidente), tampoco fuera rey. De esta fuente parte la doctrina de la separación de poderes y de los frenos y contrapesos entre ellos (*checks and balances*).

Para el caso del sistema presidencial, como señala Löwenstein: “el concepto de ‘poderes’ tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser sustituido por el de ‘funciones’ con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la acción estatal” (1983: 131). A su

vez, la separación de poderes debería entenderse más en términos de coordinación de las tres ramas de gobierno en pos de objetivos comunes, guardando la división y el equilibrio para que ninguna pueda traspasar sus límites legales sin ser restringida y controlada por las otras. Este modelo gubernamental fue inmediatamente adoptado, más no adaptado, por las naciones latinoamericanas que años más tarde consiguieron su independencia de la Corona Española.

Las características distintivas del sistema presidencial son:

- ✓ Las jefaturas de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona: el Presidente.
- ✓ Los presidentes son electos por sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar o, en algunos casos como el norteamericano, por un Colegio Electoral.
- ✓ El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo en virtud de que constituyen poderes distintos, es decir, electos de forma separada.
- ✓ El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al Presidente y el Ejecutivo no tiene facultad para disolver el Congreso.
- ✓ El poder Ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo).
- ✓ El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, los cuales son sólo sus colaboradores.

Sistema semipresidencial

En los sistemas semipresidenciales el poder Ejecutivo es bicéfalo, es decir, existe un jefe de Estado que delega las funciones de gobernación en un jefe de gobierno, el cual (al igual que el Consejo de Ministros en Francia) está sujeto a la confianza del parlamento. Este sistema más que ser un punto intermedio entre los otros dos, una distorsión de cualquiera de ellos, o una forma previa que deje de ser *semi* para convertirse plenamente en parlamentario o presidencial, fue adquiriendo paulatinamente un espacio propio. En este punto cabría señalar que no se puede hablar de tipos ideales en lo que toca a las formas de gobierno y que cada vez son más los sistemas que optan por formas híbridas, mixtas o particulares para enfrentar sus respectivos “contextos”, sobre todo los gobiernos latinoamericanos.

Basado en las características que toma de su ejemplo fáctico más claro: la Quinta República Francesa (Suleiman, 1997: 211-246), el semipresidencialismo trata de conciliar las ventajas del sistema parlamentario con las del presidencial, atenuando en lo posible las desventajas que por separado presenta cada uno de estos sistemas de gobierno. Así, podemos considerar como elementos constitutivos de dicho sistema los siguientes:

- ✓ El presidente es electo directamente por sufragio universal para un periodo predeterminado en el cargo y comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro (poder bicéfalo) que nombra con aprobación de la Asamblea.
- ✓ El gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional: su permanencia depende del voto de confianza o de la moción de censura que éste emita.

- ✓ El presidente es independiente del parlamento y puede disolverlo, tomando el parecer del primer ministro y de los líderes de la Asamblea Legislativa.
- ✓ El primer ministro y los demás miembros de su gobierno dependen de la confianza del presidente y el parlamento. El presidente nombra al primer ministro y a los demás miembros de su gobierno, a propuesta de éste último.
- ✓ El gobierno no emana del parlamento: sólo es responsable ante éste. El parlamento puede hacer caer a los gobiernos, más no investirlos (el presidente designa –y al hacerlo otorga la investidura– y el parlamento tan sólo ratifica).
- ✓ El poder Ejecutivo (o mejor dicho, la función ejecutiva) “oscila” entre el presidente y el primer ministro: pasa del primero al segundo, y viceversa, adaptándose al cambio de las mayorías parlamentarias o, bien, acompañando a la mayoría del momento.
- ✓ Existe el poder mayoritario, que es la fuerza que se deriva de que el jefe de partido o de una coalición forme una mayoría parlamentaria estable (durante toda una legislatura) y disciplinada (que vota en todos los escrutinios importantes siguiendo las instrucciones de su respectivo líder).

Sistema Electoral

Uno de los elementos clave dentro de cualquier entramado institucional lo constituye el sistema electoral. Los sistemas electorales además de cumplir con el objetivo de la designación de los cargos que van a ejercer el poder político de una comunidad, llevan consigo una serie de funciones más o menos explícitas que pueden ser sintetizadas en tres principales: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación (Valles y Bosch, 1997: 16). Además de dichas funciones, se puede decir también que los sistemas electorales influyen de manera importante sobre otros elementos

del sistema político, particularmente en lo que hace a la conformación y fortalecimiento de los partidos y sistemas de partidos, en la medida en que determinan el número y concentración de las fuerzas partidistas que obtienen representación parlamentaria. Dicha influencia, como lo señala Nohlen, puede ser analizada en dos dimensiones: a partir de los resultados de lógica matemática que se extraen de traducir los votos en escaños, y las de índole “psicológicas” que tienen que ver con el comportamiento del electorado y con las estrategias que sigan los partidos dentro del Parlamento (2005: 84-85).

Los sistemas electorales se pueden describir en relación a tres propiedades fundamentales: la fórmula electoral, la magnitud de la circunscripción y el umbral efectivo. Dentro de la fórmula electoral se distinguen tres tipos esenciales: mayoritarios, proporcionales y mixtos (Lijphart, 1995: 43-45). Los sistemas mayoritarios se caracterizan por sobrevalorar las opciones preferidas por la mayoría, aunque sólo sea relativa⁷, con el fin de evitar inestabilidad en el gobierno en caso de que no pueda formarse una coalición. Este tipo de sistemas, aplicados casi siempre a nivel nacional en distritos uninominales, es proclive a la formación de sistemas bipartidistas, gobiernos de un solo partido (el ganador) y ejecutivos que son dominantes en relación con sus legislativos. El ejemplo más típico de este modelo es que el que se encuentra en el parlamentarismo inglés, también conocido como Westminster, en donde el poder se concentra en manos del partido que obtiene la mayoría, por pequeña que sea ésta.

Los sistemas proporcionales, por su parte, pretenden que la voluntad de los electores se traduzca más fielmente en la integración de lo

⁷ Con la regla de mayoría relativa, la alternativa con el mayor número de votos, cualquiera que sea este número, se convierte en ganador absoluto. Ver: Josep M. Colomer (2001: 115).

órganos de representación. El objetivo de este sistema es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, a fin de que el electorado (atravesado por muy diversas inquietudes e intereses) sea fielmente reflejado en el Parlamento. A la inversa del sistema mayoritario, el sistema proporcional está asociado con sistemas multipartidistas, gobiernos de coalición y relaciones de poder ejecutivo-legislativo más igualitarias. En función de los umbrales mínimos de votación que deben poseer los partidos para obtener presencia en el congreso, es que se puede distinguir entre un sistema de representación proporcional extremo y otro moderado.

En cuanto a los sistemas mixtos, Dieter Nohlen (2005: 71-72) distingue tres en la actualidad: 1) el de *representación proporcional personalizada*, en el que la mitad de los escaños se eligen en distritos uninominales y, al mismo tiempo, existen listas nacionales cuyos miembros, dependiendo de la votación global, se van adicionando a los individualmente elegidos hasta conseguir una distribución proporcional entre los partidos; 2) *el segmentado*, en el que una parte de los diputados se elige según la representación por mayoría y la otra por representación proporcional, pudiendo producir resultados mayoritarios en función de la estructura del sistema de partidos y de la distribución del voto; y 3) *el compensatorio*, en el que se busca compensar las desproporciones en la relación entre votos y escaños originadas en la representación por mayoría a través de los escaños asignados de acuerdo a la representación proporcional.

Finalmente, y respecto a la forma en que los sistemas electorales inciden en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, podemos ubicar el que se refiere al ciclo electoral. Según Mainwaring y Shugart, las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas de forma simultánea tienden a estar asociadas con gobiernos de mayoría parlamentaria estable,

mientras que las elecciones no concurrentes aumentan la probabilidad de gobiernos divididos o minoritarios.⁸

Sistema de Partidos

Los sistemas de partidos constituyen uno de los elementos fundamentales dentro de cualquier sistema democrático, pues constituyen ejes de intermediación entre la sociedad y el régimen político. Los partidos políticos en la actualidad cumplen una serie de funciones esenciales que tienen que ver con la agregación y articulación de interés, la legitimación, la participación, la representación y la formación de la élite dirigente (Alcántara y Freidenberg, 2001: 18). Asimismo, el funcionamiento del sistema político democrático requiere que las estructuras partidistas sean capaces de interrelacionarse dentro de la arena política, muchas veces conflictiva y cambiante, siguiendo ciertas reglas compartidas. A este sistema de interacciones, resultado de la competición entre fuerzas políticas, es a lo que podemos llamar sistema de partidos.

Para categorizar los sistemas de partido, se debe tener en cuenta tres dimensiones esenciales: a) el número de partidos, b) el grado de polarización política y c) el nivel de institucionalización de los mismos. En lo que se refiere al número de partidos, la clasificación más tradicional identifica sistemas de partido único, bipartidistas (dos partidos) y multipartidista (más de dos partidos). A esta clasificación básica, pueden agregarse las siguientes clases de sistemas de partidos propuestas por

⁸ Según el estudio comparativo realizado por estos autores, que reúne los datos de distintas elecciones celebradas a lo largo del tiempo en diez países de América Latina, “(...) muestran que los presidentes elegidos cuando el Congreso es elegido al mismo tiempo, tienen más posibilidades de obtener mayorías (...) El 54% de las veces (25 de 46), los presidentes han tenido una mayoría en ambas cámaras (o en la única cámara en el caso de un régimen unicameral). Las mayorías presidenciales son mucho menos frecuentes en sistemas con elecciones no simultáneas (3 casos en 31)” Mainwaring y Shugart (2002: 271-273).

Giovanni Sartori (2005: 166): de partido hegemónico, de partido dominante, de pluralismo limitado, de pluralismo extremo y de atomización. Asimismo, esta dimensión numérica también puede ser medida a partir de los índices de fragmentación y del número efectivo de partidos. Este cálculo es importante en la medida en que nos permite valorar el número de actores relevantes dentro del sistema, así como la dispersión del poder político.⁹

En lo relativo a la polarización política de los sistemas de partidos, se considera como punto fundamental de categorización las posiciones ideológicas que ostentan los diferentes partidos que integran el sistema. A partir de dicha ubicación, que bien puede plantearse dentro del eje izquierda-derecha,¹⁰ se puede conocer qué partidos se encuentran más cercanos y cuáles más distantes con relación a preferencias ideológicas respecto a temas concretos de interés público. Asimismo, también nos permite identificar hasta qué punto la proximidad entre partidos implica similaridad. Esto resulta importante para evaluar los niveles de polarización entre partidos, principalmente en América Latina,¹¹ pues de

⁹ La fragmentación hace referencia a la probabilidad de que elegidos dos diputados al azar, éstos pertenezca a dos partidos diferentes. A medida que aumenta el valor del índice aumenta la fragmentación del sistema. Por ejemplo, una fragmentación de 0.5 indicaría un sistema bipartidista perfecto. El número efectivo de partidos mide la cantidad de partidos que obtienen representación en el legislativo, ponderando la proporción de escaños. Se calcula dividiendo la unidad entre la suma de los cuadrados de los porcentajes de escaños obtenidos por los partidos. Ver: Laakso y Taagepera (1979).

¹⁰ “La escala izquierda-derecha es un mecanismo de medición y, sobre todo de ubicación en un eje especialmente simbólico que se encuentra ampliamente aceptado en las ciencias sociales (...) Los conceptos ‘izquierda’ y ‘derecha’ son funcionales en la medida en que simplifican los programas y posiciones de los partidos políticos, así como por su capacidad de nombrar a temas políticos relevantes en un momento dado”. (Alcántara y Rivas, 2007: 353).

¹¹ Una clasificación interesante, y muy útil, para identificar los clivajes de polarización programática, particularmente en los parlamentos, es la que proponen Alcántara y Rivas, según la cual “las variables para identificar las preferencias “derecha-izquierda” se concentrarían en los siguientes aspectos: 1) intervención estatal en políticas públicas, 2) valores, 3) imagen que los parlamentarios tienen de Estados Unidos, 4) papel que juegan en la actualidad las fuerzas armadas, 5) proclividad democrática (papel de los partidos y las elecciones y el grado de democracia que existe en su país” (2007: 363).

ella dependerá la capacidad del sistema para moderar posiciones hacia la construcción más amplia de propósitos comunes.

Finalmente, podemos decir que el número de partidos y el grado de polarización entre ellos deben ponerse en consonancia con los niveles de institucionalización del sistema de partidos a la hora de valorar sus impactos. En un sistema multipartidista con partidos débiles, las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo puede que sean más problemáticas, igual que las posibilidades de formar coaliciones (Payne, Zovatto y Mateo, 2006: 186). Siguiendo a Mainwaring y Scully (1995), un sistema de partidos está institucionalizado cuando existe estabilidad en las pautas de competencia partidista, los partidos cuentan con bases y apoyos sólidos, los cuales, al igual que las elecciones, son considerados legítimos, y cuando los partidos cuentan con reglas y estructuras razonablemente estables. La institucionalización de un sistema de partidos incrementa las posibilidades de que el presidente cuente con apoyo en el parlamento (Mainwaring y Shugart, 2002: 279).

1.2 La importancia de la forma de gobierno para la estabilidad democrática: El debate parlamentarismo *versus* presidencialismo.

A pesar de que cada vez se vuelve más difícil hablar de tipos ideales en lo que se refiere a formas de gobierno, en la literatura especializada se sigue otorgando una serie de características básicas al presidencialismo y al parlamentarismo, respectivamente; independientemente de que en los distintos sistemas políticos se han ensayado combinaciones de arreglos institucionales en el esquema de relación entre los Gobiernos y los Parlamentos.

Sin embargo, el debate sobre las formas de gobierno es relevante en la medida en que se relaciona al grado de eficacia, capacidad de resolución de conflictos y funcionamiento, en general, de los distintos tipos de instituciones democráticas; particularmente, de aquellas que viven un proceso de institucionalización o reconstitucionalización democrática luego de una etapa de gobierno dictatorial o autoritario.

Sería Juan Linz quien, en la década de los ochenta, iniciaría la discusión académica a través de un planteamiento que establecía una relación causal entre la estructura institucional de la forma de gobierno y la “quiebra de las democracias” (1987: 127-131). En un trabajo posterior, argumenta que el presidencialismo es más propenso a la inestabilidad política y toma partido abiertamente a favor del parlamentarismo como forma de gobierno más adecuada para la consolidación democrática en virtud de su mayor flexibilidad y capacidad de adaptación frente a eventuales crisis, en detrimento de la mayor rigidez que caracteriza al presidencialismo (1997: 30-32); iniciando con ello un debate de los rasgos normativos que exponen las ventajas y defectos de cada una de las formas de gobierno.

Al inicio de esta polémica se puede decir que hubo dos tendencias claramente identificadas, por un lado los partidarios del parlamentarismo, básicamente liderados por Linz, y los que matizaban los presuntos efectos del presidencialismo como factor de desestabilización, con Dieter Nohlen a la cabeza. Para este segundo grupo, el cambio hacia el parlamentarismo de las recién inauguradas democracias, particularmente de América Latina, no se consideraba conveniente ni probable debido a dos razones fundamentales: “la historia decimonónica y la estabilidad de valores, preferencias, patrones de comportamiento, etc.” (Nohlen, 1991: 22).

En el contexto de este debate se hace obligado mencionar la posición de Sartori quien en solitario no se pronunciaba devotamente por ninguna de las formas de gobierno. Su postura se refleja básicamente en dos trabajos: “Ni presidencialismo ni parlamentarismo” (1997: 167-184) y en su *Ingeniería constitucional comparada* (1994) donde plantea el modelo que llama de dos motores y que va a medio camino entre el presidencialismo y el parlamentarismo.

Después vinieron los trabajos que según Mario D. Serrafiero (1998) son parte de una nueva generación. Estos se alejan del debate normativo sobre la forma de gobierno y se centran en el presidencialismo en concreto y su funcionamiento, sin dejar de lado y hacer referencia permanente a los tópicos que aparecieron en el debate anterior, tratan más bien de probar empíricamente algunos de los supuestos caracterizados por sus antecesores. Dentro de esta nueva generación de trabajos destacan los elaborados por los politólogos *neoinstitucionalistas* norteamericanos. Entre los trabajos más significativos de esta corriente se pueden citar los textos de Carey y Shugart (1998), Jones (1995), Mainwaring y Shugart (2002) y Shugart y Carey (1992), lo que a partir de un amplio estudio empírico caracterizan y clasifican los distintos tipos de presidencialismo.

La conclusión compartida sobre la existencia de distintos tipos de presidencialismo se basa en la observación de que éste varía de acuerdo a una serie de factores, de entre los que destacan los distintos perfiles institucionales del Ejecutivo y la configuración de algunos de los subsistemas del sistema político, en especial los sistemas de partidos y los sistemas electorales, los cuales actúan dando más o menos poder al Ejecutivo. Otro de los problemas que también aparece en estos trabajos es el hecho de que una de las principales dificultades del presidencialismo radica en la construcción de coaliciones de apoyo en el Legislativo.

A partir de una revisión de la literatura se puede identificar, a *grosso modo*, tres grandes conjuntos de características que se han utilizado para el estudio del presidencialismo. En el primer grupo encontraríamos las que, según algunos autores, son parte intrínseca del modelo presidencial: legitimidad democrática dual, división de poderes y elección separada del Legislativo y el Ejecutivo, periodo fijo de gobierno, unidad en una sola persona del Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado, carácter unipersonal que le dota de carácter mesiánico y caudillista a su titular, la posibilidad de que llegue un *outsider* que no cuente con la estructura para gobernar ni el apoyo de los principales actores políticos, demasiado peso institucional y simbólico del Presidente. A ello también se agrega la falta de incentivos para formar coaliciones favorables al Presidente ya que el modelo genera una lógica de suma cero, en el que todo lo que uno gana lo pierde el otro, y viceversa. Cabe señalar que este fue uno de los principales argumentos del debate parlamentarismo *versus* presidencialismo.

El segundo conjunto de estudios es el que toma en cuenta los factores que, dependiendo de su grado y variación, dotan de particularidad al presidencialismo presente en cada país. Las diferencias resultan del modo en que se distribuyen las facultades y se propicia la concurrencia entre el Presidente y el Congreso; es decir, las facultades del Presidente para participar e incidir en la tarea legislativa y de las facultades que tiene el Congreso para controlar las actividades del gabinete.

De acuerdo con Shugart y Carey (1992: 150-166), existen dos grupos de indicadores para clasificar a las democracias latinoamericanas en función de estas diferencias constitucionales. El primer grupo se refiere a los poderes legislativos del Presidente: el poder de veto total, el veto y la promulgación parcial de leyes, la capacidad de legislar por decreto, la capacidad exclusiva de elaborar proyectos de ley sobre ciertas áreas (control de agenda), la capacidad de elaborar el presupuesto y la capacidad

de convocar a referéndum para la sanción de ciertas iniciativas legislativas. El segundo grupo de indicadores tiene que ver con el control del parlamento respecto a la facultad presidencial de decidir la integración del gabinete. Estos indicadores son: el poder presidencial de nombrar ministros, el poder presidencial de remover ministros, el poder del parlamento de censurar ministros y la capacidad presidencial de disolver la asamblea legislativa.

Cada uno de estos poderes puede adoptar distintas formas. Las intervenciones presidenciales en el proceso legislativo y su control sobre el gabinete pueden ser prácticamente inapelables para el parlamento, o bien la reunión de una mayoría parlamentaria puede bastar para revertir cualquier decisión presidencial, o también, como ocurre las más de las veces, la capacidad de las mayorías parlamentarias para revertir decisiones presidenciales está sujeta a ciertas restricciones. Para reflejar esta variedad, Shugart y Carey expresaron cada uno de sus indicadores en una escala de cuatro posiciones donde la posición más alta (4) corresponde al máximo poder presidencial y la más baja (0) al mínimo. De este modo pueden otorgarse puntajes a las constituciones latinoamericanas de acuerdo con el poder que otorgan a sus presidentes para intervenir en el proceso legislativo y a sus congresos para intervenir en la gestión del gabinete. Los máximos puntajes corresponderían a los presidentes constitucionalmente más fuertes.

Finalmente, un tercer grupo de trabajos los constituyen aquellos que ponen énfasis en los subsistemas que intervienen directamente en la conformación y rendimiento de los presidencialismos. Aquí destaca el trabajo de Jones (1995) sobre el sistema electoral y su incidencia en la formación de mayorías parlamentarias y los estudios de Mainwaring (1993), y en colaboración con Shugart (2002), sobre el sistema de partidos, especialmente sobre la “mala combinación” que existe entre el

presidencialismo y el multipartidismo. Este señalamiento daría lugar a trabajos posteriores sobre el tema de las coaliciones en gobiernos presidenciales, el cual se ha convertido en uno de los temas con mayor relieve en las investigaciones de los últimos años.

Maiwaring (1993) destaca que los sistemas presidenciales multipartidistas favorecen la polarización ideológica y dificultan la búsqueda de consensos y cooperación. Así, los presidentes minoritarios encontrarían serias dificultades para construir o mantener coaliciones debido a tres razones principales: La primera se basa en el hecho de que tanto el presidente como los legisladores son electos de manera independiente, lo cual determina un modo de relación institucional con pocos incentivos para que los legisladores individuales apoyen al gobierno. La segunda causa se ubica en la poca disciplina que muestran los legisladores individuales respecto a los líderes del partido que negocian con el gobierno. Una tercera razón se refiere a los incentivos que genera el presidencialismo para romper coaliciones, ya que la retirada de los partidos que apoyan inicialmente a un presidente no genera efectos inmediatos como ocurre en el parlamentarismo, donde significa la caída del gobierno.

Posteriormente, y en colaboración con Matthew S. Shugart (2002), agregarían una cuarta razón para señalar la fragilidad de las coaliciones en los sistemas presidenciales: mientras que las coaliciones en los parlamentarismos se negocian y construyen después de la elección, las de los presidencialismos se efectúan generalmente previo y durante el proceso electoral. Dicha situación genera poca viabilidad para las coaliciones, pues no siempre los partidos aliados al Presidente durante el proceso electoral refrendan su apoyo al momento de gobernar. En suma, el presidencialismo multipartidista, a decir de estos autores, adolece de tres grandes defectos: 1) es más propicio para generar conflicto entre Ejecutivo-Legislativo, 2)

promueve condiciones para la polarización del sistema y 3) dificulta la conformación de coaliciones de gobierno estables.

Cabe señalar que esta línea de nuevas investigaciones, al tiempo que cuestionó los argumentos de Linz,¹² buscó las características positivas del presidencialismo. Éstas, según sus exponentes, serían eventuales soluciones a los problemas que podría entrañar el parlamentarismo. Así por ejemplo, los periodos fijos son comprendidos como un elemento de estabilidad frente a la inestabilidad que pueden ser los gabinetes parlamentarios. La elección directa y por separado del Presidente y el Legislativo se observa como un instrumento que brinda mayores oportunidades de decisión, penalización y gratificación a los votantes, permitiendo que se reflejen las opciones del electorado de una manera más adecuada que en el parlamentarismo donde solo se elige el Legislativo. Asimismo, en el presidencialismo, el Legislativo tendría mayor libertad de acción e incidencia y no estaría sometido a los designios de la coalición de gobierno. Finalmente, se pone en duda la veracidad de la idea de que en el presidencialismo el ganador se lleva todo, ya que en los gobiernos parlamentarios este factor puede ser más rígido en virtud de la disciplina del partido y la fortaleza de la organización (Mainwaring y Shugart, 2002: 36-52).

Como se puede observar, en el debate sobre los efectos que generan las formas de gobierno puede haber distintas interpretaciones del mismo fenómeno, pero en donde no cabría alguna duda es en el hecho de que las distintas formas de gobierno producen distintos incentivos. Sintetizando los diferentes elementos aportados por la literatura especializada, se puede

¹² En ese tenor destaca lo señalado por Donald H. Horowitz, para quien: “las pretensiones de Linz no son sostenibles. En primer lugar, se basan en una muestra regional demasiado selectiva de experiencias comparativas, procedentes principalmente de América Latina. En segundo lugar, se fundamentan en un punto de vista mecanicista e incluso caricaturesco de la presidencia. En tercer lugar, suponen un sistema particular para elegir al presidente, que no es necesariamente el mejor sistema” (1996: 122).

afirmar que uno de los aspectos que más influye para hacer efectiva la división de poderes en los sistemas presidenciales es la elección separada del Legislativo y el Ejecutivo.

Así, la llamada “legitimidad dual” hace que los actores políticos electos para las funciones ejecutiva y legislativa no sean interdependientes para su supervivencia en el cargo, a la vez que plantea la necesidad de corresponsabilidad en la adopción de una buena cantidad de decisiones públicas, particularmente en democracias jóvenes que requieren de hacer grandes pactos de transformación y reforma. Esta capacidad de veto dota a cada actor de pequeñas parcelas de poder, las cuales requieren ser agregadas para la toma de decisiones. Este incentivo para ejercer la parte individual de poder es menor en el parlamentarismo, en razón de que el nombramiento del Ejecutivo es fruto de las elecciones legislativas, o de la coalición de gobierno que se genere en la asamblea, y de que la supervivencia y éxito –tanto del Ejecutivo como del Legislativo– depende de la cooperación y disciplina de los parlamentarios, mientras que los grupos de oposición se benefician en la medida en que desarrollan una imagen responsable como alternativa de gobierno.

Ante la ausencia de incentivos para alentar la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo, particularmente en los gobiernos divididos o con presidentes con minorías parlamentarias y multipartidismo polarizado, las élites políticas de varios países en América Latina se han dado a la tarea de reformar sus diseños constitucionales e institucionales y de alentar nuevas prácticas de cooperación responsable entre poderes, a fin de dotar de mayor funcionalidad a sus respectivos presidencialismos. Así, y sin renunciar a la esencia del régimen presidencial, en varios países de la región se ha optado por introducir algunos rasgos de los sistemas parlamentarios con el propósito de propiciar mayor fluidez a la relación entre el Presidente y el Congreso.

Fundamentalmente son tres características del régimen parlamentario que han sido incorporadas a los sistemas presidenciales:¹³

1) Nombramiento de un ministro políticamente responsable ante el congreso, identificado preferentemente en la figura de jefe de gabinete (presente en las Constituciones de Argentina, Perú y Venezuela, y como posibilidad abierta de las de Chile, Guatemala y Nicaragua), 2) Aprobación de los miembros del gabinete por parte del poder legislativo (Uruguay y Perú para todos los ministerios), y 3) Censura parlamentaria a los miembros del gabinete (vigente en once constituciones latinoamericanas), así como la facultad presidencial para que, en circunstancias muy específicas, pueda disolver el Congreso (Perú, Uruguay y Venezuela).

Adicionalmente, y en la lógica de incentivar una mayor cooperación e integración entre poderes, algunos diseños institucionales han optado por dotar al Presidente de una mayor capacidad de acción legislativa en circunstancias críticas. En este rubro se inserta la facultad del Ejecutivo para promover una ley ante el Congreso que deba tener un tratamiento prioritario en un periodo determinado (también conocida como “iniciativa preferente”), incluso con la posibilidad de que, de no ser aprobada en el plazo fijado constitucionalmente, esa ley quedará aprobada conforme haya sido propuesta por el Ejecutivo. Instrumentos de este tipo existen en Uruguay, Paraguay, Brasil y Chile.

Si bien, a decir de algunos estudiosos (Negretto, 2002 y Zovatto, 2008), estas modificaciones no han influido de manera decisiva en un mejor desempeño de los sistemas presidenciales de la región, particularmente en lo que se refiere a la eficacia para atender los

¹³ Para una revisión pormenorizada de las reformas operadas a diversos textos constitucionales en América Latina, se sugiere revisar el detallado estudio realizado por el jurista Diego Valadés (2007: 43-140).

problemas más urgentes como la corrupción o la pobreza; sí han tenido la virtud de someter al debate político más amplio la necesidad de un nuevo diseño institucional dirigido hacia una distribución equilibrada de los poderes del Estado. En este sentido, más que otorgar mayores facultades a un poder en detrimento del otro, de lo que se trataría es de buscar una relación de control parlamentario a las acciones del gobierno, sin que tenga como objetivo principal la obstrucción gubernamental, al tiempo de alentar actitudes de cooperación y corresponsabilidad entre los poderes.

1.3 El fenómeno del “gobierno dividido”.

Hablamos de gobierno dividido cuando el partido que controla la presidencia no tiene mayoría absoluta (más de la mitad de los asientos) o relativa (primera minoría) en ambas Cámaras del Congreso. En sentido inverso, hablamos de gobierno unificado cuando el partido del Presidente tiene mayoría absoluta o relativa en ambas Cámaras. Asimismo, y de manera también general y esquemática, las relaciones Ejecutivo-Legislativo pueden calificarse como conflictivas o cooperativas, con sus correspondientes efectos sobre la gobernabilidad. En varios casos, muchas de las desventajas atribuidas a la “naturaleza” del sistema presidencial hallan una mejor explicación atendiendo a la dinámica de estas relaciones. Tal vez la tendencia al inmovilismo y al empate institucional (*deadlock*) se vea incrementada en presidencias minoritarias, provocando en muchos casos la recurrencia a los decretos y, en casos extremos, a medidas por fuera del marco legal, como las ilustradas por los presidentes Fijimori en Perú o Chávez en Venezuela.

Antes de referirnos a este fenómeno en particular, conviene hacer un poco de historia. Así, podemos advertir que la división de poderes apareció como idea en la propuesta clásica de Montesquieu, quien afirmó las

virtudes de un “gobierno moderado donde las fuerzas políticas adquirieran un orden, donde tuvieran un contrapeso y un lastre que las equilibrara, que las pusiera en estado de resistir una a otras” ([1748] 1990: 44). Inspirados en esta tesis, Madison, Hamilton y Jay, padres fundadores del constitucionalismo norteamericano, discutieron las bondades y peligros del gobierno representativo. Para ellos, la división de poderes era una condición indispensable para el funcionamiento de la nueva nación. Dividir el poder se convertía en el imperativo legal para evitar que las facciones monopolizaran el poder.

En *El Federalista*, obra que reúne estas tesis, se expresa que la tiranía de uno o de muchos, que el dominio de notables o de electos, sería lo mismo sin un mecanismo para separar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. El éxito de esta fórmula estaría asegurado por un atinado diseño de frenos y contrapesos en el ejercicio del poder¹⁴. El modelo constitucional norteamericano fue de inmediato adoptado por las jóvenes naciones latinoamericanas que recién se independizaban del control de la Corona Española. Sin embargo, y como lo advierten Nohlen y Fernández, en estas nuevas naciones prevalecieron los rasgos principales de la estructura colonial dando origen a un diseño *sui generis* el cual, doctrinaria y empíricamente, se movió dentro de las siguientes tensiones: 1) Doctrina de separación de poderes versus tradición monárquica centralista, 2) Constitucionalismo versus autoritarismo, y 3) Soberanía popular (nacional) versus gobierno oligárquico (1998: 37-40).

Desentrañar el recorrido y efectos de este legado histórico rebasa por mucho los alcances de este trabajo, así que sólo apuntaremos que la fórmula de “frenos y contrapesos” no siempre tuvo la misma funcionalidad que en el sistema presidencial norteamericano. Esta realidad tal vez se

¹⁴ James Madison, Alexander Hamilton y John Jay ([1788] 1998: 212).

haya mostrado de manera más clara, y algunas veces dramática, una vez que los países de la región alcanzaron su pleno estatuto de poliarquías y tuvieron que enfrentar, desde su frágil institucionalidad, la existencia de presidentes con escaso, o nulo, apoyo parlamentario.

Si bien en cualquier régimen democrático, ya sea parlamentario o presidencial, la diversidad política, la pluralidad social y la extensión del sufragio, así como la introducción de fórmulas precisas para traducir votos en escaños, trajo consigo el fenómeno de gobiernos con minoría parlamentaria;¹⁵ las diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo para la formación de gobiernos son notables. En los sistemas parlamentarios, como se dijo en el apartado anterior, la alineación es casi automática pues el partido o la coalición mayoritaria es precisamente la que hace gobierno. En tanto la democracia presidencial, opera la separación entre las ramas que integran el gobierno y en la que no siempre existe identidad entre el Ejecutivo y Legislativo; sin contar los escasos incentivos que este modelo ofrece para alentar la cooperación cuando no hay un gobierno con mayoría parlamentaria.

Ante la ausencia de mecanismos institucionales para franquear los conflictos o riesgos de bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo, algunos presidentes pueden recurrir a mecanismos extralegales para clausurar el Congreso y llamar a nuevas elecciones, más aun cuando el presidente cuenta con suficiente apoyo popular. En cuanto al otro mecanismo que tiene los presidentes para hacer prosperar sus iniciativas en contextos de minoría – el poder de veto– éste siempre resulta siempre polémico, porque

¹⁵ Se calcula que entre 1945 y 1987, únicamente una tercera parte de los gobiernos generados en los sistemas parlamentarios europeos, se habían constituido y funcionado con el apoyo de un solo partido político. Este estudio se puede ver en: Strøm (1990: 60-61). Para el caso de los sistemas presidenciales la realidad es semejante: un dato elocuente revela que únicamente el 48 por ciento de los gobiernos han funcionado con una mayoría parlamentaria por parte del Presidente. Estos datos consideran todas las democracias presidenciales entre 1973 y 1987. Ver: Stepan y Skach (1997: 201).

se conforma en circunstancias donde el apoyo parlamentario del presidente ha sido superado y se recurre a este dispositivo jurídico, como medida extrema, para frenar una legislación que una mayoría ha decidido.

A continuación presentamos algunas de las consideraciones teóricas que conviene tener en cuenta para una mejor comprensión del fenómeno de la ausencia de una mayoría gobernante en los sistemas presidenciales. Como se anotó al inicio de este apartado, por definición los gobiernos donde el partido político que ocupa el Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo, son el mismo, se denominan gobiernos unificados. En contraste, cuando dos partidos políticos diferentes controlan la presidencia y el Congreso, respectivamente, se habla de gobiernos divididos. Los gobiernos divididos pueden tener además distintas configuraciones, ya sea que se trate de un sistema bicameral o unicameral y que, en consecuencia, el control del Congreso de un partido distinto al del Presidente pueda ser total o parcial (Fiorina, 1992: 112).

Los gobiernos divididos tienen así un primer componente partidista y un origen electoral común; de ahí se deriva que dependiendo del sistema de partidos y del sistema electoral, pueden existir múltiples conformaciones de gobiernos no unificados. El modelo más simple de gobierno dividido se da en presidencialismos con sistemas bipartidistas, donde el Ejecutivo pertenece a una de las dos fuerzas políticas y el Congreso es controlado por la otra, como claramente sucede en Estados Unidos.¹⁶

¹⁶ Los gobiernos divididos han sido un fenómeno recurrente en la política norteamericana de los últimos años. Según James A. Thurber, ha habido gobierno dividido en más del 80% del tiempo desde 1960 (1995: 17). Sin embargo, es importante señalar que el éxito del presidencialismo (sin mayoría) en Estados Unidos tiene que ver con su peculiar desarrollo político y con el carácter difuso y laxo de sus partidos políticos. Como bien observa Giovanni Sartori: "(...) en Estados Unidos no han habido problemas graves de ingobernabilidad, pero no gracias a su sistema político, sino a pesar de él, lo cual suele explicarse por la relativa flexibilidad y laxitud de sus partidos políticos, además de la corta distancia ideológica entre ellos" (1994: 104).

Sin embargo, existen democracias presidenciales que presentan un sistema de partidos multipartidista, donde el número de opciones políticas es superior a dos. Por ejemplo, en América Latina el pluripartidismo y la representación proporcional gozan de buena aceptación, tal vez porque estas reflejan la existencia de una sociedad fundamentalmente asimétrica, fragmentada y diversa. En estos casos, los gobiernos no unificados pueden darse por la ausencia de una mayoría parlamentaria. A este tipo de formaciones, consideradas como una clase de gobierno dividido, se les conoce como de no mayoría, justamente porque su característica es un partido en el Ejecutivo que no ostenta la mayoría en el Congreso, pero, al mismo tiempo, un Legislativo en donde ninguna de las fuerzas políticas representadas cuenta con el número de escaños suficientes para constituirse en mayoría (Shugart, 1995: 327).

Los gobiernos divididos tienen como elemento básico la dinámica que se despliega entre el sistema electoral y de partidos, de ahí que las explicaciones sobre tales configuraciones políticas respondan a las características institucionales de ambas. Así, la teoría ha distinguido cinco factores que inciden en la generación de gobiernos divididos: 1) el denominado “voto diferenciado”; 2) el peso de las agendas local y nacional; 3) el ciclo electoral, que comúnmente se presenta en elecciones intermedias; 4) la existencia de expectativas electorales distintas en la elección de legisladores y del Presidente; y 5) un ejercicio de “moderación político-partidista” que los votantes hace a través del sufragio (Fiorina, 1992: 14-23).

Se puede observar, a *grosso modo*, que todos estos factores se pueden presentar tanto en sistemas presidenciales bipartidistas, como multipartidistas, porque tienen que ver con los marcos institucionales determinados y con el comportamiento del elector. Por tanto, dado que no

son exclusivos ni excluyentes, podemos afirmar que no existe una causal única para la generación de gobiernos divididos.

1.4 El debate actual: cómo mejorar el funcionamiento de los presidencialismos.

El debate entre presidencialismo *versus* parlamentarismo, tal como fue planteado a mediados de los años ochenta, se ha vuelto más complejo y sofisticado. Tal y como lo señala Daniel Chasqueti (2001), actualmente los regímenes de gobierno problemáticos no son los presidencialismos a secas, sino aquéllos que poseen sistemas multipartidistas polarizados y que no tienen capacidad de formar coaliciones de gobierno. Así, y dado el curso histórico que ha seguido el proceso de consolidación de las democracias en la región, resulta difícil que se plantee el problema de la forma de gobierno (su diseño institucional) en términos de confrontación o alternativa entre presidencialismo o parlamentarismo.¹⁷ Por el contrario, el desafío teórico y empírico apunta más bien a indagar la diversidad de presidencialismos “realmente existentes”, ya sea mediante estudios de caso y análisis comparados, para pensar en formas que contribuyan al funcionamiento de sistemas que aseguren gobiernos legítimos, representaciones plurales e instrumentación de políticas públicas eficaces.

Como se observó en líneas anteriores, la gobernabilidad democrática de los presidencialismos latinoamericanos, particularmente de aquéllos que albergan gobiernos en minoría, encuentra un factor clave en la

¹⁷ “El hecho de que la vigencia de formas parlamentarias sea una experiencia casi desconocida en América Latina no es, por cierto, una argumentación para rechazar la posibilidad de de su ensayo en nuestros días: Sin embargo, es necesario destacar tres problemas: 1) las pocas experiencias son negativas (por ejemplo Chile en el periodo 1891-1925), 2) las posiciones favorables al parlamentarismo son minoritarias, así como las condiciones político-institucionales para lograrlo, y 3) varias Constituciones latinoamericanas contienen elementos parlamentarios pero, en la práctica, no han podido establecerse”, en: Dieter Nohlen (2005: 31-32).

relación que establezcan los poderes Ejecutivo y Legislativo. Aunque si bien muchos de los profundos problemas económicos y sociales que asolan a los países de la región no se explican exclusivamente por el tipo de régimen político que poseen,¹⁸ sino a un diverso conjunto de elementos histórico-estructurales y de cultura política, la capacidad de los gobiernos y el modo en que se adoptan los acuerdos para la solución de los problemas más apremiantes, obliga a poner en el centro de la cuestión la relación entre los poderes públicos.

La posibilidad latente de trabazón institucional (*deadlock*) y/o de parálisis gubernamental además de plantear deficiencias en el funcionamiento de las instituciones políticas de un país, también puede ocasionar la posposición *indefinida* de reformas legales que permitan impulsar políticas públicas necesarias para el desarrollo sostenido de una nación. Al final del día, el mutuo bloqueo institucional que acarrea parálisis y ausencia de acuerdos entre los actores políticos, no sólo perjudica la gestión de un presidente en particular sino que puede incrementar el deterioro de las condiciones económicas y sociales de la población, que en ocasiones extremas se podría ver orillada a recurrir a medios extralegales, y muchas veces violentos, para hacer valer sus demandas. Por ello, la preocupación por hacer coincidente la gobernabilidad con la pluralidad democrática en el marco de los regímenes presidenciales, se apoya en el argumento de que para asegurar la estabilidad de las nacientes democracias se hace indispensable el desempeño eficaz de sus gobiernos.

¹⁸ “Atribuir inestabilidad o estabilidad a una democracia únicamente al sistema de gobierno sin referirse a otros factores no es correcto, porque en América Latina la inestabilidad política responde primordialmente a problemas graves como la profunda desigualdad social, la pobreza, la falta de educación en grupos numerosos, el retraso económico, la no integración de grupos étnicos, la explosión demográfica, la falta de cultura cívica, rezagos sociales inmensos y, a veces, a la existencia de partidos políticos débiles”, en: Jorge Carpizo (2004: 17).

Dicha preocupación ha sido abordada desde muy distintos ángulos. Por ejemplo, autores como Mainwaring y Shugart señalan la necesidad de promover, a través del régimen electoral, formas de gobierno unificado. Por su parte, otros estudiosos de la región como el alemán Dieter Nohlen, señalan que es más factible hacer una adecuación funcional a los sistemas presidenciales a través de pasos institucionales prácticos y relativamente sencillos, tal y como puede resultar del hecho de que un presidente delegue funciones en la figura de un primer ministro. Según Nohlen (1991: 34-36), esta medida buscaría alcanzar tres objetivos primordiales: 1) Que exista una figura encargada de la jefatura de gobierno, principalmente la coordinación del gabinete y la supervisión administrativa. El presidente, así, cumpliría funciones de Jefe de Estado y estaría abocado a lograr consensos políticos y sociales por encima de las diferencias; 2) Concentrar las tareas de enlace y negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a fin de superar posibles bloqueos recíprocos que se puedan generar entre el partido del que provenga el presidente y la oposición, y 3) Proteger a la figura presidencial del desgaste cotidiano de la política. Cabe señalar, que esta apuesta teórica ya ha sido adoptada por algunos presidencialismos de la región.¹⁹

Otra línea de análisis se concentra en estudiar las atribuciones y dinámica de funcionamiento al interior de los parlamentos y su interacción con el Poder Ejecutivo. Así, Scott Morgenstern (2002) en su investigación de las relaciones entre poderes en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, señala que en términos de poder de decisión en las políticas públicas, las legislaturas pueden oscilar principalmente en

¹⁹ Por ejemplo, en Argentina, la reforma constitucional de 1994 se decantó por un sistema presidencial atenuado, mediante la creación de un jefe de ministros con responsabilidad política ante el Congreso federal y cuyas principales atribuciones se vinculan con la administración general del país y el trámite de los proyectos de ley.

reactivas o *proactivas*.²⁰ Entre los múltiples aspectos que permiten identificar una relación *reactiva* o *proactiva*, se destacan: el nivel de fragmentación y polarización ideológica de los partidos políticos, los poderes basados en la institucionalidad formal e informal del presidente, quien asume el liderazgo en la construcción, dirección y negociación de la agenda, la comprensión, manejo e influencia en los procedimientos parlamentarios, el nivel de organización parlamentaria —dinámica de las comisiones legislativas—, o el dominio burocrático, entre otros aspectos. Asimismo, se identifica que en la región las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo adquieren una mayor relevancia y protagonismo a partir de las reconfiguraciones de poder derivadas de cada proceso electoral, y de las estrategias aplicadas para la obtención de mayorías legislativas, especialmente cuando se carece de éstas.

Por último, podemos identificar aquellos estudios que se han venido desarrollando en torno al funcionamiento de los llamados “presidencialismos de compromiso” y “presidencialismos de coalición”, muchos de los cuales se desarrollan en la práctica, particularmente en los países del Cono Sur.²¹ Según Jorge Lanzaro, uno de los principales

²⁰ Se entiende por actitud *proactiva* aquella que dota de impulso total o parcial a las iniciativas, así como a la construcción colectiva de la agenda; mientras que por *reactiva* podemos entender cuando lo que se pretende es el freno, total o parcial, de las iniciativas o agendas.

²¹ Contrario a lo que indica la teoría, principalmente los diagnósticos pesimistas que aparecen en muchos de los trabajos críticos en torno al presidencialismo, las coaliciones de gobierno resultaron de la búsqueda de alternativas a los problemas que se derivan de la “difícil combinación” entre presidencialismo y multipartidismo. Uno de los ejemplos más exitosos de esta fórmula de gobierno, según lo registran las evaluaciones sobre desarrollo democrático elaboradas por Freedom House lo constituye el caso chileno. No obstante la estabilidad que caracteriza al presidencialismo de coalición en Chile, es preciso señalar que ésta se deriva en gran parte de las formidables atribuciones legislativas con que cuenta el Presidente, muchas de las cuales se remontan al periodo antes del golpe de Estado; además de los mecanismos institucionales que fortalecen estas alianzas: el sistema electoral de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales y de distritos binominales para las parlamentarias; coaliciones basadas en programas comunes de gobierno; sistema de compensaciones a través de cargos en el gobierno para los integrantes de la coalición; gabinete compartido entre los partidos aliados; y la coordinación del trabajo del gabinete mediante una Secretaría de la Presidencia. Los resultados de la Freedom House se pueden consultar en: <http://www.freedomhouse.org>.

estudiosos de esta modalidad, “la arquitectura presidencialista —al igual que el parlamentarismo— es capaz de albergar distintas *lógicas políticas* (...) en la que los compromisos, las negociaciones, las negociaciones entre partidos y fracciones de partido, los actos de ‘coordinación’ política e interinstitucional, han sido y son prácticas inherentes al metabolismo de los sistemas presidenciales” (2001: 20-21). En estos casos encontramos que el Presidente y las principales fuerzas políticas presentes dentro del Congreso optaron por la negociación y la cooperación, la cual se tradujo en la conformación de gobiernos apoyados en mayorías legislativas estables.

En suma, ya sea mediante la introducción de diseños institucionales proclives a fomentar la cooperación entre poderes (inserción de formulas electorales específicas, creación de oficinas especiales de enlace, adopción de sistemas de corresponsabilidad y compensación), o a través de la instrumentación de estrategias por parte de los presidentes para forjar coaliciones de gobierno estables a partir del compromiso y la negociación, los presidencialismos en América Latina ofrecen una amplia gama, para el estudio y la comparación, de opciones de reforma constitucional y/o institucional encaminada a fortalecer los procesos democráticos en la región.

Sin embargo, y sin restar importancia a los factores institucionales que inciden en la definición de sistemas presidenciales más flexibles y funcionales, no podemos dejar de lado la influencia que tengan los propios contextos políticos en que se plantee una propuesta de reforma, que por definición suelen ser variables y contingentes. De ahí, que resulte imprescindible tomar en cuenta lo que el jurista mexicano Jorge Carpizo denomina “la Constitución extrajurídica, la que se basa en prácticas, tradiciones culturales, actitudes y expectativas de los actores políticos” (2004: 3). Así, podemos afirmar que las instituciones son un elemento fundamental dentro de un conjunto más amplio, pero no son las únicas

responsables del proceso político y social tan complejo que exhibe América Latina.

Finalmente, y como observamos a lo largo de este capítulo, no existen soluciones únicas ni modelos exclusivos para enfrentar los continuos dilemas y desafíos a los que se ven expuestos los presidencialismos sin mayoría, para alcanzar al mismo tiempo gobernabilidad (apoyada en resultados concretos de política pública) y pluralismo democrático. Empero, puede haber ciertas fórmulas institucionales que permitan mejorar el funcionamiento de los órganos del Estado, sin tener que recurrir a la supremacía de un poder sobre el otro, sino más bien al establecimiento de una auténtico sistema de pesos y contrapesos. En este sentido, las variables institucionales, el reconocimiento del contexto (social y cultural) en que éstas se despliegan y la viabilidad, en su caso, del conjunto de modificaciones propuestas, resultan de vital importancia para aproximarnos a la comprensión de un fenómeno (presidencialismo sin mayoría) y de las alternativas para mejorar su funcionamiento.

Un ejemplo singular lo conforma el caso mexicano, en donde los poderes legislativos del Presidente son relativamente limitados y en donde se visualizan muy pocos incentivos institucionales para alentar la cooperación y el respaldo por parte del Legislativo. Así también, a la falta de estímulos reglamentados para inducir a la colaboración entre poderes, se agrega otro hecho no menos determinante: de que a medida que se aproxima el relevo presidencial se hacen más escasas las posibilidades de generar acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Éste, que ha sido un escenario presente en el caso mexicano y que pretende ser expuesto en este trabajo, implica que la cooperación con el gobierno resulta más probable durante los primeros años del mandato, antes de que la

competencia electoral rompa la posibilidad de mantener las coincidencias que, eventualmente, se hubieran forjado al inicio del sexenio presidencial.

Antes de referirnos a las implicaciones que tuvo el “gobierno sin mayoría” en la gestión del presidente Vicente Fox (2000-2006), haremos un recuento de las principales reformas electorales que permitieron no sólo la alternancia política en la presidencia de la República, sino una composición plural de los órganos de representación, particularmente de la Cámara de Diputados. El tránsito de legislaturas monocromas a otras teñidas por diversas fuerzas políticas, implicó la desarticulación del régimen fundado en los poderes “metaconstitucionales” del presidente — basado fundamentalmente en la hegemonía de un solo partido político—, pero también supuso poner en práctica las facultades que la Constitución confería a los poderes legislativo y ejecutivo. De ahí que también se revisen dichas atribuciones, así como la reglamentación que pauta el proceso legislativo en la Cámara baja. Finalmente, reservamos un apartado a la importancia de los incentivos, a los efectos que genera el ciclo electoral de renovación de la Cámara de Diputados (sin posibilidad de reelección inmediata de los legisladores) a mitad de cada mandato presidencial, así como algunas consideraciones generales que, desde nuestro punto de vista, podrían mejorar el trabajo parlamentario en nuestro país.

2. MÉXICO: DE LA PRESIDENCIA HEGEMÓNICA AL PODER DIVIDIDO

El proceso gradual de cambio político en México, merced de sucesivas reformas que transformaron radicalmente el mapa político del país, puso fin al dominio de un sistema de partido hegemónico que gobernó la nación durante un poco más de setenta años. La evidente diversidad política, social y cultural que ya no podía, ni quería, ser cobijada bajo el manto de una sola fuerza política (Woldenberg, 2006: 16), pronto encontraría más y mayores referentes de expresión y participación. Así, y de acuerdo con las demandas que entraña una sociedad cada vez más plural y compleja como la nuestra, surgieron y se fortalecieron un importante número de opciones partidistas.

Además de la multiplicación de voces en el debate público nacional, el robustecimiento de los partidos políticos en la arena electoral trajo consigo: 1) procesos electorales más equitativos, mejor organizados y verdaderamente competidos, 2) la integración plural de los órganos de gobierno, fenómeno que inició a nivel local, 3) el acotamiento paulatino de los poderes “metaconstitucionales” del Presidente de la República a partir del renovado protagonismo que alcanzó el Poder Legislativo y, finalmente, 4) la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000.

La llegada de un partido distinto del otrora partido hegemónico a la máxima magistratura del país: la Presidencia de la República —que dicho sea de paso, también sirvió para poner de manifiesto la notable madurez alcanzada por las reglas e instituciones electorales—, supuso no sólo la reconfiguración del arreglo institucional tal y como lo habíamos conocido hasta entonces, sino también la inauguración en el ámbito federal del gobierno sin mayoría. Como observamos en el anterior capítulo, de suyo

los gobiernos presidenciales sin mayoría entrañan notables desafíos, uno de los cuales radica en la forma de lograr la cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso cuando ambas ramas se hallan controladas por distintos intereses partidarios.

No obstante a que había gran confianza de que dicha situación no generaría ninguna crisis de gobernabilidad y/o de parálisis legislativa, tal y como se había demostrado en las experiencias estatales de años atrás¹, subsistía la duda de si el entramado institucional vigente alcanzaría para enfrentar una realidad de pluralidad democrática. Este debate, que todavía continúa en los años recientes, alcanzó un punto importante de inflexión durante el gobierno de Vicente Fox. Más aún cuando se hizo palpable la imposibilidad del Ejecutivo para hacer prosperar su agenda de gobierno.

Como veremos en este capítulo, la construcción de un poder presidencial fuerte no sólo emanó de las facultades concedidas por la Constitución, sino de un amplio conjunto de atribuciones que centralizaron la autoridad y las decisiones últimas en la figura del Presidente de la República, y que se sintetizaron bajo la conocida denominación de “poderes metaconstitucionales” (Carpizo: 1979). Una de las consecuencias más notables de este predominio fue la disolución, en la práctica, de la disposición constitucional de división de poderes, la cual existió durante décadas únicamente como mera “estipulación ficticia” (Valencia, 2005: 45). Sin embargo, y una vez que el Ejecutivo perdió el control absoluto del Congreso, particularmente de la Cámara de Diputados, se hicieron relevantes las parcelas de autonomía y control recíproco de los poderes.

¹ Hasta el 6 de julio de 1997 se contabilizaron ocho estados que habían vivido gobiernos divididos, que en términos porcentuales representaban un 25% del país. Los estados en cuestión fueron: Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Chihuahua, Coahuila, Aguascalientes, Estado de México y Morelos. Para una revisión sobre el desarrollo de esas experiencias, se sugiere revisar: Aziz (2002: 295-317) y Lujambio (2002: 319-348)

Por tanto, en las siguientes páginas nos avocaremos a realizar un recuento histórico del proceso que siguió la conformación hegemónica del poder presidencial en México, así como algunos de los elementos y circunstancias que acompañaron su paulatino desdibujamiento. Posteriormente, revisaremos los aspectos normativos que definen las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los mecanismos de funcionamiento de la Cámara de Diputados y de interacción entre poderes previstos por la ley. Lo anterior, con el fin de identificar las posibles limitaciones que el propio diseño institucional impone a la relación entre poderes.

2.1 Origen, desarrollo y fin del presidencialismo hegemónico. Un recuento a partir de las reformas electorales.

Con el triunfo de una de las facciones que surgieron del movimiento armado de 1910² se dio inicio a un lento proceso de pacificación en el país. A la demanda inicial de democracia se le fueron sumando otras de carácter social y económico, muchas de las cuales sirvieron como fuente y directriz de la Constitución promulgada en 1917. La rivalidad con los poderes locales (diarquía),³ así como la idea enraizada en varios intelectuales y políticos de la época de que para lograr los objetivos de la revolución, era necesario contar con un Poder Ejecutivo “fuerte”, orientaron a los constituyentes en la dirección de fortalecer al Ejecutivo.⁴

² Nos referimos al Ejército Constitucionalista, encabezado por Venustiano Carranza, que paulatinamente fue desplazando los contingentes liderados por Francisco Villa, en el norte del país, y Emiliano Zapata quien controlaba las zonas del centro y del sur. Para una revisión detallada de este periodo se sugiere consultar: Berta Ulloa (2000: 759-821).

³ “(...) desde 1917 hasta 1935 existió una ‘diarquía’, consistente en que junto al supremo Poder Ejecutivo (el lado formal de la diarquía) casi siempre coexistió, en competencia más o menos abierta, un caudillo o un jefe máximo (el lado informal de la diarquía) con poder suficiente para enfrentar con perspectivas de éxito al presidente”. Ver en: Molinar (1993: 17).

⁴ Un repaso sobre este periodo se puede consultar en: Carbonell y Salazar (2006: 29-53).

Dicho cometido se realizó a partir de las siguientes medidas: elección directa del presidente y eliminación de la vicepresidencia; veto del Ejecutivo, sólo superable por la votación de las dos terceras partes de ambas Cámaras; facultad exclusiva del presidente para convocar a periodos extraordinarios de sesiones ordinarias, y la eliminación de las causales de violación a la Constitución en las acusaciones a Ejecutivo durante su mandato (Marván, 2002: 130-131).

Sin embargo, estas disposiciones constitucionales no se tradujeron de forma automática en la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, tal y como se conocería más tarde. La disputa entre los múltiples “herederos legítimos” de la Revolución,⁵ la ausencia de partidos políticos en el sentido moderno de la expresión,⁶ así como la oposición frecuente, y a veces disruptiva, del Congreso con respecto al presidente⁷, complicaban el establecimiento de ese supuesto poder omnipresente. Tendría que venir un proceso paulatino de construcción de un partido hegemónico que monopolizó la vida política del país, y cuyo vértice único de autoridad y decisión recayó en el Presidente de la República.

En la medida en que se fue consolidando el Estado posrevolucionario, bajo el auspicio de un partido monopólico —el Partido

⁵ “En un principio todos los hombres que arribaron al poder en 1920, ya fuera como diputados, senadores, presidente de la República, secretarios de Estado, etcétera, estaban convencidos de que por venir de una revolución, sin tomar en cuenta el grado de participación que hubieran tenido en ella o la facción en que hubieran militado, no sólo representaban a los ‘verdaderos’ revolucionarios, sino que eran su voz y por ende, la de todo el país”. Ver en: Valenzuela (2002: 182)

⁶ “(...) no existieron verdaderos partidos políticos en el sentido moderno de la palabra, es decir, como lo fue por primera vez en la historia, la socialdemocracia alemana a fines del siglo XIX. En México existen hombres políticos, estados mayores políticos (sus colaboradores más cercanos), pero no organizaciones ni militantes que permitan hablar de partidos”. Ver en: Meyer (2002: 197).

⁷ “(...) parece extraño creerlo, pero Calles se ve obligado a gobernar por decreto en 1926 y 1927 (...) Así, se observa por un lado un Ejecutivo supuestamente omnipotente, ‘gobernando a decretazos’ (...) y un legislativo peleonero, donde se desencadenan borrascas a veces sangrientas (las balaceras son frecuentes y se pierde la vida con mucha facilidad) y difícilmente controlables”. *Ibid.*, pág. 200.

Nacional Revolucionario (PNR), posteriormente Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y, finalmente Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, el poder se fue centralizando en la institución presidencial, más allá de lo dispuesto por la Constitución (Crespo, 2006: 77). Esta notable supremacía se reflejó en la subordinación que el Congreso mantendría respecto al Ejecutivo, al grado de convertir al primero en mera caja de resonancia de las determinaciones adoptadas por el presidente.

Cabe señalar, que adicional a lo dispuesto por la Carta Magna en 1917, durante una sesión extraordinaria del Congreso celebrada el 28 de octubre de 1928,⁸ le fue conferido al Ejecutivo el control del Distrito Federal (que antes de esa reforma era considerado municipio *sui generis*) y se le otorgó la capacidad de nombrar a los 16 jueces de la Suprema Corte, con lo que también se fortaleció la centralidad del Ejecutivo frente al Poder Judicial. Asimismo, casi un año antes, en noviembre de 1927, se extendió el periodo que prolongó el mandato presidencial de cuatro a seis años. Finalmente, y para completar el proceso de consolidación hegemónica del Poder Ejecutivo, otra de las modificaciones constitucionales, y que a juicio de los especialistas, contribuyó a diluir de forma decidida la división de poderes, fue la relativa a la prohibición de la reelección consecutiva de diputados y senadores aprobada por el Congreso en 1933:

“La no reelección consecutiva tendría por efecto suprimir las carreras políticas independientes, obligaba a los políticos a cultivar vínculos partidistas para obtener la promoción a otros cargos y sobrevivir en la política. Es muy probable que la no reelección consecutiva estuviera destinada a debilitar los grupos políticos locales incrustados en el Congreso, en las legislaturas estatales y en los ayuntamientos. Al forzarlos a una rápida y regular rotación, las enmiendas constitucionales aumentaban el campo de maniobra del PNR para influir en la nominación de candidatos” Nacif (2002: 249-250).

⁸ *Ibid.*, pp. 227-228.

A decir de Jeffrey A. Weldon, hacia finales de los años treinta y principios de los cuarenta ya estaban reunidas las condiciones para un fuerte presidencialismo “metaconstitucional”, que inhibió por la vía de los hechos la división formal de poderes en México. Además de las facultades que determinó la Constitución de 1917 al Ejecutivo, y las reformas posteriores tendientes a fortalecer su autoridad, se sumaron tres requisitos fundamentales señalados por Weldon: “1) la hegemonía del PRI en el Congreso, 2) la disciplina partidaria en el Congreso, y 3) que el presidente fuera también el líder máximo del partido” (2002: 206). Dicha afirmación, es comprobada por el mismo autor al momento de revisar la actuación del Poder Legislativo ante las iniciativas presentadas por el Ejecutivo. A continuación reproducimos estos resultados:

| PODER DEL PRESIDENTE EN MATERIA LEGISLATIVA | | | |
|---|-------------|--------------|------------------|
| Legislatura | Aprobadas % | Rechazadas % | Sin resolución % |
| 1917-1918 | 37.6 | 2.4 | 60 |
| 1918-1920 | 33.3 | 1.4 | 65.3 |
| 1920-1922 | 17.7 | 1.3 | 81 |
| 1922-1924 | 45.6 | 3.1 | 51.2 |
| 1924-1926 | 50.6 | 5.2 | 44.2 |
| 1926-1928 | 61.3 | 8.8 | 29.9 |
| 1928-1930 | 81.2 | 2.5 | 16.4 |
| 1930-1932 | 70.8 | 6.5 | 22.6 |
| 1932-1934 | 82.3 | 10.1 | 7.6 |
| 1934-1937 | 95 | 1.6 | 3.5 |
| 1937-1940 | 96.8 | 0.8 | 2.4 |
| 1940-1943 | 97.4 | 0.4 | 2.2 |
| 1943-1946 | 97 | 2.4 | 0.6 |

Fuente: Weldon, 1999.

Como se puede observar, es durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas cuando los poderes no escritos, y también los facultados en la

ley, alcanzan su plena institucionalización dentro del sistema político; a fin de establecer las reglas de juego bajo las que funcionó durante décadas el régimen autoritario en México. Además de los criterios aludidos por Weldon, habría que sumar el hecho de que el partido hegemónico se aseguró de contar con un amplio respaldo social. A través de la afiliación al cuerpo partidario de diversos sectores sociales organizados en grandes corporaciones gremiales,⁹ se garantizó la legitimidad del régimen con un presunto apoyo mayoritario, se disciplinaron los grupos al interior del partido, se formó y consolidó una poderosa maquinaria de voto clientelar y, finalmente, se inhibió cualquier viso de independencia sindical y/o gremial.

Asimismo, y para hacer efectiva la prescripción constitucional de la renovación periódica de los poderes —a través de elecciones populares cada seis años para los cargos de Presidente de la República y Senadores y cada tres para el de Diputados—, el régimen de partido hegemónico centralizó la organización y calificación de los procesos electorales. Esta intervención le permitió al partido del presidente acceder a enormes recursos económicos, humanos y materiales, introduciendo una fuerte brecha de inequidad con respecto a los partidos opositores; mientras que la existencia de autoridades electorales comprometidas con los poderes públicos, impidieron la celebración de elecciones libres, competitivas e imparciales.¹⁰

⁹ Inspirado por el surgimiento a nivel internacional de los grandes Frentes Populares, Lázaro Cárdenas impulsó el proceso de unificación del movimiento obrero para crear la Confederación Nacional de Trabajadores (CTM), mientras que los campesinos fueron agrupados en la Confederación Nacional Campesina (CNC). Además del control del partido, del Congreso, de los gobiernos locales y del movimiento social organizado, debe añadirse otra pieza clave al poder alcanzado por el Ejecutivo: el ejército, cuyo jefe supremo es el Presidente de la República. Para una visión amplia de este proceso, se sugiere consultar: Aguilar y Meyer (1990: 130-185)

¹⁰ En 1946 se promulgó la Ley Federal Electoral, por la cual se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Dicha instancia estaba integrada por dos comisionados del Poder Ejecutivo, uno de los cuales era el Secretario de Gobernación, dos miembros del Poder Legislativo (un senador y un diputado), así como los representantes de los dos partidos

En lo que respecta al “sistema de partidos”, con la fundación del PNR se dio un paso fundamental al proceso de monopolización de la actividad política en el país, mediante la fusión, bajo un solo membrete partidario, de casi la totalidad de facciones surgidas durante la Revolución de 1910, así como de los grupos y ligas que sobrevivieron al conflicto armado.¹¹ Sin embargo, y para dar continuidad a la transmisión pacífica del poder a partir de procesos electorales, el régimen se vio condicionado a aceptar, e incluso, alentar la existencia de otras opciones partidarias.¹² Pero dicha oposición se vio reducida durante años a ser meramente testimonial, ya que su presencia no significaba una amenaza real al partido hegemónico. Tanto por su escasa capacidad de convocatoria en las urnas, como por las condiciones de parcialidad e inequidad en la competencia, la oposición política en México no tenía ninguna posibilidad de incidencia efectiva en la distribución del poder, ni mucho menos en la vigilancia y control a las acciones del gobierno.

La integración del Congreso fue un fiel reflejo de la situación que privaba por entonces. Así, durante el periodo que va de 1946 a 1961, según los datos registrados por Molinar (1993: 51), el PRI obtuvo más del 90% de las diputaciones. Además de la ausencia de condiciones para la competencia, la distribución de escaños a partir del sistema electoral de

más importantes del país. Una revisión amplia y documentada del curso que siguió la centralización de la autoridad electoral, se encuentra en: Molinar (1993: 17-60).

¹¹ En el curso de los años, México transitó de la pulverización partidaria al monopolio y posterior hegemonía de un solo partido político, que durante décadas gobernó en solitario. Así lo demuestra el hecho de que hasta 1928 existía la friolera de ocho mil partidos en el país. El dato se puede consultar en Meyer (2002: 198).

¹² Entre 1946 y 1961, en la época de institucionalización del régimen de partido hegemónico, saltaron a la palestra diversas organizaciones partidarias. A excepción del Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1939, y del antiguo Partido Comunista Mexicano, cuyos orígenes datan de 1918, pero que estuvo proscrito hasta bien entrados los años setenta; gran parte del espectro partidario fue de carácter coyuntural, alimentado de partidos que surgían de desprendimientos del PRI, o que bien obedecían a la estrategia oficial de fomentar la presencia de partidos “opositores”, pero sin posibilidades reales de competir por el poder y que muchas veces se alinearon al partido oficial, entre los que podemos mencionar: Partido Nacionalista de México (PNM), Partido Fuerza Popular (PFP), Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM), Partido Popular, después Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la revolución Mexicana (PARM).

mayoría, generó una marcada tendencia hacia la sobrerrepresentación del partido mayoritario. En efecto, el PRI obtuvo el porcentaje arriba señalado con márgenes de votación que fluctuaron entre el 73 y 74%, mientras que partidos que llegaban a obtener el 15% o más de la votación, sólo les eran concedidas, en el mejor de los casos, dos curules.¹³

La regla de mayoría para la asignación de asientos en el Congreso, principalmente en la Cámara de Diputados, pronto mostraría sus profundas limitaciones para mantener con vida a una oposición que, para fines prácticos, representaba un elemento fundamental de la fachada democrática del régimen. Además, y hacia finales de los años cincuenta, la emergencia de movimientos de protesta encabezados por maestros y ferrocarrileros, así como la estrategia de boicot empleada por el PAN que ordenó a sus candidatos victoriosos no presentarse a ocupar sus asientos en la Cámara Baja, hicieron evidente la necesidad de abrir espacios a expresiones que comenzaban a radicalizarse.

Es así, como en 1963 se incorporan al sistema electoral los llamados *diputados de partido*.^{*} Esta operación reformadora cumplió dos funciones estratégicas: la primera, reforzar la oposición institucional al régimen de partido hegemónico; y la segunda, que se deriva de la anterior, garantizar el control de los comicios por parte del presidente y su partido con un mayor margen de legitimidad. Sin embargo, la abrumadora mayoría que el PRI mantuvo en el Congreso demostró lo limitado de esta reforma que, sin

¹³ Tales fueron los casos de la FPPM y del PDM, que en 1946 obtuvieron 15% de la votación, respectivamente, pero que fueron severamente castigados por la regla de mayoría, pues a la primera le dieron sólo dos curules y al segundo no se le asignó ninguna.

^{*} El sistema de *diputados de partido* consistía en que cada partido que obtuviese un total de votación nacional del 2.5%, como mínimo, obtendría cinco diputados, más un diputado adicional por cada medio por ciento por encima de esta cifra. El tope era de 20 diputados.

disminuir su trascendencia, estaba lejos de resolver la evidente sobre y subrepresentación en que se encontraban las fuerzas políticas.

Presionado por el movimiento estudiantil de 1968, por la aparición de grupos guerrilleros y de movimientos populares (sindicalismo universitario, feministas y disidencia sindical de maestros y electricistas) que se encontraban fuera de los formatos organizativos oficiales, en 1973 el régimen decidió dar un nuevo giro de tuerca a la estrategia aperturista iniciada años atrás. En esta ocasión, se determinó reducir la votación mínima para obtener los primeros cinco diputados de 2.5% a 1.5% de la votación, y se elevó de 20 a 25 el número tope de *diputados de partido*. Pero dicha medida no eliminaba el problema fundamental: dotar de canales institucionales para la participación y representación de amplias franjas sociales, particularmente de aquellas identificadas con posiciones de izquierda.

Esta limitación se puso al descubierto a partir de dos hechos fundamentales: la marginación del Partido Comunista Mexicano (PCM), al cual no se le reconoció legalmente, y la ausencia del PAN en la elecciones presidenciales de 1976, que por problemas internos no presentó candidato. Como consecuencia de lo anterior, José López Portillo, candidato del PRI y de la “oposición” restante (PPS y PARM) se presentó sin rival formal a la contienda, cuestión que obligó al gobierno entrante a reformar nuevamente la ley electoral.

Así, en 1977 se promulga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). La nueva legislación, de mucho mayor calado que las anteriores, diseñó un sistema electoral mixto para la integración de la Cámara de Diputados, en virtud del cual quedaría conformada por 400 diputados: 300 de mayoría y 100 de representación proporcional. Asimismo, estableció para los partidos la posibilidad del

registro condicionado a los resultados electorales,¹⁴ determinando como umbral mínimo de acceso el 1.5% de los votos de cualquier elección federal. También disminuyó el papel de la Secretaría de Gobernación en el otorgamiento de registro a los partidos políticos, creó figuras jurídicas novedosas como las “asociaciones políticas” y declaró a los partidos como entidades de interés público que estarían, por disposición constitucional, sujetos a derechos y obligaciones (Art. 41). En suma, la LFOPPE introdujo dos elementos que promovieron canales mucho más adecuados para la expresión y representación política de la pluralidad emergente en el país: incorporó, por primera vez en la historia de México, la representación proporcional y abrió y oxigenó el sistema de partidos.

A pesar de las importantes contribuciones de esta reforma, las condiciones particulares en que transcurrió la década de los ochenta¹⁵, hicieron necesarios nuevos ajustes a la ley. La subrepresentación política de la oposición, reforzada fundamentalmente por la carencia de condiciones equitativas de competencia y por un sistema electoral que beneficiaba al partido mayoritario, motivaron a que en diciembre de 1986 se aprobara un nuevo paquete legislativo, el cual introdujo las siguientes novedades: el incremento de 100 a 200 en el número de diputados de representación proporcional y la inclusión del PRI en la distribución de éstos; estableció en cinco el número fijo de circunscripciones de

¹⁴ Gracias a esta nueva reglamentación, alcanzaron su registro: el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Socialista de los Trabajadores y el PCM, mismo que en 1981 se convertiría en Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y que derivó de la fusión con las siguientes organizaciones: Movimiento de Acción Popular (MAP), Partido del Pueblo Mexicano (PPM), Partido Socialista Revolucionario (PSR), y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS).

¹⁵ El creciente deterioro del nivel de vida, producto de la peor recesión económica experimentada desde el término de la Revolución, así como los sucesivos escándalos de corrupción en que se vieron envueltas prominentes figuras del gobierno, la inédita movilización ciudadana a raíz del sismo de 1985 y las protestas estudiantiles que promovieron la huelga en la universidad más importante del país, fueron sucesos que marcaron el fin de una época en la que el sistema de partido hegemónico había sustentado su legitimidad en la gestión gubernamental, y no precisamente en el resultado de las urnas.

representación nacional;¹⁶ la creación del primera instancia jurisdiccional en la materia: el Tribunal de lo Contencioso Electoral; el establecimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y la renovación del senado por mitades cada tres años, como lo disponía originalmente la Constitución. Conviene señalar, que el régimen mantuvo durante mucho tiempo intocada la integración de la Cámara Alta, pues ante el eventual crecimiento de la oposición en la Cámara de Diputados, se garantizaba el control sobre la instancia revisora. Asimismo, y como principales defectos de esta reforma, se introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad”¹⁷, se eliminó el registro condicionado inaugurado apenas años antes con la LFOPPE y la integración de la máxima autoridad comicial (la Comisión Federal Electoral) con una mayoría absoluta de representantes gubernamentales y del partido oficial, los cuales tendrían 16 de los 31 votos totales, de suerte que el partido oficial se convertía en juez y parte del proceso electoral.

Sin desconocer los efectos acumulativos que estas reformas habían arrojado en la construcción de opciones políticas cada vez más visibles y con mayor arraigo, la ausencia de reglas e instituciones electorales equitativas e imparciales provocaría, en el marco de los elecciones presidenciales de 1988, una de las crisis políticas más severas a las que se había enfrentado hasta entonces el régimen de partido hegemónico. Así, y en medio de un fuerte cuestionamiento sobre su legitimidad, el presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, convocó al “Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática”, que en 1989 se tradujo en una consulta pública y en abril de 1990 en una reforma constitucional.

¹⁶ Antes de la reforma, el número de circunscripciones era establecido discrecionalmente por la Comisión Federal Electoral. La única restricción era la de que no podía ser superior a cinco.

¹⁷ La “cláusula de gobernabilidad” consistía en permitir que el partido mayoritario tuviera mayoría en la Cámara de Diputados, es decir, la mitad más uno a pesar de que su votación estuviera por debajo del 50%, sin fijar un límite de votación mínima.

Entre las aportaciones más importantes de esta reforma destaca el establecimiento de un nuevo marco normativo en materia electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la creación del Instituto Federal Electoral que reemplazó a la Comisión Federal Electoral vigente desde 1946. En la misma ruta, se crea el Tribunal Federal Electoral que reemplazó al Tribunal de lo Contenciosos Electoral, a la par que amplía sus facultades. También se pueden señalar como principales aspectos de esta reforma: la incorporación de la figura de “consejeros magistrados” para la integración del IFE (punto de origen de la posterior “ciudadanización” de los órganos electorales); la modificación de la “cláusula de gobernabilidad”, para establecer que el partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría, y tuviera una votación de al menos 35%, debería recibir tantos diputados de representación proporcional para alcanzar la mitad más uno de la Cámara de Diputados, además por cada punto porcentual adicional al 35% (y hasta menos del 60%) obtendrían dos diputados adicionales; la eliminación de las candidaturas comunes, que en 1988 había permitido a cuatro partidos impulsar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. Como se puede observar, el punto nodal de la reforma fue la construcción de nuevas autoridades electorales. Sin embargo, este primer impulso reformista no se vio acompañado de los tres principales partidos políticos: sólo fue aprobada por el PRI y el PAN.

En virtud de las fricciones provocadas por las elecciones locales para elegir gobernadores en San Luis Potosí y en Guanajuato en 1991 y Chihuahua y 1992,¹⁸ que dejaron tras de sí una profunda espiral de conflictos postelectorales e interinatos, evidenciaron los desacuerdos, sobre todo del PAN, respecto a los alcances de la reforma de 1990. Así, se da una nueva modificación a la ley en 1993, que en septiembre de ese año

¹⁸ Para un análisis detallado de estos procesos se sugiere consultar: Crespo (1995: 169-196).

incorpora los siguientes cambios a la ley: se elimina la polémica “autocalificación” de las elecciones para integrar las Cámaras de Senadores y Diputados y se otorga al IFE la autoridad para declarar la validez de esas elecciones;¹⁹ se establece por primera vez límites a los gastos de campaña y se detalla lo referente al financiamiento y al acceso de los partidos a los medios electrónicos; se introduce el proceso de selección aleatoria para la integración de funcionarios de casilla (primer eslabón del proceso electoral y fundamental para asegurar la certeza del cómputo de votos); se incorpora la figura de observadores electorales nacionales, para inyectar transparencia a los actos de la jornada electoral. En lo que respecta a la integración del Congreso, se produjeron los siguientes cambios: 1) la apertura del Senado a los partidos minoritarios, y 2) la desaparición de la cláusula de gobernabilidad.

Así, para la conformación del Senado se determinó la elección de cuatro senadores por entidad, tres de los cuales serían de mayoría relativa y una para la primera minoría, es decir, para el partido que obtuviera el segundo lugar de la votación en la entidad respectiva, con lo que se aseguraba la presencia opositora en el, por lo menos, 25% del Senado. Para la conformación de la Cámara de Diputados se estableció que el partido mayoritario nunca podría tener más del 63% de la Cámara (equivalente a 315 diputados), asimismo los partidos minoritarios participarían en la asignación de diputados restantes en proporción a sus porcentajes de votación.

Esta reforma, que sería puesta a prueba en los comicios presidenciales de 1994, tuvo que ser ajustada de nueva cuenta. La

¹⁹ Se reforma el Artículo 60 de la Constitución, que antes de 1993 establecía que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores conformaban, respectivamente, Colegios Electorales para calificar la elección de la cual habían resultado designados. En suma, los diputados y los senadores declaraban la validez del proceso por el cual habían resultado electos.

aparición inesperada de un movimiento armado en el sureste del país en los primeros días del 94, así como el trágico asesinato del candidato del PRI en marzo del mismo año, aceleraron los acercamientos de las principales fuerzas para garantizar plena confianza en el proceso político. Recordemos que las anteriores reformas se habían aprobado sin el concurso de la principal fuerza de izquierda, el PRD, por lo que se hacía necesario el impulso de una normatividad electoral avalada por todos los contendientes.

Es así como en 1994, en el marco de la firma del “Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia”, se efectuaron cambios a la legislación electoral ésta vez respaldados por los tres partidos políticos más importantes del país (PRI, PAN y PRD). De las aportaciones fundamentales de esta reforma, destaca: Una nueva integración del consejo General (máximo órgano de decisión) del IFE. Además de la representación de los poderes Ejecutivo (el Secretario de Gobernación, quien seguiría fungiendo como presidente del Consejo) y Legislativo (dos diputados y dos senadores, que representaban a la mayoría y a la primera minoría de cada asamblea, respectivamente), se sumó la presencia de los denominados “consejeros ciudadanos” quienes sustituirían a los “consejeros magistrados”, los cuales ahora serían designados por el voto de la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de sus propias fracciones parlamentarias, y no por el Presidente de la República como ocurría con los consejeros magistrados; se admitió la presencia de visitantes extranjeros, a invitación expresa del IFE. Esta reforma significó un paso adicional para dotar de mayor imparcialidad a los órganos electorales, tema central reclamado desde décadas atrás por la oposición.

Sin demérito a los notables avances que había traído consigo la reforma de 1994, la equidad de los recursos con los que contaron los partidos durante la elección de ese año, así como la exigencia pendiente de

la completa autonomía del máximo órgano electoral, forzaron a un nuevo acuerdo para modificar la ley en materia electoral. Así, durante el segundo semestre de 1996, gobierno y partidos, acordaron: retirar al representante del poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación) e incorporar a ocho consejeros electorales (uno de los cuales fungiría como presidente) nombrados por la mayoría de la Cámara de Diputados, a propuesta de las respectivas fracciones parlamentarias; dotar de mayores atribuciones al Tribunal Electoral, el cual pasaría a ser un órgano especializado del poder judicial; eliminar el registro condicionado y elevar a 2% el umbral mínimo para mantener el registro a los partidos políticos; establecer la elección libre, universal y directa de los ciudadanos del Distrito Federal para elegir a su jefe de gobierno, mientras que la Asamblea de Representantes pasó a ser Asamblea Legislativa. Además de contribuir a la total independencia de los órganos electorales, la reforma de 1996 se avocó a inyectar mayor equidad en la contienda. Por tanto, estableció privilegiar el financiamiento público de los partidos, con base a la siguiente distribución: 70% en proporción a los votos obtenidos en la elección anterior y 30% repartido de forma igualitaria.

En lo que toca a la integración del Congreso, la reforma de 1996 estableció que ningún partido podría obtener, por sí solo, más de 300 diputados electos por ambos principios (de mayoría y de representación proporcional), además de que ningún partido podría tener un número de diputados, cuyo porcentaje en la Cámara fuera mayor al 8% de su votación nacional obtenida. En cuanto al Senado, se incorporó el principio de representación proporcional para su conformación, por lo que se adicionarían 32 senadores electos bajo este principio. En total, la Cámara de Senadores contaría a partir de la elección de año 2000 con 128 escaños.

Como se puede observar, en este muy resumido recuento, la transición política en México fue un lento y gradual proceso de cambios a la legislación electoral. Consistió, fundamentalmente, en el acuerdo concertado entre gobierno y partidos por garantizar instituciones y condiciones democráticas para la competencia. Asimismo, la participación de una ciudadanía cada vez más activa e informada verificó los alcances de cada una de las medidas adoptadas. Con ello se rompió la larga hegemonía de un solo partido y se dio paso a la multiplicación de opciones políticas que, al principio de forma tímida, comenzarían a poblar el Congreso mexicano. Para ilustrar los efectos de estas medidas en la integración de la Cámara de Diputados, a continuación incluimos el siguiente cuadro, en el que se muestra no sólo la dinámica de apertura en el órgano de representación, sino la evolución del sistema de partidos: sobre el particular, destaca la presencia de tres grandes fuerzas políticas frente a un conjunto disperso, y no persistente en el tiempo, de pequeños partidos.

| CÁMARA DE DIPUTADOS | | | | | | | | |
|--|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------------|
| DISTRIBUCIÓN DE CURULES POR PARTIDO | | | | | | | | |
| Partido Político | Legislatura | | | | | | | |
| | <i>L</i> | <i>LI</i> | <i>LII</i> | <i>LIII</i> | <i>LIV</i> | <i>LV</i> | <i>LVI</i> | <i>LVII</i> |
| | 1976 1979 | 1979 1982 | 1982 1985 | 1985 1988 | 1988 1991 | 1991 1994 | 1994 1997 | 1997 2000 |
| PRI % | 196 83% | 269 68% | 299 75% | 289 72.2% | 262 52.4% | 320 64% | 300 60% | 239 47.8% |
| PAN % | 20 8.3% | 42 11% | 51 13% | 41 10.2% | 101 20.2% | 89 17.8% | 119 23.8% | 121 24.2% |
| PRD % | - | - | - | - | - | 41 8.2% | 71 14.2% | 125 25% |
| PST % | - | 10 2.5% | 11 3% | 12 3% | - | - | - | - |
| PPS % | 12 5% | 12 3% | 10 2% | 11 2.7% | 49 9.8% | 12 2.4% | - | - |
| PARM % | 9 3.7% | 12 3% | - | 11 2.7% | 30 6% | 15 3% | - | - |
| PFCRN % | - | - | - | - | 36 7% | 23 4.6% | - | - |
| PCM % | - | 18 5% | - | - | - | - | - | - |
| PDM % | - | 10 2.5% | 12 3% | 12 3% | - | - | - | - |
| PSUM % | - | - | 17 4% | 12 3% | - | - | - | - |
| PVEM % | - | - | - | - | - | - | - | 6 1.2% |
| PRT % | - | - | - | 6 1.5% | - | - | - | - |
| PMT % | - | - | - | 6 1.5% | - | - | - | - |
| PMS % | - | - | - | - | 22 4.4% | - | - | - |
| PT % | - | - | - | - | - | - | 10 2% | 7 1.4% |
| Diputados s/partido % | - | - | - | - | 1 0.2% | - | - | 2 0.4% |
| Total por Legislatura | 238 | 400 | 400 | 400 | 500 | 500 | 500 | 500 |

Fuente: Memoria del Senado de la República, 2006.

El pluralismo en el Congreso, pero en la Cámara de Diputados en particular, alteró la relación que durante la hegemonía priísta se había mantenido entre Ejecutivo y Legislativo. Así, su interacción había dejado de ser predecible y estable, tal y como ocurría durante la hegemonía priísta, para pasar a ser una actividad altamente compleja y de la cual se tenía que aprender sobre la marcha. Al menos así ocurrió durante todo el gobierno de Vicente Fox, que llegó al poder en el año 2000 sin mayoría en ninguna de las dos Cámaras.

Si bien, como se verá más adelante, la situación de gobierno sin mayoría no condujo a la parálisis legislativa ni tampoco a una crisis de régimen, de hecho se aprobaron más del doble de proyectos de ley en comparación al mandato que le antecedió (538 frente a 245); la imposibilidad de generar acuerdos importantes que permitieran la transformación de las instituciones y estructuras heredadas del pasado, implicó no sólo que el presidente no pudiera impulsar la mayor parte de su agenda de gobierno, sino en la incapacidad de dar respuestas concretas a los enormes problemas sociales y económicos que acumulaba, y mantiene en la actualidad, el país.

De ahí que la nueva centralidad adquirida por el Congreso, merced de la pluralidad de fuerzas que concurren en su seno, propicie la necesidad de revalorizar sus funciones en términos de contrapeso al poder Ejecutivo —que se pueda traducir en una mayor rendición de cuentas y una supervisión escrupulosa de las acciones de gobierno—, pero también como órgano del Estado, responsable de acompañar el proceso de toma de decisiones y la instrumentación de políticas que favorezcan la provisión de más y mejores bienes públicos. A continuación, para ubicar los márgenes legales en que se desarrolla la relación entre poderes, revisaremos lo que la ley y las reglas internas del Congreso nos dicen al respecto.

2.2 Aspectos formales que rigen la división y relación entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados.

Algunos autores afirman que con la aparición de los gobiernos sin mayoría en México, particularmente a partir de la alternancia experimentada en el año 2000, quedó de manifiesto la debilidad constitucional del presidente; toda vez que se hizo clara la pérdida de los poderes “metaconstitucionales” que en el pasado le habían conferido el control absoluto en la toma de decisiones, poniendo así al descubierto muchas de las limitaciones que la Carta Magna de 1917 impuso al Ejecutivo (Casar, 1999 y Weldon, 2002).

Si bien, como se pudo observar en el apartado anterior, el Presidente de la República hegemonizó en la práctica el conjunto de relaciones políticas —en virtud de la subordinación que mantuvieron el resto de poderes del Estado (Legislativo y Judicial), los gobiernos estatales y municipales, amén de los diversos y poderosos grupos de interés—; se puede decir también que a diferencia de otros presidencialismos de la región, el presidente no necesita ninguna ratificación del Congreso para integrar su gabinete, como ocurre en Estados Unidos o en otros presidencialismos de América Latina (Negretto, 2006). Además de mantener una inmunidad relativamente alta respecto al fracaso de los programas y políticas públicas que se administran desde las instancias que forman la Administración Pública Federal, y de las cuales el presidente tiene exclusiva responsabilidad.²⁰

²⁰ En nuestro país la Administración Pública Federal se refiere al cuerpo que conforman entidades y/o dependencias, mismas que apoyan al Ejecutivo en su trabajo. Se pueden distinguir dos niveles de administración: 1) centralizada (Unidades administrativas de la oficina del Presidente, Secretarías de Estado y Consejería Jurídica de la Presidencia de la República) y 2) descentralizada (empresas paraestatales y fideicomisos) (Art. 90 constitucional). Asimismo, se puede identificar el llamado Gabinete Legal del Poder Ejecutivo, que se conforma por las Secretarías de Estado, la Secretaría Particular, la Oficialía Mayor y la Procuraduría General de la República.

Sin embargo, e independientemente de la postura adoptada respecto a la debilidad o no del Ejecutivo en México, en lo que coinciden la mayoría de los especialistas, es en observar las deficiencias de un arreglo institucional que funcionó sin grandes sobresaltos durante los años de la hegemonía priísta, pero que a partir de un contexto plural y democrático revela la carencia de incentivos capaces de promover la cooperación y el acuerdo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, más aún cuando el primero no cuenta con el apoyo mayoritario del segundo (Béjar, 2002 y 2008, Elizondo, 2006 y Merino, 2003).

Para identificar de manera más precisa las atribuciones legales que perfilan la interacción entre poderes, así como la forma en que una iniciativa se convierte en ley (proceso legislativo) y la normatividad que acompaña dicho proceso, a continuación haremos un breve recuento de las facultades que la Constitución otorga a los poderes Ejecutivo y Legislativo (particularmente la Cámara de Diputados), y de la organización y estructura que sigue el trabajo parlamentario en México. Conviene señalar, que las reglas constituyen sólo una mitad de la cuestión. La otra tiene que ver con los efectos que éstas tienen sobre los actores, aspecto mucho más difícil de estandarizar, y que por lo pronto únicamente será enunciado en este capítulo.

El Poder Ejecutivo

La Constitución reconoce como único titular del “Supremo” Poder Ejecutivo Federal al Presidente de la República, el cual deberá elegirse mediante sufragio universal y directo en los términos que disponga la ley electoral (Arts. 80 y 81). Asimismo, empezará a ejercer su cargo el 1° de diciembre y durará en éste seis años. En ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto (Art. 83). El Presidente, como cabeza del Ejecutivo, desempeña al mismo tiempo el papel de Jefe de

Gobierno, es decir, que se encuentra al frente de la administración pública federal, y de Jefe de Estado, que le confiere ser el representante de toda la nación. Algunos han visto en esta doble figura una fuente de eventual distorsión, más aún cuando se trata de presidentes que llegan al poder por mayoría relativa, pues sus actividades de gobierno, impregnadas inevitablemente por la plataforma partidista que lo postuló, no siempre coinciden con la representación de la nación en su totalidad (Valadés, 2005).

Facultades legislativas del Ejecutivo

Según lo determina el Artículo 89 constitucional, será facultad del Ejecutivo: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su estricta observancia”, así y en el mismo artículo, corresponde al presidente: “Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente”. Por otra parte, el Artículo 71 le confiere el derecho de iniciar leyes y decretos, mientras que el Artículo 72 (apartado C) regula la capacidad que tiene el Ejecutivo para vetar los proyectos cuya resolución no sea *exclusiva* de alguna de las Cámaras, en los siguientes términos: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora”.

Se considera que el veto constituye el mecanismo bajo el cual el Ejecutivo pueda neutralizar temporalmente todo acto que considere lesivo de la acción legislativa. Argumentando junto a los padres fundadores del constitucionalismo norteamericano, Alcántara y Sánchez señalan: “que el veto es un elemento que ayuda a preservar (y defender) la autoridad del

Ejecutivo frente a una posible mayoría legislativa que amenace su autoridad o que quiera romper con la división o separación de poderes (...) además de servir como un escudo del Ejecutivo, proporcionan una garantía más contra la expedición de leyes indebidas” (2001: 162).

Cabe sin embargo señalar, que de conformidad a la Constitución, en México el poder de veto permite al Presidente hacer observaciones a las iniciativas aprobadas por el Congreso y, eventualmente, suspender su promulgación con la finalidad de que éste reconsidere, pero ello no implica que el presidente tenga la última palabra; dado que si una mayoría calificada del Congreso vuelve a aprobar la iniciativa, el Ejecutivo no tiene más alternativa que promulgarla.

Aunque las facultades legislativas del Presidente en México son relativamente limitadas, el Ejecutivo cumple funciones específicas que se pueden agrupar en las siguientes: políticas, normativas y administrativas. Entre ellas destacan: la capacidad de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho y a los demás empleados de la Unión, cuyos nombramientos o destituciones no se encuentren determinados de otro modo en la Constitución; la aplicación de los principios constitucionales que establecen obligaciones a favor de los gobernados (salud, seguridad, educación, empleo, entre otros); la instrumentación de planes, programas y disposiciones generales orientadas a garantizar y desarrollar los derechos individuales y colectivos; la captación tributaria y la realización de obras públicas, prestación de servicios públicos y el otorgamiento de licencias, autorizaciones y concesiones; la adopción de mecanismos de comunicación social, así como de aquéllos previstos en la relación con los órganos de poder, con los partidos políticos, con los organismos autónomos, con las organizaciones civiles, gremiales y religiosas, así como con las entidades federativas.

Para la organización, planeación e instrumentación de las actividades gubernamentales, el Ejecutivo se apoya principalmente en las Secretarías de Estado, mismas que constituyen el entramado bajo el que se despliega la elaboración y aplicación de políticas públicas. Además de las Secretarías, el Gabinete Legal del Poder Ejecutivo también se integra por la Consejería Jurídica, la Secretaría Particular, la Oficialía Mayor y la Procuraduría General de la República²¹, Centros²², Comisiones²³, Consejos²⁴, Fideicomisos²⁵, Fondos²⁶, Institutos²⁷, Consulados y Embajadas. Con el fin de observar las atribuciones que en diversas materias tiene el Ejecutivo mexicano, a través de las Secretarías de Estado, a continuación se incluye un listado de éstas con sus principales atribuciones²⁸.

²¹ En 1994 se introdujo la confirmación senatorial para el cargo de Procurador General de la República, que hasta antes de esa fecha recaía discrecionalmente en la decisión del titular del Ejecutivo. Sin embargo, notables juristas mexicanos (Carpizo, 2007 y Valadés, 2003) alertan sobre la necesidad de que la acción de impartir justicia por parte de los Ministerios Públicos, deje de ser una atribución que dependa del Ejecutivo.

²² Por ejemplo, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CANAPRED), el Centro de Integración Juvenil (CIJ) o el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

²³ En este rubro podemos mencionar a la Comisión Nacional del Texto Gratuito (CONALITEG), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) o la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

²⁴ Por ejemplo, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) o el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

²⁵ Aquí se ubican el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) o el Fideicomiso Instituido en Relación con la Agricultura (FIRA).

²⁶ Por ejemplo, el Fondo de Cultura Económica (FCE) o el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

²⁷ Por ejemplo, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

²⁸ Esta síntesis se integró a partir de la información, en términos de su misión y facultades específicas, que aparece en los respectivos portales de Internet de cada una de las Secretarías de Gobierno.

| NOMBRE Y SIGLAS DE LA SECRETARÍA | PRINCIPALES FUNCIONES |
|--|---|
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) | Promover el desarrollo integral del campo y los mares del país, para el aprovechamiento sustentable de los recursos, el crecimiento sostenido de las regiones y la generación de empleos que propicien el arraigo en el medio rural. Fortalecer la competitividad de los productos para posicionarlos en nuevos mercados. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de los campos y mares mexicanos. Elevar los niveles de vida de las familias que habitan en el campo. Fomentar programas y normas oficiales de sanidad animal y vegetal. Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones que preserven el agua, el suelo y la biodiversidad. |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) | Formular políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país. Garantizar una infraestructura de comunicaciones y transportes modernos y suficientes, que promueva la prestación de servicios de calidad y competitivos, que respondan a las expectativas de la ciudadanía y de acuerdo a las tendencias de la globalización. Ampliar la cobertura y accesibilidad de los servicios, logrando la integración de los mexicanos y el respeto al medio ambiente. Regular y vigilar los servicios públicos de correos, telégrafos y telecomunicaciones, la administración de los aeropuertos, del sistema ferroviario, puertos, etcétera. |
| Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) | Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación. Garantizar la seguridad interior. Auxiliar a la población en casos de necesidades públicas. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas |

| | |
|---|---|
| | afectadas. Organizar, administrar y adiestrar a la Fuerza Armada para poder hacer frente a las amenazas, internas y externas, que pongan en riesgo la consecución de los objetivos nacionales. |
| Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS) | Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla de forma corresponsable con la sociedad. Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral, mediante acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda que redunden en un mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos. Ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos. |
| Secretaría de Economía (SE) | Promover políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos y empresas. Incentivar el crecimiento económico del país, mediante el impulso de la competitividad y de las inversiones productivas. Establecer las políticas generales de la industria, comercio exterior, abasto y precios del país. Regular la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios. Establecer y vigilar las normas de calidad y de todas las medidas necesarias para la actividad comercial. |
| Secretaría de Educación Pública (SEP) | Impulsar el acceso de todos los mexicanos a una educación de calidad, en el nivel, modalidad y lugar que lo requieran. Ofrecer educación para el desarrollo humano integral que fortalezca las bases culturales, científicas, tecnológicas, económicas y sociales de la nación. Determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria y secundaria de todo el país. |
| Secretaría de Energía (SENER) | Conducir la política energética del país para garantizar el suministro competitivo, suficiente, de alta calidad, económicamente viable y ambientalmente sustentable de energéticos que requiere el desarrollo nacional. Garantizar el acceso |

| | |
|---|--|
| | pleno a los insumos energéticos, con empresas públicas y privadas, operando dentro del marco legal y regulatorio adecuado. Realizar estudios e investigaciones para promover el uso de fuentes alternativas de energía. |
| Secretaría de la Función Pública (SFP) | Coordinar el sistema de control que evalúa las prácticas y comportamientos de los servidores públicos. Inspeccionar lo que gasta el Gobierno Federal, y que la Administración Pública Federal siga las disposiciones de planeación financiera. Inhibir y sancionar las prácticas corruptas. Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas. Optimizar el uso y aprovechamiento de los recursos materiales con que cuenta la gestión pública. |
| Secretaría de Gobernación (SEGOB) | Contribuir a la gobernabilidad democrática y el desarrollo político de México a través de una buena relación del Gobierno Federal con los Poderes de la Unión y los demás niveles de gobierno, a fin de garantizar la seguridad nacional, la convivencia armónica y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derecho. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo, así como su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales y con las agrupaciones religiosas. Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, promover la participación activa de los ciudadanos y coadyuvar a la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales que permitan la gobernabilidad democrática. Coordinar el Gabinete de Seguridad Nacional. |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) | Proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de |

| | |
|---|---|
| | gasto, de ingreso, de deuda pública, así como de estadística, geografía e información, con el propósito de impulsar el crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido que fortalezca el bienestar de los mexicanos. Planear y coordinar el sistema bancario del país, cobrar impuestos, organizar y dirigir los servicios aduanales. |
| Secretaría de Marina (SEMAR) | Organizar, administrar y adiestrar la Armada de México con el fin de vigilar nuestras costas, vías navegables e islas nacionales. Emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interna del país. |
| Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) | Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable. Establecer las Normas Oficiales Mexicanas de preservación y restauración ambiental. Proponer al Ejecutivo el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas y la organización y administración de éstas. Evaluar el impacto ambiental de los proyectos que presenten los sectores público, social y privado. Conducir la política nacional de cambio climático. Otorgar contratos, concesiones y licencias en materia de aguas, bosques, fauna silvestre y playas. |
| Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) | Proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a la población, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural. Elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y al desarrollo agrario integral, mediante la capacitación y organización de los entes agrarios. |
| Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) | Asegurar la aplicación de las políticas exteriores de nuestro país, es decir, las acciones y vínculos que tiene México con otros países. Intervenir en las instancias, comisiones, conferencias, congresos y exposiciones internacionales relacionadas con el gobierno mexicano. |

| | |
|--|--|
| Secretaría de Salud (SSA) | Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria. Garantizar el acceso a servicios médicos integrales y de alta calidad que satisfagan las necesidades de la población. Realizar el control, higiénico sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación y exportación de comestibles y bebidas. |
| Secretaría de Seguridad Pública (SSP) | Definir las políticas públicas en el ámbito federal que comprendan los objetivos, estrategias y acciones para atender y prevenir de manera eficaz los delitos. Someter, a la consideración del Presidente, las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la Administración Pública Federal. Proponer la normatividad que permita homogenizar los esquemas operativos y funcionales de los cuerpos de seguridad pública a nivel nacional. Preservar la libertad, el orden y la paz públicos, y administrar un servicio para la atención de víctimas del delito. Administrar el sistema penitenciario en el ámbito federal y el relativo al tratamiento de menores infractores. |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) | Procurar el equilibrio entre los factores de la producción. Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo. Promover la productividad del trabajo, mediante la capacitación de los sectores productivos. Establecer, dirigir y vigilar el Servicio Nacional de Empleo. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y comisiones que regulen la relación obrero patronales que sean de jurisdicción federal. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Ordenar las medidas de seguridad e higiene industrial para la |

| | |
|--------------------------------|--|
| | protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento. Llevar las estadísticas en materia laboral, de acuerdo con las disposiciones de la SHCP. |
| Secretaría de Turismo (SECTUR) | Formular y conducir la política de desarrollo turístico nacional, mediante actividades de planeación, impulso a la oferta, apoyo a la operación y promoción de los servicios turísticos que articulen las acciones de diferentes instancias y niveles de gobierno. Promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico. Promover y opinar sobre el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos, así como autorizar sus precios y tarifas. |

Como se puede observar, el Presidente de la República —a través de las Secretarías de Estado— cuenta con un amplio margen de acción para la definición, aplicación y evaluación de las políticas públicas. Sus atribuciones, por tanto, no son menores y se refieren a la mayoría de medidas que determinan sustancialmente el curso de la vida económica, política y social del país. De ahí que resulte fundamental la profesionalización y el equilibrio, como fórmula que inyecte control y vigilancia a sus acciones, por parte de los otros poderes que integran el Estado. Asimismo, y a medida que la vida contemporánea, en México como en otras latitudes, alcanza niveles de complejidad e interrelación entre distintos campos de la actividad social, se vuelve indispensable un efectivo monitoreo de las políticas públicas y de las leyes que la regulan.

Para cumplir las funciones de control, supervisión y contrapeso al Ejecutivo, los marcos constitucionales en los sistemas presidenciales determinan diversas facultades a sus respectivos Congresos (bicamerales o

unicamerales)²⁹. A través de distintos mecanismos, que van desde la conformación de comisiones legislativas especializadas y la capacidad de veto (particularmente el relativo al presupuesto público), hasta aquellos de origen parlamentario como la moción de censura y/o confianza hacia los secretarios o ministros de Estado, los parlamentos pueden tener mayor o menor ingerencia en la racionalización del poder a manos del Ejecutivo. A continuación revisaremos lo que la ley establece para el caso mexicano.

El Poder Legislativo

La Constitución determina que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras: la de Diputados (o Cámara Baja) y la de Senadores de la República (o Cámara Alta) (Art.50). En lo que respecta a la Cámara de Diputados, ésta se integra por 300 diputados de mayoría relativa³⁰ y por 200 de representación proporcional³¹(Art. 52), los

²⁹ Se refiere a la distinción más relevante sobre la estructura de un parlamento. El sistema bicameral nos indica la existencia de dos cámaras o asambleas que representan a la comunidad política. Este modelo se encuentra especialmente justificado en los casos de sociedades complejas y sistemas federales. No siempre cuentan con la misma autoridad e intervención en los mismos asuntos. A favor del bicameralismo se argumenta que la doble lectura de iguales cuestiones hace posible un perfeccionamiento técnico de éstas, intensifica el control político sobre el Ejecutivo y, en determinadas ocasiones, puede suponer un reforzamiento de la expresión de la voluntad general. En su contra, se esgrime la lentitud del proceso legislativo y el aumento de las crisis políticas a que puede dar lugar el conflicto entre ambas cámaras. En América Latina, los sistemas presidenciales bicamerales están presentes en: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay y México. En cuanto al modelo unicameral, éste se refiere a la existencia de una sola cámara o asamblea. Este modelo es propio de los sistemas no descentralizados o que pretenden, según algunos argumentos en su favor, facilitar la adopción de decisiones. El unicameralismo está vigente en: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Para ampliar sobre el tema, se sugiere consultar: Diego Reynoso (2010).

³⁰ Los diputados de mayoría relativa se eligen en distritos electorales uninominales. Esta fórmula implica que el candidato que obtenga más votos gana la diputación en su respectivo distrito. Los distritos electorales se constituyen en función del número de habitantes, así el número de distritos en la entidades federativas varía en función del tamaño de su población. Así, los 300 diputados electos bajo esta vía corresponden a los 300 distritos en que se divide el territorio nacional.

³¹ La competencia de diputados de representación proporcional se realiza en cinco circunscripciones plurinominales; mismas que se establecen de la agrupación de varios estados en una sola unidad territorial. Cada partido político presenta una lista de 40

cuales son electos en su totalidad cada tres años (Art. 51). Por su parte, la Cámara de Senadores está conformada por 128 senadores, de los cuales, dos son elegidos bajo la fórmula de mayoría, uno que es asignado a la primera minoría, es decir, al partido que quede en segundo lugar en la entidad federativa de que se trate, y 32 senadores restantes de representación proporcional;³² asimismo, el senado se renovará en su totalidad cada seis años (Art. 56). Para ambos puestos de representación, diputados y senadores, se establece el principio de no reelección consecutiva (Art. 59). En suma, en todo el periodo que dura su mandato, el presidente contará con una Cámara (Alta) que no sufre ninguna alteración en su composición y con otra (Cámara Baja) que se renueva en su totalidad a la mitad del sexenio. En el tercer capítulo de este trabajo, intentaremos mostrar cómo el ciclo electoral diferido puede militar contra la construcción de acuerdos de más largo plazo.

La Cámara de Diputados y el Senado de la República comparten funciones inseparables en el proceso legislativo, pero hay actividades específicas en las que cada Cámara trabaja en lo individual. La Constitución establece para cada una de las Cámaras poderes y facultades particulares, las cuales se denominan *facultades exclusivas*. Para los propósitos de este trabajo, sólo nos referiremos al ámbito de competencia reservado a la Cámara Baja.

Empero, no queremos dejar de mencionar algunas de las atribuciones fundamentales del Senado, mismas que inciden en el esquema de contrapesos respecto al Ejecutivo, tales como: la ratificación senatorial para la designación de Procurador General de la República, de

candidatos por circunscripción, y su distribución se realiza de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido por cada uno de los partidos en la circunscripción.

³² En 1997 se creó una nueva circunscripción nacional en la que se elige a estos 32 diputados. Cada partido presenta listas cerradas de 32 candidatos, cuya distribución se realiza de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido a nivel nacional por cada partido.

altos funcionarios de algunas secretarías de Estado (Defensa, Marina, Relaciones Exteriores y Hacienda), además de definir la integración de la Suprema Corte de Justicia, a partir de las propuestas que presente el Ejecutivo, analizar todo lo relativo a la gestión gubernamental en materia de política exterior; y facultad para declarar la desaparición de poderes en los estados federales.

Por último, cabe señalar que el constituyente determinó que el Congreso expediría su propia normatividad para regular su estructura y funcionamientos internos; de la agrupación de sus integrantes, según su filiación partidista, a fin de garantizar la libre concurrencia de todas las corrientes ideológicas representadas (Art. 70). Así, en 1934 se promulga el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General, que fue reformado por última vez en noviembre de 1981, y la Ley Orgánica del Congreso (LOC) creada en 1979, pero que a la luz del nuevo activismo producto de la integración plural del Congreso, fue reformada en 1994 y 1999, respectivamente.

Facultades legislativas del Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión tiene bajo su tutela el acto de legislar. Esto se escucha como una obviedad; sin embargo, la ley es el mecanismo por el que se establecen derechos y obligaciones dentro de la sociedad. Su influencia es tan amplia, que es capaz de incidir en las acciones de los individuos, organizaciones y empresas, dado que su incumplimiento puede generar sanciones y costos, a la par que su observancia puede generar beneficios para todos.³³ Asimismo, es un factor primordial en el

³³ La asimetría que prevalece en México entre lo que dice la ley y lo que se hace, puede obedecer a múltiples factores (sociales, culturales, económicos). Sin embargo, la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas favorecen la recreación de una “cultura de la impunidad” que surca diversos espacios de la sociedad mexicana. Así: “La histórica incapacidad del Estado mexicano para cumplir y hacer cumplir las leyes ha derivado,

funcionamiento del gobierno, toda vez que se requiere de formular nueva legislación cuando se hace necesaria la transformación en la actividad de las dependencias y entidades públicas.

En ese sentido, la Constitución establece un amplio marco de actividades y bienes públicos, sobre los que el Congreso de la Unión podrá legislar. Haciendo una apretada síntesis de ellos, podemos destacar: la legislación sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, apuestas y sorteos, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, presas de mar y tierra, vías generales de comunicación, uso y aprovechamiento del agua, medio ambiente, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, generación y aplicación de los conocimientos tecnológicos, deporte y turismo; asimismo, tiene la atribución de dictar leyes en materia laboral, educativa, de seguridad pública, de planeación nacional para el desarrollo económico y social del país y de la promoción y regulación de la inversión extranjera. También tiene a su cargo, la expedición de la ley que regula la organización de fiscalización superior de la Federación, así como de aquéllas que rigen la contabilidad pública (Art. 73).

Adicionalmente, también se pueden identificar otras facultades que no tienen que ver con la producción de leyes y que son: admitir nuevos estados de la Federación; cambiar la residencia de los poderes de la Federación; conceder amnistía por delitos federales; está facultado para declarar la guerra, y en caso de ausencia del Presidente de la República, por incapacidad o muerte, tiene la autoridad para constituirse en Colegio Electoral y designar a un presidente interino o sustituto.

entre otras cosas, en que un gran segmento de la ciudadanía perciba la ley, más que como un bien público que debe ser respetado porque a todos beneficia, como un recurso a disposición del político para combatir a sus enemigos o cobijar a sus amigos” (Carlos Elizondo Mayer-Serra, 2006: 45).

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Según lo estipula el Artículo 74 de la Constitución, serán facultades únicas de la Cámara Baja: la coordinación y evaluación de la entidad de fiscalización superior de la Federación; declarar el ejercicio de acción penal en contra de un grupo de servidores públicos como lo determine el Artículo 111 constitucional³⁴; aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación,³⁵ previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal; así como la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación³⁶ y de la Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación, también presentadas por el Ejecutivo.

La aprobación del presupuesto constituye una facultad de enorme importancia, ya que a partir de ella el Legislativo se vincula con las tres fases primordiales del manejo de recursos fiscales: ingreso, asignación de fondos (partidas presupuestales) y control del gasto público. No obstante su relevancia, es de notar que en México la ley es muy general en la materia, ya que no se establece una estricta relación entre los que se recauda y lo que se gasta. Esa laguna puede observarse con relativa

³⁴ El grupo de servidores públicos a los que hace referencia el Artículo en comento, son: diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del IFE, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo. Para proceder contra el inculcado, se requiere la votación de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la Cámara de Diputados. Si la resolución fuera negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero podrá seguir su curso una vez que el inculcado concluya el ejercicio de su encargo. A esta protección se le conoce como “fuero”. En el caso del Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá con base en la legislación penal aplicable.

³⁵ Se refiere a la asignación de recursos a las diferentes dependencias y entidades del gobierno federal, para su operación administrativa y para la ejecución de programas y políticas públicas.

³⁶ Es la que faculta al Ejecutivo para recaudar impuestos, contratar deuda y recolectar otro tipo de ingresos que, en principio, servirán para el suministro de recursos destinados al gasto público.

claridad en el hecho de que la atribución que tiene el Ejecutivo para organizar la planeación del desarrollo nacional, y que se plasma en un “Plan Nacional de Desarrollo” (Art. 26), no se encuentra relacionada con la presentación del proyecto presupuestario para su ejecución anual. Ello gravita en la limitación que pueda tener el Legislativo, en este caso la Cámara de Diputados, para resolver la conveniencia o no de la asignación de determinados recursos, así como también debilita su función de control sobre la efectividad de las políticas impulsadas por el gobierno.

Como quiera, la nueva pluralidad con la que se ha venido integrando el Congreso de la Unión desde 1997, particularmente la Cámara de Diputados, introdujo nuevas pautas para la interacción entre poderes. Contrario a las mayorías aplastantes del pasado, que anularon por la vía de los hechos la división entre Ejecutivo y Legislativo, la diferenciación de posiciones y la necesaria búsqueda de acuerdos ha sido la tónica que ha teñido la actividad parlamentaria de los últimos tiempos. A continuación revisaremos brevemente algunos de los aspectos que acompañan el trabajo legislativo en nuestro país.

2.3 El Proceso Legislativo.

Este proceso comienza con la presentación de una iniciativa, que es una propuesta para crear una nueva ley o modificar la legislación existente. De acuerdo con la Constitución, sólo tienen capacidad de presentar iniciativas: 1) los diputados y senadores del Congreso de la Unión, 2) el Presidente de la República, y 3) las legislaturas de los estados, incluyendo a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Art. 71). Cuando la iniciativa se presenta al Congreso una de las Cámaras asume el papel de “cámara de origen” y la otra de “cámara revisora”, con lo cual se multiplican las etapas

(análisis, discusión y aprobación) por las que una iniciativa debe atravesar antes de convertirse en ley.

Cabe hacer mención que en el pasado, cuando ambas Cámaras estaban dominadas por un solo partido político, el funcionamiento bicameral del Congreso era una mera formalidad, ya que actuaban de común acuerdo y en función de los propósitos del Ejecutivo en turno. Pero esta situación cambió sustancialmente, pues desde 1997 ningún partido ha conseguido la mayoría en ambas Cámaras.

Recibido el proyecto de ley por una de las Cámaras, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara³⁷ en cuestión, turnará a la comisión o comisiones, que en función de la razón o materia de la iniciativa presentada, le(s) corresponda dictaminar. Una vez en comisiones, éstas desplegarán el trabajo correspondiente para analizar la iniciativa, allegarse información (que puede ser documental o a partir de entrevistas y encuentros con los secretarios de despacho cuando se trata de iniciativas presentadas por el Ejecutivo), argumentar los distintos puntos de vista y, eventualmente, tomar un acuerdo para emitir el dictamen correspondiente. Para que el dictamen pueda ser votado por el pleno, éste deberá estar firmado por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva. Asimismo, el Reglamento Interno del Congreso establece que “toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido” (Art. 87).

³⁷ La Mesa Directiva es el órgano al interior de cada cámara que se encarga sustancialmente de los asuntos administrativos y de gestión. Tienen encomendado preservar la libertad de las deliberaciones, velar por la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos que aprueben las cámaras en el ejercicio de sus funciones. De conformidad a la LOC, la Mesa Directiva será electa por el pleno y se integrará por: un presidente, tres vicepresidentes y un secretario, que serán propuestos por cada grupo parlamentario. Los integrantes durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos. No podrán formar parte de la Mesa Directiva los coordinadores parlamentarios (Art. 18).

Sin embargo, esta disposición que establece un tiempo determinado para que las comisiones emitan el dictamen correspondiente, no ha funcionado así en la realidad. Tal vez, y como afirma Benito Nacif: “(...) esta regla ha sobrevivido precisamente porque regularmente no se aplica. En la práctica las comisiones funcionan como filtros en el proceso legislativo. Muchas iniciativas que llegan a comisiones nunca son dictaminadas y enviadas de regreso al pleno. Las comisiones actúan a partir de consideraciones políticas” (2000: 35).

Al respecto se puede añadir que si bien el plazo de cinco días puede no ser el adecuado para dictaminar iniciativas de gran complejidad técnica, tampoco se debe obviar el hecho de que la falta de mecanismos que dinamicen el trabajo legislativo en comisiones, amenaza con condenar al “olvido” y/o “congelamiento” diversas iniciativas orientadas a la modificación de estructuras que se observan obsoletas, pero que frente a la opinión pública suelen ser muy impopulares.

Por el contrario, cuando las iniciativas gozan de mayores respaldos, la formulación de los respectivos dictámenes puede ser un procedimiento relativamente sencillo y expedito. No obstante, y a partir del trabajo de información, discusión y negociación emprendido al interior de las comisiones, las iniciativas pueden incorporar las modificaciones que a juicio de sus integrantes resulten pertinentes. En la medida en que la iniciativa sea presentada con un alto nivel de consenso y una sólida argumentación, mayores serán sus posibilidades de ser aprobada por el pleno. Así, el dictamen³⁸ es el documento de mayor relevancia dentro del proceso legislativo, ya que sirve de “vínculo entre las etapas prelegislativas y las propiamente legislativas” (Mora-Donnato, 2006: 128).

³⁸ Un dictamen es una recomendación dirigida al pleno, ya sea para aprobar la iniciativa presentada o una versión de ella. También constituyen el resultado del acuerdo político alcanzado por los grupos parlamentarios.

Una vez que la comisión elabora y aprueba el dictamen, éste se turna al pleno en una primera lectura para conocimiento de los legisladores. En la segunda lectura, se discute y se vota, primero en lo general y después en lo particular. El pleno puede aprobar el dictamen (con o sin modificaciones), regresarlo a comisiones o rechazarlo. En caso de aprobar el dictamen, la iniciativa se turna a la cámara revisora y pasa por el mismo procedimiento. Si no hay desacuerdo entre ambas cámaras, se remitirá al Ejecutivo para su publicación.

En el supuesto de que la cámara revisora rechace el proyecto de ley, la Constitución plantea: En caso de ser rechazado en su totalidad volverá a la cámara de origen con las observaciones realizadas por la cámara revisora. Si nuevamente es aprobado por la mayoría absoluta, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo puede aprobar o volver a rechazar, de ocurrir lo segundo la iniciativa no podrá presentarse dentro del mismo periodo de sesiones (Art. 72).

La votación en las sesiones plenarias constituye la decisión última respecto a un proyecto de ley. Es precisamente ahí en donde las mayorías tienen la capacidad para modificar un dictamen, devolver las iniciativas a las comisiones o rechazarlas. La toma de decisiones en el pleno está sujeta al periodo en que las plenarias pueden sesionar, el cual ha variado en el tiempo. En 1917 se estableció un solo periodo de sesiones al año que duraba cuatro meses (del 1° de septiembre al 31 de diciembre). Con el paulatino crecimiento de los partidos al interior de la Cámara de Diputados, en 1985 se introduce un segundo periodo ordinario de sesiones que iba del 15 de marzo al 30 de abril. Como efecto de la mayor pluralidad en su integración y por la expansión de asuntos a tratar, en 2003 se agregó un mes y medio adicional al segundo periodo ordinario de sesiones, tal como rige actualmente, y que va del 1° de febrero al 30 de abril.

Conviene señalar, que durante los años en que el Ejecutivo eclipsó al Legislativo no fue necesaria la existencia de periodos más amplios para el trabajo parlamentario; toda vez que no había debate al interior del Congreso y éste sólo se limitaba a cumplir funciones formales y protocolarias. En contraste, la intensidad, centralidad e importancia de los trabajos del Legislativo en la actualidad, dieron la pauta para ampliar sus periodos y publicitar los resultados de los debates, principalmente los que se desarrollan en los plenos. En este último aspecto, las sesiones plenarias constituyen para los partidos, principalmente de oposición, un foro esencial para la exposición de sus puntos de vista que, eventualmente, puedan influir dentro de la opinión pública nacional. Así también, son un espacio desde el cual se puede observar la materialización de mayorías legislativas y las posiciones de los legisladores en lo individual, a partir del voto nominal de sus integrantes.

Organización y estructura de la Cámara de Diputados

Una de las primeras tareas de la oposición al alcanzar un número mayor de escaños en la Cámara de Diputados, fue sustraerle al PRI el monopolio de la organización legislativa³⁹ y trasladar esas facultades a una comisión multipartidista llamada de Régimen Interno y Concertación Política. Dicho órgano fue creado durante la LV Legislatura (1991-1994) y se integró por todos los coordinadores parlamentarios de los partidos con representación en la Cámara Baja.

³⁹ Durante los años de hegemonía priísta, el Congreso mexicano contaba con un régimen interno de gobierno basado en una comisión unipartidista, conocida como la “Gran Comisión”, cuyo presidente era asignado directamente por el Presidente de la República. Dicha Comisión gozaba de amplias facultades, tales como: definir la lista de integrantes de cada comisión legislativa, nombrar a los responsables de los principales cargos administrativos, distribuir los recursos y designar a los integrantes de la Mesa Directiva. Ver en: Valencia (2005: 62).

Posteriormente, las distintas fuerzas políticas se dieron a la tarea de reformar la norma que regula la estructura y funcionamiento del Congreso. De ello dan cuenta las sucesivas reformas a la LOC, primero en 1994 y después en 1999, así como las de adiciones y modificaciones a numerales específicos que se han realizado entre 2003 y 2008. Relativo a los cambios más importantes que han traído esas reformas, particularmente la de 1999, destacan: la creación de la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Antes de referirnos a la integración y atribuciones de estos órganos colegiados, conviene hacer mención de la primera instancia de articulación de los miembros del Congreso: los grupos parlamentarios.

Grupos Parlamentarios

En cualquier asamblea contemporánea existe la tendencia, casi natural, de parte de los legisladores a aglutinarse según su ideología política. En la práctica, los grupos parlamentarios constituyen los referentes obligados del trabajo dentro de las cámaras. Toda vez que son la vía por la que se organiza el cuerpo legislativo, a partir de diversos conjuntos de legisladores vinculados por su afinidad ideológica y por el propósito de defender sus posiciones dentro de las cámaras.

En virtud de que en México la ley establece que los candidatos para ocupar un asiento en el Congreso, será a partir de un partido político, la forma obvia de agrupación de los diputados es según su afiliación de partido (Art. 70 constitucional). Con base en esta disposición, la LOC estipula que un grupo parlamentario deberá estar integrado por cinco diputados, los cuales deberán presentar a la Secretaría General de la Cámara: 1) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de

constituirse en grupo, 2) las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen, y 3) Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo. Asimismo, en 2006 se reformaron y adicionaron nuevos numerales, en los que se señala: que cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el periodo ordinario, y que con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias (Art. 26).

Será competencia del coordinador del grupo parlamentario: expresar la voluntad del grupo al que representa, promover los acuerdos para integrar la Mesa Directiva, y participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Art. 27 de la LOC). El poder que ejercen los coordinadores parlamentarios no es menor, dado que en ellos descansa la decisión para designar integrantes en las comisiones más importantes, la distribución de recursos y la influencia, en la dirigencia partidaria, para definir el futuro político de los legisladores que coordina.

A pesar de que la centralización de poder en la figura del coordinador parlamentario puede tener repercusiones positivas en el trabajo legislativo, como la de resguardar la coherencia, unidad y disciplina mínimas del grupo, así como la de facilitar la forja de acuerdos fundamentales (en la práctica resulta más sencillo discutir y convenir entre legisladores que portan la voz del resto de su bancada, por definición altamente diversa en cuanto a experiencia y disposición al diálogo). Pero también puede tener efectos contraproducentes, como la de restar autonomía al trabajo de las comisiones (que preferentemente deberán estar alejadas del litigio de los partidos y sus líderes), así como la de limitar la función representativa de los legisladores, muchos de los cuales

pueden preferir privilegiar la línea partidaria, antes que los intereses de los ciudadanos a los representan.⁴⁰

Junta de Coordinación Política

La Ley Orgánica de 1999 creó un órgano de apoyo parlamentario denominado Junta de Coordinación Política, que en el caso de la Cámara de Diputados se integra con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios⁴¹. En teoría, este órgano que se constituye al inicio de cada legislatura, busca impulsar el entendimiento y la convergencia para alcanzar los acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución y la LOC confieren a los cuerpos legislativos (Arts. 31 y 33). Se reunirá por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones. Las decisiones de la Junta se adoptarán por mayoría absoluta mediante el voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario (Art. 35).

La Junta tiene entre sus principales atribuciones: 1) Impulsar acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o

⁴⁰ Si bien los ciudadanos no sólo votan por candidatos, sino principalmente por partidos y por los proyectos que éstos sustentan; la organización interna del trabajo legislativo que privilegia la centralización en los partidos, muchos de los cuales imponen su estrategia coyuntural a los legisladores, debilita el vínculo con los intereses y demandas del electorado. En un notable estudio empírico, Luisa Béjar muestra cómo en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados prevaleció el vínculo de los legisladores con su partido, más que con los ciudadanos a los que representaban, concluyendo que: “Los miembros de la LVIII Legislatura perciben su quehacer representativo de manera contradictoria. Por un lado, reconocen el tipo de compromiso que los une con sus electores, pero por el otro, tienden a defender las líneas establecidas por su grupo parlamentario en forma no siempre provechosa para el ciudadano” (2004: 74).

⁴¹ La Junta será presidida por el coordinador del grupo parlamentario del partido que cuente con la mayoría absoluta de la Cámara. En el caso de que ningún grupo se encuentre en dicho supuesto, la presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política (Art. 31 de la LOC).

minutas que requieran ser votadas por el pleno; 2) Presentar, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de punto de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que signifiquen la posición política de la misma; 3) proponer al pleno la integración de las Comisiones, así como la integración de sus respectivas mesas directivas; Presentar al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; 4) Proponer a la Conferencia el anteproyecto de Estatuto para normar el servicio carrera (administrativo y financiero) de la Cámara, y 5) Asignar los recursos materiales, humanos y financieros⁴² que correspondan a los grupos parlamentarios (Art. 34).

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Éste órgano, creado con la reforma de 1999 a la LOC, tiene incidencia en la conformación de la agenda legislativa, así como en el desarrollo y evaluación de las actividades cotidianas de las comisiones. Se integra por la Junta de Coordinación Política y el Presidente de la Cámara de Diputados, quien preside la Conferencia. Se reunirá por lo menos cada quince días durante el periodo de sesiones y en los recesos cuando así lo determine. Adoptará sus resoluciones por consenso; y de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores parlamentarios. El Presidente de la Cámara sólo votará en caso de empate (Art. 37).

Entre sus principales funciones están las de: 1) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, calendario para su desahogo, orden del día para cada sesión y forma que seguirán los debates; 2) Proponer el proyecto de Estatuto que regirá la organización y

⁴² De acuerdo al Artículo 29 de la LOC: "(...) la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen".

funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como de los servicios; 3) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos, y 4) Proponer pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara (Art. 38).

Las Comisiones Legislativas

Las Comisiones son los grupos de legisladores en quienes recae la responsabilidad de llevar a cabo el trabajo preparatorio que se necesita para que el pleno decida si una iniciativa se aprueba o no. Su trabajo es de gran importancia, ya que a partir de éste el conjunto de la legislatura puede conocer a fondo el contenido y las implicaciones de la iniciativa, además de ser el espacio indispensable para promover la especialización y acumulación de experiencia entre sus integrantes (Nacif, 2000: 23).

De acuerdo con la LOC, la Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las de: Agricultura y Ganadería; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Economía; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Función Pública; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Juventud y Deporte; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Participación Ciudadana; Pesca; Población, Frontera y Asuntos Migratorios; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad

Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transportes; Turismo; y Vivienda. Dichas comisiones realizarán los trabajos de dictamen legislativo, de información y de evaluación (que faculta a las comisiones a solicitar la comparecencia y los informes de directores de despacho de la administración pública federal, conforme a lo dispuesto por el Art. 93 de la Constitución). Los ámbitos de competencia de estas comisiones guardan relación con los otorgados a la administración pública federal (Art. 38).

Asimismo, el Artículo 40 de la LOC establece la conformación de comisiones que realizan tareas específicas, tales como: 1) La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que se integran con 20 miembros de entre los que cuenten con mayor experiencia legislativa y en donde estarán representados todos los grupos parlamentarios; 2) La Comisión del Distrito Federal; 3) La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y 5) La Comisión Jurisdiccional, integrada por un máximo de 16 diputados, y que podrá conformar, cuando se requiera, la sección instructora en materia de responsabilidad de los servidores públicos de acuerdo al Título Cuarto de la Constitución.⁴³

También se autoriza a la Cámara de Diputados la constitución de comisiones de investigación, respecto al funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; así como de comisiones especiales para hacerse cargo, cuando se estime necesario, de

⁴³ De conformidad con el Artículo 108, Título Cuarto, de la Constitución, se establece que: “para los efectos de responsabilidad (...) se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, los funcionarios y empleados (...) en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal (...) quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”

algún asunto específico (Arts. 41 y 42 de la LOC). Ese tipo de comisiones serán de carácter transitorio. Aunque las comisiones de investigación podrían jugar un papel relevante en las tareas de control legislativo respecto a las acciones del Ejecutivo, por la vía de los hechos sólo han funcionado como espacios de denuncia sin consecuencias reales. Como lo señala Laura Valencia: “(...) las comisiones de investigación (...) sólo son comisiones de información cuyos resultados son presentados al Ejecutivo, sin derecho a solicitar sanciones ante posibles anomalías en la administración” (2005: 70).

Para la integración de las comisiones ordinarias, la LOC establece las siguientes reglas: 1) Se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura; 2) Tendrán hasta 30 miembros que durarán en su encargo por el término de la legislatura, sólo las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesta y Cuenta Pública, según lo dispone el numeral adicionado en 2006, podrán tener más de 30 integrantes; 3) Los diputados podrán participar hasta en tres comisiones (no se contará la participación en las comisiones jurisdiccional y de investigación; 4) La Junta de Coordinación Política formulará las propuestas para su integración, de acuerdo al criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones, y 5) La Junta postulará a los diputados que fungirán como presidentes y secretarios, considerando la pluralidad y la experiencia legislativa de los diputados (Art. 43).

Entre sus principales tareas, la Ley Orgánica establece: 1) Elaborar el programa anual de trabajo; 2) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia; 3) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que le sean turnados y que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente; 4) Sesionar cuando menos una vez al mes; 5) Resolver los asuntos que le sean turnados por la Mesa Directiva, y 6) Dictaminar y atender las iniciativas en los términos de los programas

legislativos acordados por la Conferencia (Art. 45). Como se puede observar, ese menú de actividades hace referencia a cuestiones de procedimiento administrativo, por no decir burocrático, pero poco nos dice en cuanto a regulaciones mínimas sobre la forma en que las comisiones deberán integrar sus dictámenes y formular sus decisiones.

Por otro lado, también se puede observar que existe una proliferación excesiva de comisiones dictaminadoras, que puede llevar inevitablemente a la formulación de legislación poco sistemática y coherente. Además de introducir un esquema de poca efectividad en el trabajo legislativo, ya que incorpora áreas irrelevantes, que tal vez no necesiten gran trabajo legislativo, con otras que solicitan la mayor atención. Finalmente, la asignación a múltiples comisiones evita que los diputados puedan concentrarse mejor en los trabajos de una comisión en particular, afectando con ello la acumulación de experiencia y rigurosidad necesarias para una adecuada revisión de las propuestas del legislativo y de las acciones del Ejecutivo.

Si bien las reglas son fundamentales para entender el funcionamiento de las instituciones, los actores en quienes operan éstas son la contraparte que verifica su oportunidad y eficacia para cumplir los propósitos por ellas enunciados. En el caso de la normatividad que regula el trabajo parlamentario en México, la influencia que tienen los coordinadores parlamentarios y los liderazgos partidistas hace imprescindible tomar en consideración la forma en que se organizan los partidos: cómo selecciona a sus candidatos y, en caso de existir estatutariamente, las reglas que establecen para regular el comportamiento de los parlamentarios. Finalmente, los ciclos electorales y los incentivos que pueda tener la oposición para colaborar, o no con el Ejecutivo, juegan un papel primordial en la interacción entre poderes.

2.4 Incentivos y Ciclo Electoral.

En los regímenes presidenciales, como lo han advertido algunos especialistas, existen pocos incentivos para la cooperación entre poderes, más aún cuando el partido del presidente no cuenta con la mayoría en la rama legislativa. Esta limitación obedece a que los partidos de oposición no encuentran ganancia alguna en colaborar con una presidencia que eventualmente pueda resultar exitosa, más aún cuando el crédito de dicho éxito sea atribuido al presidente y a su partido. Por otra parte, y aún asumiendo que el o los partidos opositores, compartan con el Ejecutivo la necesidad de impulsar legislaciones y políticas impopulares pero tal vez pertinentes, los partidos “cooperativos” tendrían que compartir los costos electorales. Adicionalmente, como se verá en el caso particular del gobierno de Vicente Fox, el respaldo de los dos partidos más importantes (imprescindibles para aprobar las iniciativas del presidente) resultaba todavía más lejano, toda vez que ambos contaban con altas probabilidades de contender con efectividad por la Presidencia de la República.

Así, parte del problema de falta de cooperación (efectiva) entre poderes se puede observar con relativa claridad a partir de las reglas que condicionan los cálculos de los actores. Según Cox y MacCubbis (1993), los incentivos con que cuentan los actores políticos se pueden ver influidos por las normas que regulan la competencia electoral, y sus capacidades son determinadas conjuntamente por su éxito electoral y los poderes estipulados por la Constitución para los diversos cargos en juego.

En México, a lo largo de los años se fueron desarrollando amplios incentivos para la competencia electoral, y para que dicha competencia tuviera efectos reales en la composición de los poderes públicos. Sin embargo, aún se percibe un alto déficit en la construcción de prácticas e instituciones capaces de coordinar acuerdos y acciones dentro de un

contexto de pluralidad. Aunque son muchos los aspectos que se tendrían que revisar para hacer efectivamente funcional nuestro presidencialismo sin mayoría, sólo nos referiremos a un elemento que, desde nuestro punto de vista, gravita negativamente en la formación de alianzas partidistas favorables a un desempeño más eficaz de los gobiernos sin mayoría. Este es el que se refiere a los ciclos electorales que renuevan la composición de la Cámara de Diputados.

Ciclos Electorales

La Constitución mexicana establece que la Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años, al tiempo que establece la prohibición de reelección inmediata de sus integrantes. Así, el Ejecutivo, electo para un mandato de seis años, tendrá que convivir y negociar con dos legislaturas diferentes a lo largo de su periodo. En el pasado, la renovación periódica y el *amateurismo* de los diputados no tenían efectos sobre el proceso legislativo, pues las cámaras se limitaban a ratificar formalmente los designios del presidente en turno. Sin embargo, en un contexto de gobierno sin mayoría, la llegada de diputados sin experiencia parlamentaria y la dinámica que impone una elección intermedia, sí pueden afectar la construcción de alianzas de gobierno de mayor aliento.

Contrario a las expectativas, principalmente del presidente, de que la elección intermedia de diputados permitiría traducir la popularidad del presidente (tal vez todavía considerable durante la primera mitad de su gestión) en apoyo a su partido en las urnas, no suele ocurrir así y de hecho hasta puede disminuir. De ahí que se imponga la necesidad, planteada por muchos estudiosos del tema (Strøm y Lupia, 1995 y Linz, 1997), de que en los regímenes presidenciales sin mayoría resulta fundamental impulsar las alianzas de gobierno durante los primeros años de gestión del presidente.

Por otro lado, periodos limitados a tres años para los diputados, pueden incidir de forma directa en su actividad parlamentaria, dado que: 1) se estrecha el horizonte en el que los legisladores plantean sus tareas, 2) evitan la acumulación de experiencia y conocimiento sobre los temas que le sean de incumbencia, al tiempo que evita construir con otros parlamentarios relaciones duraderas que favorezcan la creación de climas adecuados para la negociación, y 3) no terminan de adaptarse a sus trabajos, cuando ya están llamados a buscar el siguiente paso de su carrera política. Asimismo, y dada la centralización de los coordinadores y los líderes parlamentarios sobre sus respectivas bancadas parlamentarias, la dinámica impuesta por un proceso federal intermedio, que muchas veces sirve para “medir” la fuerza de los partidos rumbo a la elección presidencial, debilitan y hasta cierto punto extinguen las posibilidades de construir acuerdos entre el gobierno y la oposición. Por lo que existe un fuerte riesgo de que la segunda mitad del periodo presidencial, en materia legislativa, resulte inocua.

Si bien, la producción legislativa de la Cámara de Diputados se mantuvo relativamente “equilibrada” en las dos legislaturas que acompañaron al gobierno de Vicente Fox (LVIII y LIX Legislaturas), tal y como se verá en el siguiente capítulo, los proyectos de ley que implicaban reformar la Constitución —imprescindibles, por lo menos en el discurso, para hacer posible la agenda gubernamental— no lograron el apoyo de las dos principales fuerzas políticas de oposición (PRI y PRD). A la falta de oficio político del presidente, se suma la ausencia de incentivos para la cooperación dictada por las normas que rigen la interacción entre poderes, pero también la coyuntura específica que enfrentó el Ejecutivo en aquel periodo: la preeminencia de tres grandes partidos frente a un conjunto de partidos pequeños que no hacían diferencia en la votación, su posibilidad real para contender por la presidencia en la elección siguiente, así como el

marcado distanciamiento ideológico entre ellas que se haría más profundo en la segunda mitad del sexenio foxista.

En este tenor, y dado que son los actores principales en el debate público y en el control y equilibrio de los poderes, los partidos políticos resultan protagonistas fundamentales del cambio o la preservación del *statu quo*. De ahí que la relación que establezcan los legisladores con sus respectivos partidos, resulta de vital importancia para entender el tipo de prácticas y estrategias desarrolladas dentro de las cámaras. Pues si bien, en los legisladores “descansa la responsabilidad de transformar el mandato electoral —dado por los votantes a sus representantes— en leyes” (Béjar, 2004: 51), también responden a las reglas formales e informales que les impongan sus partidos, a las posturas ideológicas de estos y a las ambiciones personales que tenga cada legislador.

Así, y durante el primer gobierno de alternancia en México, los partidos políticos no fueron agentes que se mantuvieran inmutables a los cambios promovidos por la apertura y la competencia electoral. Para el PRI, significó la disolución del eje articulador de su vida interna, por lo que se operó una fragmentación del liderazgo antaño ejercido por el presidente de la República para ser disputado entre diversos poderes locales y sectoriales. Asimismo, la nueva dinámica electoral obligó a los candidatos priístas a competir realmente por los puestos de elección popular, pues éstos ya no eran otorgados de antemano. Ello traería consecuencias en la actuación de los legisladores priístas, quienes ya no obedecían al mando único del presidente para asegurar la continuidad de sus carreras políticas. Asimismo, y una vez perdida la mayoría en el Congreso, se vieron obligados a negociar con la oposición.

Por su parte el PAN y el PRD no sólo emergieron como nuevos interlocutores dentro de un sistema acostumbrado a la dirección unívoca

en la toma de decisiones, sino también probaron su desempeño como gobierno y como fuerzas definitorias en la elaboración de leyes. Con la llegada de nuevas y mayores responsabilidades, así como el acceso a importantes recursos provenientes del financiamiento público que recibieron a partir de su crecimiento electoral, impulsaron una mayor lucha al interior de las organizaciones partidarias por el control de las bancadas y de las candidaturas a puestos de elección.

Después de la larga hegemonía priísta, paulatinamente se ha ido construyendo un sistema de partidos caracterizado por la presencia de tres fuerzas principales y un conjunto de partidos menores. Sin embargo, los factores estructurales y de coyuntura, tales como: 1) la imposibilidad de hacer una carrera parlamentaria —toda vez que existe el impedimento constitucional de la reelección inmediata de los legisladores—, 2) los cálculos que desde las dirigencias de los partidos se construyen para las futuras elecciones —promovido por ciclos electorales que impiden construir alianzas de mayor plazo—, 3) la impericia que puedan manifestar los propios actores políticos a la hora de negociar acuerdos y, 4) la falta de control sobre poderosos grupos de interés (también llamados “poderes fácticos”) que más de las veces condicionan las posiciones y estrategias de los grupos parlamentarios; han redundado en la incapacidad del Ejecutivo y el Legislativo mexicanos para llegar a acuerdos fundamentales que de verdad incidan en programas y políticas públicas eficaces.

Así, y una vez que las ramas ejecutiva y legislativa quedan diferenciadas plenamente, como ha ocurrido en el caso mexicano al momento en que se hizo patente una mayor pluralidad en el parlamento, se hacen indispensables mecanismos institucionales que permitan no sólo una mayor coherencia entre la definición de acciones de gobierno y el marco jurídico en que éstas se aplican, sino también la suficiente

corresponsabilidad de ambos poderes sobre los efectos y resultados que generan estas decisiones en la maximización de los intereses sociales.

Lo anterior exige revisar y actualizar el papel del Congreso, como pieza fundamental de la consolidación del sistema democrático en nuestro país. Más aún cuando numerosos y graves rezagos se ciernen en la vida económica, social y política del país —principalmente en aspectos tan apremiantes como la desigual distribución de la riqueza, el aplazamiento de innovaciones educativas y tecnológicas acordes con los parámetros internacionales, incluso de la región, y la demora en mecanismos que efectiva una mayor transparencia y rendición de cuentas— vuelven imprescindibles las reformas institucionales y de comportamiento político que reafirmen la relación de los cuerpos legislativos con el diseño, actualización y control a la ejecución de las políticas públicas.

Por tanto, resulta de vital importancia mejorar la actuación, el valor y la eficacia de los órganos legislativos en sus funciones tanto operativas como simbólicas. De ahí que se requiera fortalecer por lo menos tres funciones básicas de las asambleas legislativas en nuestro país: 1) creación de leyes acordes con el mejoramiento de las normas que regulan las políticas públicas, 2) supervisión de la pertinencia, oportunidad y efectividad de las acciones emprendidas por el Ejecutivo, y 3) desarrollo de foros de debate y negociación sobre temas de gran calado en los que se presenten mayores diferencias ideológicas y/o de posicionamiento político, los cuales se traduzcan en agendas concretas y puntuales de reforma.

Al respecto, es preciso considerar cinco aspectos clave para posibilitar el fortalecimiento del Congreso en México:

1) Aumento del grado de compromiso de los legisladores con su parlamento como institución. Los legisladores tienen que observar su ejercicio profesional como una actividad altamente digna y prestigiosa, y

estar dispuestos a realizar los esfuerzos necesarios para aumentar sus conocimientos y su competencia profesional. Reformas institucionales, como el fortalecimiento de las comisiones permanentes y la implantación de normas que fomenten la especialización y premien la antigüedad a través de la posibilidad de reelección legislativa, pueden potenciar esta actitud institucional.

2) Incremento de la capacidad técnica de los órganos legislativos. Para ello, el Congreso debe disponer de personal con la formación y el acceso a la información técnica y al análisis político acorde con sus responsabilidades. En este sentido, resulta determinante el fortalecimiento del servicio civil de carrera al interior del cuerpo de asesoría que colabora con los legisladores.

3) Desarrollo de la importancia simbólica del Congreso. Para ser eficaces, los órganos legislativos tienen que aparecer ante la sociedad, ante los demás poderes del Estado y ante sus propios miembros como una institución pública legítima cuyo trabajo resulta fundamental. Por tanto, es necesario establecer y hacer cumplir una serie de normas éticas y profesionales destinadas a profundizar la transparencia y los mecanismos para exigir responsabilidades, y para fortalecer los vínculos entre el Legislativo con la sociedad a la que sirven.

4) Adopción del equilibrio adecuado entre estabilidad y flexibilidad organizativa. La cohesión y la disciplina de partido son importantes, pero la flexibilidad es necesaria para garantizar la agilidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y la capacidad de los órganos legislativos para servir como ámbitos de negociación y de mediación.

5) Revisión del debate entre los sistemas parlamentarios y los sistemas presidenciales, en clave comparada, que permita visualizar que los sistemas presidencialistas rígidos pueden resultar especialmente problemáticos, por lo que resulta pertinente considerar reformas (de origen parlamentario o semiparlamentario) que dinamicen la relación de los poderes en el marco de gobiernos sin mayoría. En este sentido, cabe

señalar que una nueva reasignación de facultades a los poderes Ejecutivo y Legislativo, tendría que garantizar el equilibrio de pesos y contrapesos y no la concentración de poder de uno sobre el otro.

6) Finalmente, resultaría adecuado —para el caso mexicano— analizar la pertinencia de la reducción (por lo menos a cinco años) del periodo presidencial y la renovación de la Cámara de Diputados en el mismo plazo.

Si bien estas consideraciones no pretenden agotar la agenda de reformas que es necesario impulsar, en la norma escrita y en la práctica, para incrementar la eficacia del Legislativo en su relación con el Ejecutivo y la sociedad; por lo menos intentan llamar la atención sobre un problema de primera importancia: de no modificar la configuración actual de la relación entre poderes en el marco de una presidencia sin respaldo mayoritario, se corre el riesgo de socavar no sólo nuestra incipiente democracia, sino de debilitar la gobernabilidad a un punto que resulte incierto garantizar la estabilidad política y social del país.

Para ilustrar los efectos negativos de un diseño institucional insuficiente para procesar los conflictos entre poderes dentro de un presidencialismo sin mayoría, pasaremos a revisar brevemente el curso que siguió el gobierno de Vicente Fox. Atendiendo a dos supuestos fundamentales: 1) de que el debilitamiento del poder presidencial hegemónico, sin reformas institucionales que equilibraran la relación entre poderes, promovió la dispersión del poder y la emergencia de actores políticos y poderes fácticos que colocaron la preeminencia de sus intereses por encima de los intereses sociales que debieran ser tutelados por el Estado y, 2) la ausencia de incentivos para incrementar la cooperación entre poderes, vinculada a la ausencia de una carrera parlamentaria autónoma de los cálculos electorales partidistas, a los efectos contraproducentes de la renovación intermedia de la totalidad de la

Cámara de Diputados durante un mandato presidencial minoritario y a la falta de mecanismos para promover la asignación de responsabilidades de los poderes públicos, anularon la posibilidad de emprender las iniciativas de reforma que modificaran sustancialmente el ejercicio socialmente eficaz del poder en México.

3. ENTRE EL CONFLICTO Y LA COOPERACIÓN: LAS VICISITUDES DEL GOBIERNO SIN MAYORÍA DE VICENTE FOX

El sistema político mexicano ha presenciado una transformación profunda y que parece irreversible: el desplazamiento del partido hegemónico y del Presidente de la República, como ejes articuladores del poder y de la toma de decisiones, a su dispersión en distintos actores con capacidad de veto. Dicha realidad ha cobrado su escenario más visible en la integración del Congreso, y en las formas que este poder interactúa con su contraparte ejecutiva.

Así, la tendencia hacia un gobierno sin mayoría —que apareció por primera a nivel federal en 1997 y que se confirmó en las elecciones de 2000 y 2003—, pues tampoco el PAN, que se había hecho del poder Ejecutivo, logró la mayoría absoluta de los asientos en el Congreso. Esta situación derivó no sólo en la imposibilidad del presidente para hacer prosperar su agenda de gobierno, sino también en la implantación de una suerte de “estabilidad congelada” (Merino, 2005), que impidió la construcción de los acuerdos básicos para hacer compatible la pluralidad de visiones con políticas públicas y leyes a la altura de los grandes problemas nacionales que, dicho sea de paso, no eran entonces ni son ahora pocos ni menores.

Si bien el origen de la falta de entendimiento y cooperación entre poderes no se puede atribuir *exclusivamente* a una sola causa (por ejemplo: el tipo de régimen, la escasa cultura de negociación heredada del régimen autoritario, el sistema electoral, la incapacidad individual y colectiva de la clase política, etcétera), por lo menos sí se puede identificar, en el caso que nos ocupa, la relación poco virtuosa que se genera entre el diseño institucional —escasamente proclive a fomentar la cooperación entre poderes que de suyo genera el sistema presidencial—, con la impericia personal de

quien ostentó la presidencia, sin dejar de mencionar, claro está, las visiones de corto plazo que prevalecieron en las estrategias adoptadas por los tres principales partidos políticos.

Aunque, como se señaló en el primer capítulo, la combinación de un sistema presidencial sin mayoría en un contexto multipartidista vuelve más compleja y difícil la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en sí misma no representa un dique infranqueable para la forja de acuerdos. El problema, más bien, tiene que ver con la capacidad política de los actores y con los incentivos institucionales previstos para posibilitar una interacción equilibrada entre órganos que previsiblemente cuentan con posiciones heterogéneas, si se quiere en la mayor parte de los asuntos públicos, pero que sin embargo están llamados irremediablemente a compartir el poder.

En este sentido, y toda vez que los gobiernos divididos quizá sean una realidad que llegó para quedarse (dada la naturaleza plural y diversa de la sociedad mexicana), resulta fundamental iniciar un proceso de aprendizaje que conduzca al establecimiento de pautas para el entendimiento y la negociación entre los principales actores políticos y los encargados de tomar las decisiones y ejecutarlas, a fin de promover leyes y políticas públicas favorables al interés general. Asimismo, y por la reciente centralidad adquirida por el Legislativo, se vuelve primordial hacer un balance de las atribuciones, comportamiento y capacidades con que cuenta este órgano del Estado, una vez que se estableció una relación distinta con el Ejecutivo a la que había perdurado durante un poco más de siete décadas.

No obstante que las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante el primer gobierno de alternancia no arrojaron los resultados esperados, en términos de la redefinición de nuevas reglas para el ejercicio del poder en el recién inaugurado contexto de pluralidad democrática, no podemos dejar de reconocer el impulso que la integración multicolor del Congreso detonó sobre

una institución que, durante años, había permanecido en el letargo de sus principales atribuciones. Así, los legisladores mexicanos se vieron habilitados para cumplir la tarea esencial que tienen encomendada: legislar. Aunque, como posteriormente se observará, dicha tarea requiere ser canalizada de forma sistemática y eficiente para el mejoramiento de las normas que regulan las políticas públicas, durante el periodo que inauguró una mayor presencia de una gama más amplia de partidos políticos se pudo constatar un notable incremento en las iniciativas que provenían de los distintos contingentes partidarios. A continuación, presentamos un cuadro que ilustra en qué medida creció esta actividad en los últimos años:

| EVOLUCIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL EJECUTIVO Y POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1991-2006 | | | | | |
|---|--|---|--|---|---|
| | <i>LV Legislatura 1991-1994</i> | <i>LVI Legislatura 1994-1997</i> | <i>LVII Legislatura 1997-2000</i> | <i>LVIII Legislatura 2000-2003</i> | <i>LIX Legislatura 2003-2006</i> |
| Ejecutivo | 84 | 56 | 32 | 53 | 36 |
| Oposición | 85 | 144 | 512 | 753 | 2171 |
| Partido en el Gobierno* | 32 | 19 | 109 | 258 | 546 |
| Total | 201 | 219 | 653 | 1064 | 2753 |

* Durante las Legislaturas LV, LVI y LVII el partido en el gobierno fue el PRI, mientras que en las Legislaturas LVIII y LIX correspondió al PAN.

Nota: No se incluyen las iniciativas presentadas por el Senado y las Legislaturas Locales.

Por otra parte, la integración plural de la Cámara de Diputados impelió otra consecuencia innovadora al trabajo interno del parlamento. La diversidad de posiciones en la conformación de las comisiones permanentes, incorporó mayor dinamismo a las actividades de debate y negociación al interior de este importante eslabón del proceso legislativo. Como se señaló en el capítulo anterior, la importancia de las comisiones radica en que son las encargadas

de realizar el trabajo especializado en la Cámara de Diputados (preparación de proyectos de ley o decreto y de elaboración de los dictámenes que se someten al pleno) de propuestas que se presentan sobre temas específicos.

Dada su relevancia, no es de extrañar que los grupos parlamentarios buscaran ubicar a sus cuadros con mayor experiencia política y técnica dentro de las comisiones más importantes. De esta forma, se convirtieron en los espacios de negociación y disputa por excelencia desde los cuales las bancadas promovían las iniciativas que consideraban más relevantes. En este sentido, y como lo señala Benito Nacif (2000: 52), las diferencias más notorias en el funcionamiento de las comisiones permanentes tras la nueva pluralidad se pueden sintetizar en las siguientes: 1) los proyectos de iniciativa presentados, particularmente por el Ejecutivo, atraviesan por un proceso de discusión y análisis que pueden garantizar mayor control sobre su idoneidad, 2) las comparecencias de los funcionarios del Ejecutivo dejan de ser eventos meramente protocolarios y se convierten en espacios para contrastar los distintos puntos de vista, obtener información más precisa y aclarar los aspectos técnicos de la aplicación de los programas de gobierno y; 3) la distribución de las presidencias y secretarías de las comisiones han dejado de ser cuota de un solo partido político y se distribuyen de manera proporcional entre los distintos grupos parlamentarios.

Sin embargo, tampoco resultaba factible pensar que la llegada de puntos de vista plurales y diversos, provenientes de una sociedad compleja y diferenciada como la mexicana, misma que imprimió mayor capacidad de iniciativa al Poder Legislativo en México, iba por si misma a propiciar una ruta de entendimiento para transformar una estructura institucional que había funcionado sin grandes cambios durante un poco más de setenta años. En efecto, la ausencia de incentivos institucionales que impregna de origen al sistema presidencial se vería acompañada de una incapacidad de los propios actores para transformar el *status quo* heredado del régimen autoritario. Así,

la oportunidad brindada por el amplio respaldo con que inició el primer gobierno de alternancia en México, fue derrochada por el cálculo de corto plazo que mostraron la mayoría de los actores en ese momento.

A continuación revisaremos, a partir de las cifras registradas, el contexto particular que acompañó al primer gobierno de alternancia en México y las implicaciones que la composición del Congreso (en particular la Cámara de Diputados) trajo para la instrumentación de la agenda propuesta por el Ejecutivo. En este aspecto conviene tener presente que no se revisa lo adecuado o no de las medidas proyectadas por el Presidente, sino la situación de incapacidad que mostraron tanto el Ejecutivo como el Legislativo para avanzar en la transformación de las estructuras (institucionales, legales y de comportamiento político) heredadas del gobierno de partido hegemónico. En este sentido, nos limitamos a mostrar esquemáticamente el transcurso de un gobierno sin mayoría dentro de un sistema presidencial que, por vez primera, puso a prueba su mecanismo formal e informal de frenos y contrapesos.

3.1 Los resultados de la relación del Ejecutivo con la Cámara de Diputados (LVIII y LIX Legislaturas)

El 2 de julio de 2000 México vivió una elección sin precedentes. Por vez primera, después de casi más de setenta años de monopolio de una sola fuerza política, se erigió un gobierno proveniente de un partido opositor al PRI. Más allá del significado simbólico que trajo consigo la elección presidencial, conviene resaltar el comportamiento asumido por el gobierno (todavía de extracción priista), de las autoridades electorales, de los candidatos y de la ciudadanía, dado que confirmó la fortaleza de las instituciones electorales derivadas de la transición democrática iniciada dos décadas atrás. Así, y a pesar de los desproporcionados atributos que se le

concedieron a esta elección —como si la alternancia por sí misma resolviera en automático los complejos y añejos problemas que encara México—, la legitimidad y apoyo social (llamado también “bono democrático”) con que accedió Vicente Fox al poder, invitaban a pensar en una transformación profunda de las instituciones que cobijaron al régimen de partido hegemónico.

Sin embargo, esta empresa requería de dos elementos fundamentales: un acuerdo general de los actores políticos convencidos en la necesidad de transformar el *statu quo* y la voluntad política para llevarla a cabo. Dado que en este trabajo no contamos con los elementos empíricos para mostrar la ausencia y/o incapacidad de estos factores, optaremos por referirnos a los aspectos estructurales (implícitos al régimen presidencial) que dificultaron la forja de acuerdos.

En primer lugar, se puede destacar que el presidente electo no contó con una mayoría dentro del Congreso. La composición “dividida” o “sin mayoría” del Congreso, particularmente de la Cámara de Diputados, puede obedecer a distintas razones. En el caso que nos ocupa, podríamos aventurar la hipótesis del peso que tuvo el llamado “voto útil” que permitió que un porcentaje importante de votantes, que preferentemente optaban por votar a un candidato de izquierda, resolvieran otorgar su apoyo al opositor con más posibilidades de vencer al PRI, en tanto que su voto para los otros órganos de representación siguieran reservados para sus opciones políticas favoritas.

Adicionalmente, la situación minoritaria con que inició el gobierno de Vicente Fox al interior de las cámaras, se profundizó en la Cámara de Diputados dado que el actual diseño constitucional establece la renovación total de este cuerpo a la mitad del sexenio. Esta circunstancia, que en el pasado no significaba un impedimento para que el presidente pudiera hacer prosperar sus iniciativas en cualquier momento de su mandato —y que de

hecho más bien había servido como una válvula para distribuir puestos y lealtades políticos en el seno de su misma agrupación partidista—, mostró la versión más perniciosa que se advierte dentro de un régimen presidencial: la incapacidad para generar o, en su caso, mantener coaliciones de gobierno estables dentro de un diseño caracterizado por la rigidez de los mandatos. Sin embargo, el dato que queremos destacar es que, más allá de la confirmación o no de una mayoría legislativa para el presidente, la ausencia de mecanismos institucionales que promuevan la cooperación entre poderes, ha estimulado la persistencia de “acuerdos” de corto plazo y coyunturales, más que la conformación de una alianza efectiva para hacer gobierno.

Así, para el caso mexicano se pueden identificar diversos factores, de arquitectura institucional y de contexto, que propician mayores problemas para el funcionamiento del gobierno en un régimen que, como el presidencial, de por sí hace consustancial la rigidez y el enfrentamiento entre poderes. Entre las características de contexto, se pueden mencionar: la cultura política poco democrática en la que se conducen los actores políticos y los ciudadanos en general; el profundo rezago en diversos ámbitos de la vida social, económica y educativa del país que apremia la adopción de medidas para su pronta solución; la poca sistematización del trabajo legislativo que fomenta una notable brecha entre lo que dice la ley y lo que se aplica en la práctica; la ausencia de mecanismos mínimos de rendición de cuentas que fijen responsabilidades y eviten la corrupción y la opacidad en la función pública; y el notable surgimiento de poderes informales (o fácticos) que ejercen una presión y condicionamiento directo sobre los poderes legítimamente constituidos.

Por otra parte, entre los problemas de diseño institucional habría que hacer referencia, antes que nada, a que en México no se ha reformado sustancialmente la arquitectura configurada desde la Carta Magna de 1917. Así, y junto con Venezuela, somos de los pocos países que mantienen un

periodo presidencial de seis años (a diferencia de los cuatro que la mayor parte de países en América Latina han adoptado). Este largo mandato se acompaña de una renovación intermedia de la totalidad de la Cámara Baja, con el agravante de que se prohíbe la reelección inmediata de legisladores. Ello, que como dijimos antes, había servido para la distribución de puestos en los años de hegemonía de un solo partido, ahora se coloca como uno de los principales impedimentos para fomentar la profesionalización del Congreso, a través de la formación de auténticas carreras parlamentarias. Así, mientras prevalezca el amateurismo y la improvisación en la actividad legislativa, se antoja poco probable el fortalecimiento de un poder legislativo independiente, eficaz y suficientemente informado para cumplir sus tareas de control y supervisión de la acción de gobierno.

Por otra parte, el espectro partidista que se conjugó durante el primer gobierno de alternancia supuso retos formidables, pues la apuesta consistía en forjar acuerdos con las tres fuerzas partidistas más importantes del país, las cuales tenían contingentes legislativos de similar tamaño y que además se caracterizaron a lo largo del periodo por sus profundas diferencias ideológicas en lo referente a sus diagnósticos y medidas para promover el desarrollo nacional. Además, aunado a la carencia de incentivos para la cooperación de la oposición que entraña el modelo presidencial, vuelve más probable el bloqueo y el chantaje de los partidos opositores, sobre todo cuando alguno de éstos tiene serias probabilidades de ganar la máxima magistratura en la siguiente elección.

Asimismo, la elección intermedia de diputados vuelve más incierta la formación de coaliciones legislativas que acompañen el curso del periodo presidencial. Tal y como se reflejó durante el sexenio foxista, la contienda tuvo más un carácter plebiscitario que incrementó la relativa debilidad original del presidente y encendió una renovada discrepancia entre éste y la Cámara de Diputados, toda vez que la segunda legislatura inició con

anticipación el relevo presidencial. Así, la elección intermedia no sólo ha venido sirviendo como indicador de la fortaleza de la que goza cada partido, en función de su crecimiento o decrecimiento electoral, sino que también el partido del presidente puede perder terreno haciendo todavía más difícil su gestión en el segundo periodo, más cuando durante la primera mitad no hubiera logrado sacar la mayor parte de su agenda de gobierno.

Por tal razón, destaca el hecho de que el partido del presidente Fox no obtuviera la mayoría de asientos en el Congreso, cuestión que de principio lo obligaba a negociar por los menos con alguna de las dos principales fuerzas políticas. Y no sólo ello, pues en caso de requerir mayoría absoluta, necesaria para reformar la Constitución, tendría que formar una coalición legislativa con el PRI y el PRD, y en caso de no conseguirlo la única vía era la alianza con el PRI. Ello sólo durante la primera mitad del sexenio, pues como resultado de la elección intermedia de 2003 el número de asientos para el partido del presidente disminuyó, debilitando con ello su posición frente al Congreso, de por sí exigua desde el inicio de su mandato, tal y como se puede observar en los siguientes cuadros:

| LVIII LEGISLATURA (2000-2003) | | | |
|--------------------------------------|-------------------------|--|-----------------------------------|
| Partido | No. De Diputados | Total de votos requeridos para reformar la Constitución | Coaliciones Ganadoras |
| PRI | 211 | Dos terceras partes del total de integrantes: ≥ 333 Diputados | Sí |
| PAN | 206 | | PRI (211)+PAN (206)+PRD (50)= 467 |
| PRD | 50 | | |
| PVEM | 17 | | Sí |
| PT | 8 | | PRI (211)+PAN (206)= 417 |
| PSN | 3 | | No |
| PAS | 2 | | PAN (206)+PRD (50)= 256 |
| CPPP | 3 | | No |
| Total | 500 | | PRI (211)+PRD (50)= 261 |

| LIX LEGISLATURA (2003-2006) | | | |
|------------------------------------|-------------------------|--|-----------------------------------|
| Partido | No. De Diputados | Total de votos requeridos para reformar la Constitución | Coaliciones Ganadoras |
| PRI | 224 | Dos terceras partes del total de integrantes: ≥333 Diputados | Sí |
| PAN | 152 | | PRI (224)+PAN (152)+PRD (96)= 472 |
| PRD | 96 | | |
| PVEM | 17 | | Sí |
| PT | 6 | | PRI (224)+PAN (152)= 376 |
| PSN | - | | No |
| PAS | - | | PAN (152)+PRD (96)= 248 |
| CPPP | 5 | | No |
| Total | 500 | | PRI (211)+PRD (50)= 320 |

Dentro del proceso legislativo, la capacidad del Ejecutivo para promover favorablemente sus iniciativas, puede verse sensiblemente afectada por la pérdida de apoyo en el Congreso, merced a la disminución del número de diputados de su partido electos en los comicios intermedios de renovación de la Cámara baja. Así, y éste fue el caso de Fox, la aparente popularidad con que contaba el presidente a la mitad de su sexenio: del 58% de aprobación según la encuesta levantada a finales de 2003 por el periódico “El Universal”, no se vio compensada en las urnas. Peor aún, acentuaron su condición minoritaria inicial por lo que el presidente se vio todavía más limitado para impulsar los proyectos de ley que no tuvieron apoyo en la legislatura de la primera mitad de su mandato. La pérdida de curules por parte del PAN, y el consecuente crecimiento de la oposición del PRI y del PRD en la Cámara de Diputados, aumentó los incentivos de éstos últimos, quienes veían posibilidades reales de conquistar la presidencia de la República en las siguientes elecciones, para oponerse, bloquear o simplemente dejar en la congeladora cualquier iniciativa del Ejecutivo durante su segundo periodo de mandato.

Si bien la falta de acuerdos sobre materias relevantes fue la constante de la relación Ejecutivo-Legislativo en el sexenio foxista, es posible identificar que durante las Legislaturas LVIII y LIX de la Cámara de Diputados las iniciativas y dictámenes legislativos no fueron escasos. Por el contrario, y como parte de un trabajo más colegiado y plural de este órgano, se incrementó el número de iniciativas presentadas principalmente por los distintos grupos parlamentarios, que presumiblemente nos hablaría de una actividad ardua de deliberación, negociación y acuerdo en el seno de cada una de sus comisiones, y no precisamente de parálisis legislativa. Sin embargo, la elevada cantidad de iniciativas que quedaron sin dictaminar, así como la ausencia de medidas legislativas encaminadas a iniciar reformas de mayor calado, evidencian la falta de acuerdo en el seno de la Cámara de Diputados para redefinir las bases de un modelo de ejercicio del poder y de políticas públicas que efectivamente incidieran en la atención de los grandes problemas nacionales.

En lo que respecta a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo en el periodo 2000-2006 se presentaron un total de 89 proyectos, de los cuales 68 serían aprobados, 17 se quedarían “pendientes” y 4 serían rechazados. Cabe mencionar, que el Ejecutivo presentaría menos iniciativas durante el segundo periodo del sexenio, no sólo por la posición marcadamente minoritaria de su partido en la Cámara, sino también quizá por el cálculo de que ya no era conveniente hacerlo una vez que la sucesión presidencial estaba en marcha. En efecto, como parte de los efectos contraproducentes para los propósitos de la agenda gubernamental, la elección intermedia que renovó la Cámara de Diputados no sólo inhibió la capacidad legislativa del Ejecutivo, sino que también propició un incremento en el rechazo y envió a la “congeladora” de más iniciativas en comparación a la legislatura anterior. A continuación presentamos un cuadro que incorpora las iniciativas propuestas por el Ejecutivo durante las LVIII y LIX Legislaturas, y su respectivo procesamiento.

INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL EJECUTIVO EN EL SEXENIO 2000-2006

| <i>LVIII Legislatura (2000-2003)</i> | | | <i>LIX Legislatura (2003-2006)</i> | | |
|--------------------------------------|---|----------------|------------------------------------|--|----------------|
| No. | Iniciativa | Proceso | No. | Iniciativa | Proceso |
| 1 | Ley de Ingresos de la Federación 2001. | A | 1 | Ley de Ingresos de la Federación 2004. | A |
| 2 | Presupuesto de Egresos de la Federación 2001. | A | 2 | Presupuesto de Egresos de la Federación 2004. | A |
| 3 | Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Federal de Derechos. | A | 3 | Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley Federal de Derechos. | P |
| 4 | Decreto que reforma diversas disposiciones fiscales (miscelánea fiscal) | A | 4 | Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones fiscales (miscelánea fiscal). | A |
| 5 | Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Aduanera. | A | 5 | Ley de los Impuestos Ambientales. | P |
| 6 | Que aprueba el Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones y que establece bases para su ejecución en México. | A | 6 | Proyecto de decreto que reforma disposiciones de la ley de premios, Estímulos y Recompensas Civiles. | A |
| 7 | Que establece la ejecución en México, por el Poder Ejecutivo, del Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento. | A | 7 | Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución. | R |
| 8 | Propuesta de la Nueva Hacienda Pública. | R | 8 | Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). | P |
| 9 | Proyecto de Ley Orgánica de Nacional Hipotecaria. | A | 9 | Proyecto de decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito. | A |
| 10 | Proyecto de Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. | A | 10 | Proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución. | R |
| 11 | Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. | A | 11 | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación. | R |
| 12 | Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de las Leyes Orgánicas de NAFIN, BANRURAL, BANCOMEXT, BANOBRAS y BANEJERCITO. | A | 12 | Que reforma y adiciona disposiciones del Título Vigésimocuarto del Código Penal. | P |
| 13 | Proyecto de Ley General de | P | 13 | Que reforma y adiciona | A |

| | | | | | |
|-----------|--|---|-----------|--|---|
| | Bienes Nacionales. | | | disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte, y de la Ley de la Policía Federal Preventiva. | |
| 14 | Proyecto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. | A | 14 | Decreto que adiciona la fecha 21 de abril, "Aniversario de la Gesta Heroica de la Defensa del Puerto de Veracruz", a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales. | A |
| 15 | Procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; principios de responsabilidad fiscal. | A | 15 | De decreto que reforma y adiciona diversos artículos del COFIPE, para hacer efectivo el voto de los mexicanos en el extranjero. | P |
| 16 | Ley de Capitalización del Procampo. | A | 16 | Ley de Ingresos de la Federación 2005. | A |
| 17 | Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000. | A | 17 | Presupuesto de Egresos de la Federación 2005. | A |
| 18 | Decreto por el que se reforman disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente. | A | 18 | Proyecto de decreto que reforma y adiciona disposiciones fiscales y que establece subsidios para el empleo y para la nivelación del ingreso. | A |
| 19 | Decreto por el que se reforma el artículo 7° de la Ley Forestal. | A | 19 | Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley Federal de Derechos. | A |
| 20 | Decreto por el que se reforman disposiciones de la Ley General de Vida Silvestre. | A | 20 | Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. | P |
| 21 | Decreto por el que se reforma el artículo 50 y se adiciona el 50 bis de la Ley General de Bienes Nacionales. | A | 21 | Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores. | A |
| 22 | Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, en materia de delitos contra el ambiente. | A | 22 | Que reforma y deroga disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución. | P |
| 23 | Ley que autoriza al Ejecutivo federal para otorgar apoyos que salvaguarden los servicios de transporte aéreos. | A | 23 | Que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución. | A |
| 24 | Decreto que fija las | A | 24 | Ley de Ingresos de la Federación | A |

| | | | | | |
|-----------|---|---|-----------|---|---|
| | características de una Moneda de Plata de las previstas en la Ley Monetaria. | | | 2006. | |
| 25 | Ley de Ingresos de la Federación 2002. | A | 25 | Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. | A |
| 26 | Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002. | A | 26 | Proyecto de decreto que reforma, adiciona, deroga y establece disposiciones fiscales. | A |
| 27 | Decreto que deroga disposiciones de la Ley de premios, Estímulos y Recompensas Civiles, relativas al Premio Nacional de Periodismo. | A | 27 | Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Federal de Derechos. | A |
| 28 | Ley de Impuestos generales de Importación y Exportación. | A | 28 | Decreto que reforma los artículos 27 y 28 de la Constitución. | P |
| 29 | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. | A | 29 | Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Gas Natural no Asociado al Petróleo. | P |
| 30 | Decreto que expide la Ley de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y de reformas y adiciones a la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica. | A | 30 | Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. | P |
| 31 | Que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Federal de Derechos. | A | 31 | Ley de Fomento y Difusión de la Cultura. | P |
| 32 | Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. | A | 32 | Que reforma y adiciona disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, y de la Ley sobre el Contrato de Seguro. | A |
| 33 | Decreto que autoriza la emisión de una moneda conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos. | A | 33 | Que reforma y adiciona el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. | A |
| 34 | Decreto que establece las características de 32 monedas conmemorativas de la unión de los estados en una Federación. | A | 34 | Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. | A |
| 35 | Decreto que reforma el artículo transitorio del decreto que reforma la Ley del Seguro Social. | P | 35 | Proyecto de decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal. | A |
| 36 | Cuenta de la Hacienda Pública | P | 36 | Que reforma y deroga diversas | P |

| | | | |
|-----------|--|---|---|
| | Federal 2001. | | disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. |
| 37 | Ley Orgánica de la Financiera Rural. | A | |
| 38 | Ley de Ingresos de la federación 2003. | A | |
| 39 | Presupuesto de Egresos de la federación 2003. | A | |
| 40 | Ley que establece, reforma, adiciona y deroga disposiciones fiscales (miscelánea fiscal). | A | |
| 41 | Reformas a la Ley Federal de Derechos. | A | |
| 42 | Reformas a la ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. | A | |
| 43 | Decreto que reforma y adiciona disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor. | A | |
| 44 | Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. | A | |
| 45 | Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas. | A | |
| 46 | Proyecto de decreto por el que se derogan diversos artículos de las Leyes sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, y se ordena la extinción por liquidación de la Productora Nacional de Semillas. | P | |
| 47 | Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor. | A | |
| 48 | De reforma al artículo 2°, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. | A | |
| 49 | Proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución. | P | |
| 50 | Ley General de Bienes Nacionales. | A | |

| | | | | |
|--|---|-----------|--|-----------|
| 51 | Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales. | A | | |
| 52 | Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios de la Armada de México. | A | | |
| 53 | Ley de Ascensos de la Armada de México. | A | | |
| TOTAL DE INICIATIVAS APROBADAS | | 47 | TOTAL DE INICIATIVAS APROBADAS | 21 |
| TOTAL DE INICIATIVAS PENDIENTES | | 5 | TOTAL DE INICIATIVAS PENDIENTES | 12 |
| TOTAL DE INICIATIVAS RECHAZADAS | | 1 | TOTAL DE INICIATIVAS RECHAZADAS | 3 |
| TOTAL DE INICIATIVAS | | 53 | TOTAL DE INICIATIVAS | 36 |

A: Aprobada, **P:** Pendiente y **R:** Rechazada. Datos obtenidos de la Gaceta Parlamentaria, en: www.diputados.gob.mx

En contraste con el número, relativamente moderado, de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, destaca el crecimiento exponencial de las iniciativas propuestas por los distintos partidos políticos con presencia en la Cámara de Diputados, particularmente durante la LIX Legislatura. A continuación se resume el total de iniciativas, según su procedencia, que fueron expuestas durante el sexenio de Vicente Fox:

| iniciativas presentadas en la cámara de diputados | | |
|---|-------------------|-----------------|
| | LVIII Legislatura | LIX Legislatura |
| Ejecutivo | 53 | 36 |
| Senadores | 45 | 61 |
| Partidos | 970 | 2,654 |
| Comisiones | 20 | 28 |
| Legislaturas locales | 87 | 114 |
| Varios partidos | 21 | 35 |
| Total | 1,196 | 2,928 |

Datos obtenidos de la Gaceta Parlamentaria, en: www.diputados.gob.mx

Empero, abundancia no necesariamente indica calidad en el proceso legislativo. Es más, se podría afirmar que un número mayúsculo de iniciativas vuelve inmanejable la sistematización, seguimiento y evaluación

potencial de la medida propuesta y, eventualmente, aprobada. Asimismo, un número indiscriminado de propuestas de ley puede generar la dispersión del trabajo legislativo, eliminando la diferenciación entre asuntos primordiales de aquellos que resultan irrelevantes y restando eficacia al trabajo de coordinación y negociación dentro del órgano legislativo. Adicionalmente, puede incidir negativamente en la profesionalización de los legisladores que se ven orillados a tratar de forma inconexa y con premura, dado que sólo tienen tres años para ello, asuntos de enorme complejidad técnica.

En efecto, en lo que respecta a las LVIII y LIX Legislaturas, la abundancia de iniciativas reveló no sólo lo novel de nuestro Congreso, sino las serias deficiencias que puede conllevar un legislativo poco profesionalizado. Así, en una revisión a detalle de las iniciativas presentadas se puede observar una elevada dispersión de propósitos, además de una falta de visión para diferenciar los asuntos cardinales de aquellos de carácter protocolario. De ahí que no resulte extraño descubrir la notable inclinación de los legisladores mexicanos por “inscribir con letras de oro en los muros del Palacio Legislativo” los nombres del santoral de su predilección, mientras que envían a la “congeladora” toda suerte de iniciativas más relevantes, como aquellas presentadas para “hacer públicas y auditables las declaraciones patrimoniales”, “la de un Código de Procedimientos Penales Único”, o bien todas las que giraron en torno al necesario asunto de regular el cabildeo en el Congreso.

Aunque este trabajo se encuentra lejos de hacer una revisión escrupulosa de la dimensión cualitativa de las iniciativas, en una aproximación rápida se puede comprobar la predilección de buena parte de los legisladores a iniciar leyes y reglamentos (por ejemplo, se planteó en esas legislaturas hacer las leyes para evitar la discriminación de personas zurdas, para regular los correos electrónicos y el envío de “spams” y para reglamentar la educación ambiental), antes que hacer un ejercicio sensato de comprobar

qué tanto funciona lo que ya tenemos, a fin de que la adecuación tenga un efecto real en la norma y en la política pública. Por tanto, no es baladí considerar la reelección consecutiva de nuestros legisladores, a fin de estimular verdaderas carreras parlamentarias, como un elemento *sine qua non* para fortalecer el trabajo parlamentario en México.

A continuación, haremos un breve repaso de las circunstancias que acompañaron al presidente Fox, en su objetivo de alcanzar la concreción de su agenda de gobierno. El caso puede ser paradigmático en la ejemplificación de los presidencialismos sin reforma que, como el nuestro, no logran atinar un canal adecuado de relación entre los poderes públicos. El riesgo de permanecer con las mismas estructuras institucionales radica no en la imposibilidad de un presidente particular para lograr sus objetivos, sino en la viabilidad del gobierno en su conjunto. Por tanto, el motivo de reflexión tiene que ver no en cómo alcanzar la mayoría para un presidente, sino de cómo hacemos compatible la pluralidad con el buen gobierno.

3.2 Claroscuros del primer gobierno de alternancia en México

Con la alternancia en la presidencia de la República, el 2 de julio del año 2000, finaliza la larga transición mexicana, caracterizada por un descenso continuo de la votación total por el PRI y un aumento de la votación por los partidos de oposición, en especial del Partido Acción Nacional (PAN) (Molinar, 1993). También constituye la culminación de un proceso en el que los partidos de oposición ganan cada vez más elecciones locales, al grado de que se puede afirmar que la democratización mexicana se inició en las regiones (Lujambio, 2000). Como quiera, el proceso de transformación del régimen político mexicano se caracteriza por su apertura gradual, por su carácter pacífico y por la falta de rupturas, como se dio por ejemplo en las

transiciones española o chilena. Esto se debió principalmente al hecho que fue un proceso conducido casi exclusivamente en la arena electoral:

“Desde un principio, los acuerdos políticos se cifraron en la apertura de los procesos electorales y en el refuerzo de las instituciones responsables de llevarlas a buen puerto, pero no se propusieron una transformación mayor en el resto del entramado institucional” (Merino, 2003: 8).

Así, uno de los rasgos característicos que acompañaron al primer gobierno no emanado de las filas del PRI, fue el clima político de tranquilidad y de estabilidad económica, mismo que resulta llamativo en un país acostumbrado, sobre todo en las últimas décadas del siglo XX, a experimentar crisis al final de cada sexenio. Esta relativa tranquilidad se encontraba fundada en el “compromiso de mantener el modelo de desarrollo económico” (Reveles, 2008: 19), por parte de un presidente que además provenía de las filas del empresariado. Adicionalmente, porque el PAN — partido que postuló a Vicente Fox— había respaldado en el Congreso la mayoría de las reformas económicas impulsadas por Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Apoyo que el PAN creyó le sería devuelto por los legisladores priistas, cosa que como veremos más adelante no sucedió, al menos en lo que se refirió a las llamadas “reformas estructurales”.⁶⁵

En efecto, durante el sexenio de Fox, el PRI se opuso a la mayoría de las reformas que Fox había considerado como cruciales, de suerte que las principales iniciativas que el gobierno envió al Congreso fueron bloqueadas o

⁶⁵ De forma muy general, suele hablarse de “reformas estructurales” en torno a las modificaciones que comprenden dos grandes rubros: Reforma del Estado y reformas económicas de segunda generación. Las primeras implicadas en la transformación de las instituciones para adecuarlas a los nuevos tiempos de competencia política, y las segundas consideradas como fundamentales para lograr un mayor crecimiento económico capaz de impulsar cambios en el orden social y político. Desde su campaña y siendo presidente electo, Fox había manifestado su intención de acometer una reforma profunda del sistema. Así, fomentó la creación de una Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, mientras que en materia económica centró su iniciativa en tres grandes ejes de reforma: fiscal, laboral y energética.

sustancialmente modificadas. La primera iniciativa que recibió ese tratamiento fue la Ley Indígena. Esta ley tenía una fuerte importancia simbólica para el presidente, en la medida en que durante su campaña había planteado que el conflicto zapatista podía ser fácilmente resuelto de existir la voluntad por parte del Ejecutivo.⁶⁶ Era de tal importancia la ley, que al día siguiente de su toma de posesión Fox envió al Congreso el proyecto de cambios constitucionales elaborado por un grupo de legisladores (los miembros de la Comisión de Concordia y Pacificación-Cocopa).

El presidente eligió al Senado para enviar la iniciativa, que fue modificada en varios aspectos por la Comisión de Puntos Constitucionales presidida por el senador priísta Manuel Bartlett. Fue presentada como una iniciativa del PRI y aprobada con el voto del PAN y del PRD en el Senado, y unos días después por la Cámara de Diputados, con el voto en contra del PRD, del PT, así como de los cuatro diputados priístas de Oaxaca.

A pesar de que la ley añadía consideraciones a la Constitución que señalaban la prohibición de cualquier tipo de discriminación y reconocían una relativa autonomía de las comunidades indígenas, no resultó satisfactoria para el grupo rebelde,⁶⁷ el cual marchó a la ciudad de México

⁶⁶ De hecho, declaró que el conflicto podría ser resuelto en 15 minutos; algo que fue muy criticado en ese entonces y que ha seguido siendo citado para demostrar la candidez del presidente.

⁶⁷ Entre algunas de las inconformidades se pueden plantear las siguientes: la reforma constitucional aprobada conceptualizó a las comunidades y pueblos indígenas como entidades de *interés* público, mientras que la propuesta de la Cocopa buscaba su catalogación como entidades de *derecho* público. Por otra parte, la iniciativa de la Cocopa planteaba el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de tierras y territorios, mientras que en la ley aprobada desapareció la palabra territorio y se sustituyó por la de lugar, además se incluyó la posibilidad de reconocer el derecho adquirido por terceros al uso y disfrute preferente de los recursos naturales, cuestión que fue observada por el grupo rebelde como la posibilidad constitucionalmente protegida para fomentar la explotación comercial indiscriminada de los recursos naturales por parte de quien tuviera el poder económico para hacerlo. Finalmente, aunque la reforma aprobada reconoció la creación de las llamadas Juntas de Buen Gobierno para materializar la organización autónoma de las comunidades indígenas, no se asumió tomar en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas para establecer la reorganización territorial de las circunscripciones

para exponer ante la tribuna de la Cámara de Diputados su posición. El beneplácito del Ejecutivo ante dicha acción generó una de las primeras divergencias con su partido en el Congreso, situación que sería constante a lo largo de su sexenio. Al final, el desenlace de este capítulo fue negativo para la presidencia de Fox, en la medida en que mostró las escasas habilidades negociadoras del presidente, quien ni siquiera pudo acordar con su propio partido, además de significar una de las primeras promesas no cumplidas de la plataforma⁶⁸ que lo llevó a la presidencia.

Una segunda iniciativa malograda, fue la reforma fiscal, presentada en el documento denominado “Nueva Hacienda Pública Distributiva”. Esta revestía menos un carácter simbólico que práctico. El gobierno pensaba recaudar un 2% adicional del PIB en los siguientes tres años, lo que en teoría

electorales. Una revisión sintética de la Ley Indígena aprobada se puede consultar en: Sergio Rodríguez Lascano (2001).

⁶⁸ Esta plataforma se pueden resumir en el “decálogo” presentado el 30 de mayo de 2000, en el cual se establecían los siguientes compromisos: “1) Mantener el carácter laico del Estado mexicano y de la educación pública; 2) Promover reformas legales y constitucionales que acoten las facultades del Presidente de la República; garanticen la autonomía y el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y hagan realidad el federalismo y el municipio libre, 3) Respetar la libertad, la diversidad y la pluralidad de la sociedad mexicana; y a no usar nunca el poder del Estado para imponer estilos de vida, creencias religiosas o códigos particulares de comportamiento; 3) Respetar la libertad de creación, la cultura y las expresiones de todos los grupos que conforman la sociedad mexicana; 4) *Crear las condiciones políticas para la solución pacífica del conflicto en Chiapas, y para el desarme de los grupos armados que existen en el país, con estricto apego a derecho*; 5) Promover acciones para eliminar toda forma de discriminación y exclusión de grupos minoritarios; y a promover políticas públicas y acciones de gobierno tendientes a lograr la equidad de género; 6) Garantizar el aumento sustantivo de los recursos a la educación y la investigación, el combate efectivo al rezago educativo, así como el incremento en el promedio de escolaridad y de la calidad educativa de los mexicanos; 7) Poner fin al sistema de complicidad y de privilegios y a combatir la corrupción sin salvedades, pero sin venganzas políticas ni revanchas partidistas; 8) Defender la soberanía del país para que la inserción de México en los procesos de globalización sea con el objetivo superior de elevar el nivel de vida de los mexicanos, sin poner en riesgo el futuro y la independencia de la nación; 10) Establecer como prioridad suprema del nuevo gobierno una política social que: a) Combata la pobreza y las desigualdades, b) Evite que los programas sociales sean condicionados con fines electorales, c) Impulse esquemas de desarrollo que tengan como condición la protección al ambiente, d) Reactive la agricultura para acabar con el rezago en el campo, y e) Incluya a la sociedad civil en la gestión de las demandas ciudadanas y en la supervisión de las acciones de gobierno, y 10) Culminar el proceso de reforma electoral, impulsado en la última década por la oposición, para garantizar definitivamente condiciones equitativas de competencia y transparencia. Las cursivas son mías. Ver en: www.vicentefox.org.mx

le daría los recursos para invertir en lo que debía constituir la “plataforma para el desarrollo”, que Fox había enunciado en su Plan Nacional de Desarrollo⁶⁹. La discusión de la reforma fiscal prácticamente ocupó la totalidad del trabajo legislativo del año 2001. El punto principal de desacuerdo fue la intención del gobierno de Fox de cobrar el IVA a alimentos y medicinas. Se planteaba, además, establecer una tasa uniforme del 32% al Impuesto Sobre la Renta (ISR), así como combatir la evasión de impuestos generada por la economía informal y el contrabando. Dichas medidas fueron rechazadas por numerosas organizaciones sindicales y populares,⁷⁰ así como por el PRI y el PRD, con lo cual no hubo condiciones para que se aceptara la reforma. Esto condujo a que los diputados de estos partidos modificaran radicalmente la reforma fiscal, eliminando el IVA a alimentos y medicinas, y en su lugar recuperar los recursos que se dejarían de recaudar por estos conceptos mediante los ingresos provenientes de excedentes petroleros.⁷¹ Así, la iniciativa fue abordada por los diputados de forma fragmentaria y sin atender el problema de fondo que tiene que ver con la desproporción entre los gastos programados y los recursos recaudados por concepto de impuestos. Un asunto que hasta la fecha sigue sin contar con una propuesta

⁶⁹ Como se había señalado, el Artículo 26 de la Constitución confiere al Ejecutivo la facultad para organizar el impulso nacional a través de un Plan Nacional de Desarrollo (PND). El 31 de mayo de 2001, Vicente Fox presentó el propio, cuya misión era: “Conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho”. Para lograr sus objetivos, el Plan consideraba cuatro áreas fundamentales: 1) política social, 2) política económica, 3) política interior, y 4) política exterior. En lo que toca al rubro económico, el plan consideró “ser evaluado no sólo por los logros obtenidos en las variables fundamentales de la economía, sino también por el éxito que se tenga en los indicadores que representan las variables fundamentales de una sociedad justa y humana”. Ver en: *pnd.fox.presidencia.gob.mx*

⁷⁰ Ver “Manifiesto al Pueblo de México”, firmado por más de 60 sindicatos independientes, *La Jornada*, 11 de septiembre de 2001.

⁷¹ Esta ha sido la salida preferente de los partidos políticos representados en el Congreso, para dar salida a la insuficiente recaudación fiscal del país. Comparado con los países de la OCDE México ocupa el último lugar, y frente a los países de América Latina tenemos también los últimos lugares. “A este bajo nivel de recaudación hay que agregar la enorme dependencia del erario público de los ingresos petroleros (...) que representan entre 4.5 y 28.8% del total del PIB. Ver en: Elizondo (2006: 54).

que modifique sustancialmente un modelo sustentado en la captación vía el petróleo y en un margen muy bajo de contribuyentes.

En el año 2001 también se discutió otra reforma “estructural”, la de la industria eléctrica. La propuesta del gobierno se centró en el asunto de que el Estado no contaba con los recursos para invertir, por medio de sus dos empresas: la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, y de que el esquema vigente no permitía atraer capital privado suficiente para invertir en la generación de la electricidad que la economía requeriría en el futuro. En abril de 2001, el Ejecutivo presentó una iniciativa que pretendía abrir un mercado paralelo de generación de electricidad, sin privatizar las empresas estatales, y por tanto respetando los sindicatos y las condiciones laborales de las empresas. Así también, la iniciativa presidencial contemplaba la transformación del proceso eléctrico a partir de separar: generación, transmisión, distribución y venta de electricidad. Adicionalmente, la propuesta contemplaba reorganizar los regímenes fiscales de la industria eléctrica y la adecuación, por tanto, de las tarifas al consumidor.

Mientras que el PRD se declaró en contra de esta reforma y el PRI aceptó en principio de que era necesaria, ambos plantearon que tal y como estaba presentada eventualmente llevaría a marginar a las empresas estatales, las cuales no tendrían posibilidad de crecer frente a la industria privada.⁷² Esto tuvo como resultado el que se congelara el proyecto. Esta iniciativa y el posterior debate que generó, constituye un buen ejemplo de las actitudes asumidas por los actores políticos frente a temas sensibles y en los que intervienen múltiples intereses. Al igual que la iniciativa de reforma fiscal, en este caso también se profundizaron las diferencias ideológicas de los tres partidos políticos más importantes al interior del Congreso. Por una

⁷² Al respecto se sugiere consultar: Romero y Gutiérrez (2002: 71-74).

parte, y dados los antecedentes tan controvertidos de las privatizaciones realizadas durante los gobiernos priistas, se argumentaba que el pretendido “desmantelamiento” de la industria eléctrica se haría exclusivamente atendiendo al beneficio de monopolios nacionales y extranjeros, mientras que por otro lado se objetaba la incapacidad de los sectores tradicionales, particularmente encarnados en los sindicatos del ramo, para asumir las condiciones de una economía cada vez más competitiva e interrelacionada con el exterior. Al igual que la reforma fiscal, aquí tampoco se pudo construir una opinión intermedia que pudiera avanzar en la actualización, aunque fuera de manera germinal, de una industria que se ha mantenido por lustros inmodificada.

Una última reforma “estructural” también *pospuesta* fue la reforma laboral. Cabe mencionar, que la propuesta promovida desde el gobierno foxista no era nueva, sino que buscaban dar continuidad a programas impulsados por gobiernos anteriores. Así, como señala un especialista en la materia: “(...) lo que el gobierno en curso intentaba era cohesionar los distintos programas en materia laboral, pero sobre todo deseaba que éstos fueran institucionalizados y mantenerlos bajo su exclusiva dirección” (Arrieta Ceniceros, 2008: 78). Para asumir tal empresa, el gobierno de Fox nombra a un importante miembro de la iniciativa privada a la cabeza de la Secretaría del Trabajo, alguien que había sido presidente de una de las principales organizaciones empresariales: la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

En marzo de 2001, la Secretaría del Trabajo formó el “Consejo para el diálogo de los sectores productivos” y en julio de ese mismo año la “Mesa Central de Decisión para la Modernización de la Legislación Laboral” para la elaboración de la reforma. Dicha mesa fue integrada por once representantes del sector empresarial y once representantes del sector obrero. Entre los representantes obreros, se encontraban varios dirigentes del Congreso del

Trabajo y de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), la principal central independiente del país; aunque sin la intervención de los partidos políticos y de especialistas en el rubro. De ahí salió un proyecto de reforma⁷³ que, si bien fue el fruto del consenso entre trabajadores y patronos, adoleció del respaldo de buena parte de la UNT y del PRD particularmente en lo relativo a la libertad y democracia sindicales. Los desacuerdos en torno a ella, obligaron a que no fuera procesada en la LVIII Legislatura y que se enviara la legislatura siguiente. En la cual, cabe agregar, tampoco fue dictaminada. Sin duda, este proyecto de reforma constituye un buen ejemplo de las discontinuidades que genera en el trabajo legislativo su renovación a mitad del mandato presidencial.

A pesar de que el gobierno encabezado por Vicente Fox no logró la consecución de su programa de reformas estructurales, particularmente en áreas estratégicas como la fiscal, la energética y la laboral; hubo algunas iniciativas que sí lograron concitar el apoyo de la mayoría de fuerzas políticas en el Congreso, además de sumar el visto bueno de importantes actores políticos y sociales. Así se aprobaron tres iniciativas fundamentales para la ampliación del derecho a la información sobre la actuación de los funcionarios y las entidades públicas, para la incorporación de servidores públicos que basen su trayectoria en sus méritos profesionales, y una tercera encaminada a la erradicación de la discriminación en un contexto, como el nuestro, tan proclive a ella. Si bien estas tres iniciativas aún se encuentran en una etapa inicial de desarrollo, su instauración nos permite rescatar algunos de los saldos más positivos del sexenio foxista.

Si el respeto a los derechos humanos era una de las demandas cruciales de los que votaron por la alternancia en el Ejecutivo, en especial

⁷³ Para un seguimiento completo e informado sobre los trabajos que realizó la Mesa, así como una visión de conjunto del trabajo de negociación encabezado por la Secretaría del Trabajo, se sugiere consultar: Arrieta Ceniceros (2008: 71-103).

entre el electorado de izquierda que votó por Vicente Fox en 2000, también lo era la lucha en contra de la corrupción. En el año 2002, el Congreso aprobó por unanimidad la iniciativa enviada por el gobierno de Fox de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Con base en esta Ley se creó en 2003 el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), con el propósito de hacer más transparentes el uso de los recursos públicos. El IFAI tiene como obligación garantizar el acceso de los ciudadanos a la información pública gubernamental, proteger los datos personales que están en manos del gobierno y resolver las negativas de acceso a la información de las demandas que se hayan formulado al gobierno federal.⁷⁴

Sin duda, constituye un avance fundamental para corregir uno de los principales defectos característicos del régimen autoritario: su opacidad y corrupción. No obstante, y aunque se trata de uno de los mayores “logros en materia de fortalecimiento del Estado de Derecho” (Córdova Vianello, 2006: 44), no se puede dejar de mencionar algunas de sus limitaciones, pues la solicitud de información pública no incluye al Congreso, a los partidos políticos, ni a los sindicatos. No obstante estas deficiencias, el IFAI paulatinamente se ha ido constituyendo como una institución que facilita el camino hacia la rendición de cuentas del ejercicio público, que como se sabe resulta una pieza clave para alcanzar una democracia de calidad.

Con un propósito similar de mitigar la corrupción, se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para garantizar que los altos funcionarios, con excepción de los más altos niveles (secretario y subsecretario), ingresen por concurso y tengan estabilidad en sus cargos; además de establecer un servicio civil de carrera. Esta ley se puede señalar como una de las reformas de fondo más importantes del sexenio, pues tendría un efecto sobre la función pública en tanto que

⁷⁴ Para mayor detalle de los trabajos que realiza este importante instituto, se sugiere consultar: *www.ifai.org.mx*

estableció el principio del mérito y de la estabilidad en el empleo de los funcionarios más importantes. Sin embargo, excluyó a una proporción muy importante del personal del Estado, en la medida en que sólo concierne a los trabajadores de confianza, excluye a los empleados sindicalizados del sector federal, a los maestros, militares, policías, médicos, así como al personal de los estados y de los municipios. En resumen, beneficia a solo 50 mil funcionarios, es decir un 2.5% de los 2 millones de la administración pública federal (10%, o 70,000 de los 700 mil servidores públicos).⁷⁵ A pesar de ello, constituye el primer gran paso para profesionalizar e incentivar el servicio público en nuestro país.

Finalmente, en materia de combate a la discriminación, el 26 de noviembre de 2002, el presidente Vicente Fox envió a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. La Mesa Directiva de dicha Cámara turnó la iniciativa a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para su estudio y posterior dictamen. A partir de esta Ley se creó, posteriormente, el Consejo Nacional para la Discriminación (CONAPRED) que, de acuerdo con sus estatutos, es la institución rectora para “prevenir y eliminar la discriminación y promover la igualdad de trato y de oportunidades a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional.”

Sin duda, la creación de la CONAPRED es un avance significativo para combatir la cultura de la discriminación que prevalece en la sociedad mexicana (en todos sus niveles, habrá que reconocerlo). Sin embargo, el Consejo al ser un órgano sectorizado y descentralizado de la Secretaría de Gobernación, no tiene competencia para sancionar a las entidades públicas que recurran a prácticas discriminatorias. Su poder se reduce exclusivamente a la emisión de recomendaciones a las dependencias del

⁷⁵ Una revisión amplia de los efectos de esta ley, se puede consultar en: Martínez Puón (2006: 457-483).

Poder Ejecutivo e instancias gubernamentales. Con ello, el sector privado, incluida su esfera laboral queda fuera del alcance y competencia del Consejo.

No obstante, a pesar de las limitaciones que enfrentan estas instituciones para su mejor actuación, no se puede escatimar su importancia y novedad para la incorporación de patrones culturales y laborales más próximos a una democracia de calidad. De ahí la valía de estas instancias, que sin contar con el reflector en sus funciones (que es lo que se espera ocurra con las demás agencias del poder público) realiza un trabajo cotidiano y permanente. Desde su respectiva creación, es cada vez más frecuente constatar sus efectos en la vida cotidiana: la solicitud de información, el derecho a un concurso de selección imparcial y justo y el respeto a las diferencias, se han venido paulatinamente incorporando a la vida cotidiana de los mexicanos. De ahí que resaltamos estas tres iniciativas como los principales legados del sexenio foxista.

Conviene señalar, finalmente, que a pesar de que durante el gobierno de Vicente Fox no se logró el compromiso amplio de las tres principales fuerzas para dotar de nuevas reglas de ejercicio político que cobijaran, al mismo tiempo, la deliberación pública, la negociación transparente y la eficacia; sí impulsaron la llegada de nuevas formas de relación, sobre todo mediáticas, con la figura presidencial. En efecto, como en ningún otro momento, el presidente, su familia y sus colaboradores más cercanos, no sólo fueron libremente criticados en la prensa y en la radio, sino también en la televisión, cuyo poder de alcance entre la población es superior a cualquier otro. Ello contrastó visiblemente con la época de mayor apogeo de la hegemonía presidencial en donde el jefe del Ejecutivo era intocable. Años más tarde, y durante el proceso de apertura del régimen, aparecen algunos medios, particularmente de prensa escrita, que comienzan a criticarlo, pero la televisión aún seguía siendo un medio vedado para ello. Desde el arribo del primer gobierno de alternancia, son pocos los medios que no emitieron en

algún momento una crítica a la máxima figura política del país. A partir de entonces, se inauguró una libertad inédita en los medios de comunicación, misma que ha contribuido en mucho a la transformación del régimen político mexicano. Sin embargo, como muchos de los claroscuros que caracterizaron al gobierno de Vicente Fox, el mayor conocimiento público de la actuación del presidente, su familia y su gabinete, así como de la mayoría de actores políticos relevantes, no se tradujo en mecanismos de sanción cuando alguno de ellos se viera involucrado en acciones contrarias a la ley.

Tal vez la abismal distancia que se fue constatando entre las promesas de campaña y el ejercicio real de gobierno, restó buena parte de la credibilidad y apoyo que miles de mexicanos depositaron al iniciar el primer gobierno de alternancia en México, reconocido más por el eslogan publicitario como el “gobierno del cambio”. Sin restar responsabilidad a un titular del Ejecutivo, cuya personalidad resultaba más propicia para la empresa privada o para la promoción de ejercicios de superación personal, es un hecho que el actual diseño constitucional e institucional en poco ayuda cuando se transita de un gobierno dominado por una sola fuerza política a otro caracterizado por la pluralidad y, hasta cierto punto, polaridad de posiciones. Como lo han apuntado diversos teóricos, el presidencialismo por sí mismo se acompaña de numerosos obstáculos para hacer poco factible y muy compleja la relación entre poderes plenamente diferenciados, más aún cuando éstos se encuentran dominados por fuerzas políticas contrarias.

Dicha situación se complica cuando el contexto social, económico y político resulta, dado sus niveles de rezago y polarización, poco proclive a iniciar reformas de gran envergadura. Así, y dentro de un sistema presidencial, la falta de acuerdo no siempre encuentra vías institucionales para propiciar salidas que garanticen, por una parte, la más fiel atención a los intereses del mayor número de grupos sociales y, por la otra, la aplicación de medidas que requieren de ser instrumentadas en un plazo más corto al

previsto para la negociación y el consenso. Sin embargo, y por el tipo de reformas que se infiere son necesarias para modificar una estructura forjada durante siete décadas, el trabajo de entendimiento entre los distintos diagnósticos tendría que ser encauzado de una forma mucho organizada, integral y concreta. En este sentido, lo que se pudo comprobar es que durante el gobierno de Vicente Fox no sólo el gobierno careció de instrumentos institucionales y de suficiente habilidad política para impulsar su propia agenda, sino que también el poder Legislativo prefirió “administrar” el estado de cosas en función de los cálculos electorales previstos por cada partido.

A las tentativas de Vicente Fox por inducir el apoyo de la opinión pública a través de los medios de comunicación, el Congreso (en particular las dos Legislaturas de la Cámara de Diputados que acompañaron su mandato) respondió unas veces con el chantaje y otras con la indiferencia. Conviene señalar que lo que mayormente preocupa de la situación registrada en aquel periodo, no es que un presidente (encarnado en la persona de Vicente Fox) no haya podido lograr que prosperara su agenda, sino que las políticas públicas necesarias para reducir los graves problemas del país no tengan un espacio para su debida integración y control.

Antes de continuar con el siguiente apartado, y como muestra de uno de los tantos efectos nocivos que genera la falta de profesionalización y continuidad al interior del Congreso mexicano para la construcción de acuerdos, leyes y reglamentos recíprocos a las exigencias del entorno, se incluye un cuadro que muestra las iniciativas presentadas por los partidos políticos en cada año de las Legislaturas LVIII y LIX. El número descomunal de iniciativas expuestas por los partidos, contrasta visiblemente con la ausencia de auténticos paquetes de reformas que se tradujeran en cambios sustanciales al *status quo*. Asimismo, en este cuadro también se puede observar que el número de iniciativas presentadas por los tres partidos

principales se incrementa en el último año de cada legislatura, razón que nos conduce a preguntarnos sobre la utilidad y beneficios que tiene la renovación intermedia de la Cámara de Diputados.

| INICIATIVAS PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS DURENTE EL GOBIERNO DE VICENTE FOX | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------------------------------|-----|-----|-----|----|----|-----|-----|------------------------------------|-----|-----|-----|-----|----|
| | LVIII Legislatura (2000-2003) | | | | | | | | LIX Legislatura (2003-2006) | | | | | |
| Año | PRD | PRI | PAN | PEM | CP | PT | PSN | PAS | PRD | PRI | PAN | PEM | CP | PT |
| 1° | 51 | 32 | 24 | 20 | 1 | 9 | 1 | 1 | 89 | 170 | 94 | 48 | 27 | 17 |
| 2° | 118 | 98 | 94 | 35 | 5 | 15 | 3 | 2 | 167 | 427 | 193 | 166 | 105 | 18 |
| 3° | 125 | 137 | 140 | 18 | 0 | 17 | 5 | 10 | 228 | 354 | 259 | 209 | 40 | 32 |
| Tot. | 294 | 267 | 258 | 73 | 6 | 41 | 9 | 13 | 484 | 951 | 546 | 423 | 172 | 67 |

Datos obtenidos de la Gaceta Parlamentaria, en: www.diputados.gob.mx

3.3 Los límites del poder presidencial durante el gobierno de Vicente Fox.

La situación de *impasse* entre el presidente y el Congreso ha sido interpretada por diversos analistas y por miembros de los partidos políticos de oposición, como una muestra de la incapacidad de Fox para gobernar. Es indudable que el gobierno de Fox demostró carecer de los vínculos, la experiencia y la imaginación necesarias para establecer los acuerdos políticos necesarios que le permitieran la aprobación de sus iniciativas. Sin embargo, también es justo admitir que existieron razones, tanto de coyuntura como de diseño institucional, que impidieron la construcción de una coalición interpartidista de apoyo a las iniciativas presidenciales.

A pesar de que Fox pensó que, como lo había hecho el PAN desde que el PRI perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados, el PRI podía llegar a apoyar sus reformas, no tomó en cuenta que la relación entre los partidos

había cambiado de manera fundamental a raíz de que el PRI perdiera la presidencia. Por una parte, en el interior del PRI tomó el poder el grupo tradicional, que ya se había rebelado a Zedillo. Al inicio del sexenio de Zedillo este sector del PRI había logrado revertir la decisión del presidente de forzar la dimisión de Madrazo como gobernador de Tabasco por irregularidades en su campaña; en la Convención de 1996 del PRI, este grupo logró limitar las facultades del presidente para elegir a su sucesor instituyendo requisitos para ser candidato que eliminaban a muchos de los tecnócratas que tenían poco tiempo en el PRI y que nunca habían ganado una elección (Crespo: 1996). Esta corriente política, representada, entre otros, por dos ex-gobernadores Roberto Madrazo (de Tabasco), Manuel Bartlett (de Puebla) y Elba Esther Gordillo (líderesa del sindicato de maestros) lograron hacerse de la dirigencia del PRI, con base en la acusación en contra de los “tecnócratas” de que sus políticas económicas y sociales habían traicionado los principios del partido y que ello había llevado a que el PRI perdiera terreno frente a la oposición.

No obstante a que la nueva dirigencia priísta representaba los valores e intereses de viejo cuño, Vicente Fox consideró que su agenda gubernamental sólo podría ser impulsada con la numerosa bancada del PRI. Por tanto, inició la negociación y acercamiento con la coordinadora parlamentaria del Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura, Elba Esther Gordillo, quien a la vez fungía como secretaria general del partido. El presunto apoyo legislativo tampoco tendría oportunidad de verse en esta ocasión, tal y como había ocurrido en la LVIII Legislatura, pues la disputa al interior del PRI, fustigada en gran medida por la nominación del candidato presidencial, provocaría la desafección pública de Gordillo por parte del presidente nacional del partido, Roberto Madrazo, así como de 123 diputados que reclamarían la destitución de su coordinadora parlamentaria, bajo el argumento de traicionar los postulados fundamentales del partido. A pesar de no resultar exitosa la estrategia gubernamental, lo que no deja de resultar

paradójico es el hecho de que Vicente Fox, quien durante la campaña electoral había sido crítico feroz del sindicalismo corporativo, eligiera a una de sus principales representantes, como aliada para impulsar el proyecto que discursivamente anunciaba el “cambio”.

Aunque el Partido de la Revolución Democrática, tenía un número de diputados insuficientes para darle al PAN la mayoría, podía haberse pensado que se hubieran podido unir para dismantelar las muchas estructuras e instituciones del antiguo régimen que permanecían intactas; por ejemplo, el control del PRI de la mayoría de las organizaciones populares: sindicatos, organizaciones campesinas y populares. No obstante, la coyuntura política llevó al PRD a buscar identificar al PRI con el PAN, en la medida en que coincidían sus políticas económicas y que el gobierno de Fox no modificara el modelo. Por otra parte, el punto de coincidencia de democratizar las organizaciones populares para alejarlas del PRI, no resultó una prioridad del gobierno de Fox, y por ende no era un punto sobre el cual podría haber una alianza. De esta manera, al igual que en el caso del PRI, el PRD no encontró ningún incentivo para cooperar con el gobierno de Fox, por el contrario basó su estrategia sobre el fracaso de éste último, como demostración de que el PRD era el *verdadero* partido del cambio. Y, de hecho, requirió aun más de esta política de rechazo a las medidas de liberalización económica que el propio PRI, en la medida en que tenía escaso control de las organizaciones populares. Además, el PRD se encontraba fuertemente dividido entre distintas corrientes que se disputaban el liderazgo en su interior.

Finalmente, en el propio PAN existió la tendencia a desmarcarse del presidente, a no actuar como “el partido del presidente”, como lo hizo el PRI durante todo el viejo régimen. Es por ello que adoptó una postura de no apoyar incondicionalmente las iniciativas de ley que enviaba el Ejecutivo a la Cámara, lo que llevó a pensar que Vicente Fox ni siquiera contaba con el apoyo de su propio partido. Si bien esta actitud se puede interpretar como un

signo que intentó mostrar la ruptura con las prácticas del pasado, no puede soslayarse el hecho de que Vicente Fox no incorporó dentro de su gabinete a figuras prominentes del PAN, originando una primera fractura en la relación entre el presidente y su partido. Este distanciamiento inicial cobraría su mayor punto de inflexión, durante el proceso de selección del candidato panista rumbo a la próxima elección presidencial. Dado que la segunda mitad del mandato presidencial estaría cifrado por la puja partidista para refrendar un triunfo consecutivo en la presidencia, tanto Vicente Fox como el panismo “doctrinario” protagonizarían una marcada tensión caracterizada por los deseos del primero para imponer su candidato, como por el interés del PAN y su dirigencia por llevar al poder a un militante de mayor trayectoria y compromiso con su partido. De esta disputa no quedaría excluido el contingente de Acción Nacional al interior de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, quienes prefirieron disciplinarse a la línea de partido que optó por también diferenciarse de la presidencia encabezada por Fox.

Otro factor determinante que afectó la relación del Ejecutivo con el Legislativo, fue el de la situación minoritaria del partido en el poder a nivel horizontal, es decir, con relación a los gobiernos locales. En el pasado, éstos habían estado subordinados al presidente, que los elegía como candidatos, bloqueaba u otorgaba recursos, y finalmente se confería la atribución de destituirlos, utilizando al Senado que tiene facultades para ello. Esta situación fue desapareciendo en la medida en que el presidente ya no era el líder de un partido hegemónico, cuando la descentralización obligaba al gobierno federal a asignar recursos de manera automática a los Estados y a que les fueran otorgadas importantes facultades para decidir sobre su utilización, y finalmente, en la medida en que ningún partido contaba con la mayoría de dos tercios en el Senado para iniciar un proceso de destitución.

Así, durante el sexenio de Vicente Fox, el presidente se vio acompañado al inicio de su gestión por siete gobernadores emanados de su partido, por seis provenientes de las filas del PRD y por 19 del PRI. Al finalizar su mandato, la geografía del poder no se había modificado mucho, pues de las 28 elecciones para elegir gobernadores, el PAN sumaría dos a su número inicial, para quedar en nueve, el PRI retendría 17 y el PRD conservaría sus seis iniciales. Tal y como a continuación se observa en la siguiente tabla:

| ENTIDAD FEDERATIVA | PARTIDO EN EL GOBIERNO LOCAL | |
|-------------------------------|---|----------------|
| | PERIODO | PERIODO |
| AGUASCALIENTES | 1998-2004 | 2004-2010 |
| | PAN | PAN |
| BAJA CALIFORNIA | 1995-2001 | 2001-2007 |
| | PAN | PAN |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 1999-2005 | 2005-2011 |
| | PRD | PRD |
| CAMPECHE | 1997-2003 | 2003-2009 |
| | PRI | PRI |
| COAHUILA | 1999-2005 | 2005-2011 |
| | PRI | PRI |
| COLIMA | 1997-2003 | 2003-2009 |
| | PRI | PRI |
| CHIAPAS | 2000-2006 | |
| | PRD | |
| CHIHUAHUA | 1998-2004 | 2004-2010 |
| | PRI | PRI |
| DISTRITO FEDERAL | 2000-2006 | |
| | PRD | |
| DURANGO | 1998-2004 | 2004-2010 |
| | PRI | PRI |

| | | |
|------------------|-----------|-----------|
| ESTADO DE MÉXICO | 1999-2005 | 2005-2011 |
| | PRI | PRI |
| GUANAJUATO | 2000-2006 | |
| | PAN | |
| GUERRERO | 1999-2005 | 2005-2011 |
| | PRI | PRD |
| HIDALGO | 1999-2005 | 2005-2011 |
| | PRI | PRI |
| JALISCO | 1995-2001 | 2001-2007 |
| | PAN | PAN |
| MICHOACÁN | 1996-2002 | 2002-2008 |
| | PRI | PRD |
| MORELOS | 2000-2006 | |
| | PAN | |
| NAYARIT | 1999-2005 | 2005-2011 |
| | PRD | PRI |
| NUEVO LEÓN | 1997-2003 | 2003-2009 |
| | PAN | PRI |
| OAXACA | 1998-2004 | 2004-2010 |
| | PRI | PRI |
| PUEBLA | 1998-2004 | 2004-2010 |
| | PRI | PRI |
| QUERÉTARO | 1997-2003 | 2003-2009 |
| | PAN | PAN |
| QUINTANA ROO | 1999-2005 | 2005-2010 |
| | PRI | PRI |
| SAN LUIS POTOSÍ | 1997-2003 | 2003-2009 |
| | PRI | PAN |
| SINALOA | 1998-2004 | 2004-2010 |
| | PRI | PRI |
| SONORA | 1997-2003 | 2003-2009 |
| | PRI | PRI |

| | | |
|------------|---------------------------------|-----------|
| TABASCO | 1994-2000 2001 (Interino) | 2002-2006 |
| | PRI | PRI |
| TAMAULIPAS | 1999-2004 | 2004-2010 |
| | PRI | PRI |
| TLAXCALA | 1999-2005 | 2005-2010 |
| | PRD | PAN |
| VERACRUZ | 1998-2004 | 2004-2010 |
| | PRI | PRI |
| YUCATÁN | 1995-2001 | 2001-2007 |
| | PRI | PAN |
| ZACATECAS | 1998-2004 | 2004-2010 |
| | PRD | PRD |

Dicha circunstancia condujo a que los gobernadores se convirtieran en una fuerza real. Esto resultó especialmente cierto en el caso del PRI: los 19 gobernadores priístas constituyeron la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), que se reunía regularmente con el objeto de elaborar demandas al gobierno federal. A la CONAGO se le sumaron, en ciertas ocasiones algunos de los gobernadores del PRD, y a pesar de que los gobernadores del PAN estaban fuera, en la última reunión de agosto de 2003, a la que asistió el presidente de la República y su Secretario de Gobernación, se incluyeron los gobernadores panistas. De esta manera, los gobiernos estatales se fueron convirtiendo en poderes e interlocutores reales frente al presidente. No obstante que la emergencia del poder de los estados podría haber animado un contexto que acelerara transformaciones para hacer efectivo un auténtico federalismo, la realidad mostró la fragmentación de los intereses partidistas que se reflejaron en la constitución de poderes que reprodujeron formas caciquiles para lograr sus respectivas metas político-electorales (ver Rogelio Hernández Rodríguez, 2008).

Otra nota distintiva de la dispersión del poder antaño concentrado en la figura presidencial, fue la presencia de mayores y más fuertes grupos de facto que optaron ya no por negociar/cabildear sus intereses con el poder Ejecutivo, sino con los distintos actores que adquirieron mayor centralidad en la toma de decisiones, fundamentalmente el Congreso. Así, se hizo notable la irrupción de numerosos grupos de presión e interés que antaño negociaban con el poder unívoco del presidente en turno. Estos grupos ejercen un poder de facto, que como lo menciona María Amparo Casar (2009), muchas veces utilizan los poderes de jure para alcanzar sus respectivos objetivos. La nueva centralidad adquirida por el Congreso mexicano dio paso a la presencia cada vez mayor de empresas privadas encargadas del cabildeo con los integrantes del parlamento mexicano, mismo que comenzó a ser recurrente y, hasta cierto punto, definitorio en el curso del proceso legislativo. Si bien el cabildeo es una práctica bastante común en las democracias consolidadas, principalmente en los Estados Unidos, en México la preeminencia de una fuerte concentración del ingreso, las enormes brechas de desigualdad y una notable falta de rendición de cuentas permitió el florecimiento de los llamados “poderes fácticos” (integrados, fundamentalmente por los poderosos grupos empresariales nacionales y trasnacionales, los medios de comunicación masiva, los aparatos corporativos de organización sindical y/o gremial, así como también las iglesias) que cuentan con la capacidad y el dinero para reventar o manipular las negociaciones dentro de la Cámara de Diputados. Lo anterior, no sólo vulnera el principio de representación ciudadana que debería prevalecer en la actividad parlamentaria, sino que también condiciona las posibilidades de modificación o solidificación del *statu quo* en provecho de unos pocos intereses.

Otro de los aspectos que gravitaron de forma negativa para la construcción de acuerdos entre el gobierno panista con la oposición, principalmente la de izquierda, fue la intervención directa del Ejecutivo en el

proceso de sucesión presidencial, el cual dicho sea de paso inició con mayor tiempo de antelación. Al respecto, el episodio más importante se registró con el desafuero político del Jefe de Gobierno capitalino, en abril de 2005, Andrés Manuel López Obrador, vigoroso precandidato presidencial del PRD. La solicitud a la Cámara Baja, para proceder en ese sentido, provino del Ejecutivo federal, que a su vez recibió la anuencia de un juez de Distrito que reportaba el desacato de un fallo judicial para detener una obra que afectaba intereses de particulares en el paraje “El Encino”. El gobierno aduciendo en que no había más alternativa que solicitar el ejercicio de la acción penal, para lo cual era primero necesario quitar al gobernante capitalino su fuero constitucional, lo que tendría que efectuarse en la Cámara de Diputados. Un fuerte debate público se llevó a cabo, con argumentos políticos y legales de un lado y del otro, que finalmente concluyó con el desafuero de López Obrador en la Cámara de Diputados, contando para ello con el respaldo de las bancadas del PRI, PAN y PVEM. En respuesta, los perredistas acusaron al gobierno de hacer un uso político de la ley, por lo que el desafuero no respondía a una rigurosa aplicación del derecho, sino más bien a una estrategia ilícita para inhabilitar a quien desde entonces se perfilaba como un fuerte candidato de oposición al PAN.

Las percepciones negativas que se fueron acumulando en la opinión pública, tan importante para el presidente Fox, por lo menos en lo referente a su popularidad, así como una marcha multitudinaria de rechazo al desafuero, que tuvo lugar en el centro capitalino el 24 de abril, obligaron al Ejecutivo dar marcha atrás en su estrategia. No obstante, las relaciones entre las principales fuerzas de izquierda y derecha dentro del espectro ideológico, se deteriorarían al grado de no sólo impedir un entendimiento mínimo hacia el final del mandato de Fox, sino que se debilitarían al grado de propiciar un clima preelectoral de alta polarización política y social. Cuestión que volvía muy lejano el acuerdo entre las fuerzas políticas para definir e impulsar en conjunto reglas democráticas para el quehacer político.

Finalmente, y como parte de los factores de contexto que impidieron un trabajo de negociación más productiva entre Ejecutivo y Legislativo, destaca el privilegio que el presidente Fox concedió desde el inicio de su mandato a las declaraciones de efecto mediático, antes que a la ardua, y no siempre espectacular, labor de acercamiento y negociación con los interlocutores dentro de las cámaras legislativas. Una queja constante de diputados y senadores era que Vicente Fox anunciaba de antemano el desenlace del proceso legislativo, sin antes efectuar la construcción de acuerdos con las bancadas de los partidos representados en el Congreso. Con el cálculo de incrementar el respaldo social a las iniciativas del presidente, a fin de presionar a la Cámara de Diputados para su pronta recepción y deliberación, el presidente era prolijo en declaraciones, afirmaciones desproporcionadas y “ocurrencias” que lo congraciaron con la población, pero que paulatinamente deterioraron su relación con el Congreso, llevándola en el curso de los años del anuncio protocolario de respeto, diferenciación y colaboración al de la serie de desencuentros y descalificaciones que protagonizaron ambos poderes, ciertamente magnificados por los medios, pero cuyo resultado sería la incapacidad para trascender las visiones e intereses de corto plazo, por aquellas de mayor calado que llevaran efectivamente a la modificación de reglas de juego político y de leyes que contribuyeran, de manera real y no sólo retórica, al desarrollo económico y social, imprescindible para dotar de condiciones adecuadas para la consolidación de la democracia en el país.

Como en todos los cambios de régimen, las transformaciones que ha sufrido el mexicano son parciales e incompletas. No obstante, en nuestro caso, la situación es quizá más incierta. Dado que el primer gobierno de alternancia en el país, después de setenta años de hegemonía priísta, no definió un nuevo entramado institucional derivó en que el desencuentro entre poderes en una condición minoritaria del Ejecutivo tuviera que ser procesado dentro de reglas diseñadas para una distribución y ejercicio del poder muy distintos. A ello se añade el hecho de que, como en ningún otro

cambio del régimen, el antiguo partido en el poder conservó tanta fuerza, a nivel del Congreso, los gobiernos estatales y municipales y el control sobre las organizaciones sociales. Además el hecho de que no hubiera un gran evento, que en varias transiciones fue preconizado por una refundación constitucional, que marcara la ruptura simbólica entre el final de viejo régimen y el comienzo del nuevo. A las limitaciones contextuales y de diseño de reglas para el ejercicio del poder a las que se enfrentó el gobierno de Fox se sumó un manejo muy conservador de las reformas de parte del “gobierno del cambio”, que contrastaron radicalmente con la voluntad política que demostraba el candidato Vicente Fox en su campaña.

En este contexto, no resulta novedoso decir que el sistema presidencial mexicano necesita reformarse, a fin de garantizar el ejercicio eficaz de gobierno mediante la construcción de acuerdos en un contexto definido por la pluralidad de visiones. De ahí, que no está de más revalorar la utilidad que tienen la renovación intermedia de la Cámara de Diputados para el adecuado funcionamiento del sistema presidencial mexicano. Sin embargo, una revisión del ciclo electoral para la integración de las Cámaras tendría que considerar necesariamente la duración del mandato presidencial. Como se mencionó en el capítulo segundo de este trabajo, en 1927 se amplió el periodo del presidente de la República de cuatro a seis años. En ese entonces, como lo señala Diego Valadés (2009: 447-448), se apeló a tres razones para justificar dicha ampliación: 1) evitar la agitación política; 2) compensar la falta de preparación de los aspirantes a gobernar, y 3) garantizarle al presidente tiempo para cumplir con “su” programa. Empero, y siguiendo a este autor, en la actualidad cabría preguntarse sobre la vigencia de estas razones.

El periodo presidencial de seis años puede resultar muy largo para canalizar y atenuar las presiones en un contexto (de gobierno sin mayoría) en donde no existen incentivos para la cooperación entre poderes. Esta

situación, como se ha visto en los últimos años, puede verse incrementada por los resultados de la elección intermedia para renovar la Cámara de Diputados, los cuales pueden ser desfavorables para el partido que ostenta el Ejecutivo, propiciando un largo periodo de tres años en los que se dificulta en extremo la negociación, y por ende la definición y ejecución de políticas públicas para la atención de problemas urgentes. Como se observó durante el gobierno de Vicente Fox, la debilidad inicial del presidente se remarcó durante su segundo periodo de mandato, merced de las elecciones intermedias. Entonces las negociaciones se empantanaron y se tuvo que esperar un muy extenso periodo de tres años, en los que los partidos y el presidente endurecieron sus posiciones y acentuaron su animosidad en espera de la próxima elección presidencial, mientras que la “parálisis” sobre asuntos relevantes contrastó paradójicamente con una muy abundante actividad legislativa.

Así, no estaría de más pensar en un período más breve de mandato, de cuatro o cinco años como en la mayor parte de presidencialismos latinoamericanos, que permitiera que senadores, diputados y presidente de la República fueran elegidos simultáneamente en todos los casos. Una opción similar podría pensarse para los gobiernos locales, a fin de homologar ciclos electorales que permitan disminuir la virulencia entre los contendientes, así como la sobreidologización de temas concretos de política pública. México acumula una larga lista de rezagos, por lo que tendrá que buscar un camino adecuado para su procesamiento. Buscar una relación más eficaz y productiva entre poderes, no necesariamente tiene que reducir la pluralidad o ampliar unívocamente las facultades del Ejecutivo frente al Legislativo, o viceversa. Por el contrario, tal vez formulas más sencillas puedan dotar de incentivos para la cooperación. Como quiera, se trata de una discusión necesaria que precisa encontrar una agenda común para su discusión. Por otra parte, es necesario reconocer que mejores leyes no necesariamente mejoran comportamientos, esta será una tarea de aprendizaje que tal vez no

se logre de la noche a la mañana. Sin embargo, México ya ha experimentado ejercicios de negociación plural y efectiva. El ejemplo de las reformas electorales podría servir como un buen ejemplo para emprender la misma ruta de transformación del sistema político mexicano.

CONCLUSIONES

Con su tránsito a la democracia, la mayor parte de los países de América Latina han operado modificaciones al diseño constitucional e institucional de sus presidencialismos. De ahí, que en la actualidad, más que hablar de un tipo ideal de régimen presidencial nos encontramos frente a una gama muy variada de modelos presidenciales. La necesidad de reformar los presidencialismos originarios fue la respuesta que muchos países han buscado para moderar la rigidez que caracteriza a esta forma de gobierno, más aún cuando la rama ejecutiva no cuenta con el respaldo mayoritario de su contraparte legislativa. Para remediar esta situación, o la “difícil combinación” de presidencialismos multipartidistas sin mayoría en el Congreso, varios países de la región han modificado sus cartas constitucionales ya sea para incrementar las facultades del presidente, o bien para incorporar algunas características “parlamentarias” que induzcan mayor control sobre los presidentes.

En México, en contraste con la mayoría de los países de la región que transitaron a la democracia, no experimentó ninguna refundación constitucional. Las instituciones, y la relación entre ellas, se fueron modificando a partir de la apertura y la pluralidad política con la que desde la década de los ochenta se han venido integrando. El tránsito de estructuras verticales y monocromas ha dado paso a una creciente dispersión del poder y a una coloración variada y cambiante de los órganos de gobierno y representación. Sin embargo, esta nueva realidad también ha mostrado la disfuncionalidad de instituciones diseñadas para el enfrentamiento y no para la cooperación entre poderes, tal y como el modelo presidencial lo preconiza. De ahí, que los gobiernos sin respaldo o coalición mayoritaria en un contexto que no dota de incentivos para la cooperación, puede derivar en situaciones de *impasse* que afecte la eficacia gubernamental, la colaboración y controles

entre los poderes del Estado y en la posposición *ad infinitum* de soluciones a los grandes problemas nacionales. No esta de más decir que el rezago y la creciente desigualdad social y económica en que vive gran parte de la población mexicana, puede alimentar la insatisfacción ciudadana no sólo respecto al comportamiento de su clase política, sino también hacia el sistema democrático en su conjunto.

Las dificultades que entraña alcanzar acuerdos dentro del sistema presidencial (sin respaldo en el Congreso), alcanzó su plena demostración durante el gobierno de Vicente Fox. Durante ese periodo, la suma de factores de diseño institucional, de contexto y de actitud política asumida por los actores redundaron en la falta de diálogo, negociación y concertación, por lo menos en los temas fundamentales de la agenda nacional, así como los referentes a la construcción de nuevas reglas para el ejercicio del poder en un contexto democrático como el actual.

Aunque la Constitución de 1917 estableció formalmente un régimen basado en la división de poderes, por la vía de los hechos en México se configuró un poder basado en la figura preponderante del Presidente de la República que, apoyado en un partido hegemónico y en el control social mediante corporaciones, anuló la acción del conjunto de instituciones que dicha Constitución concibió para compartir y equilibrar el poder presidencial. Al hacerlo, se anuló también la división de poderes, tanto horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) como vertical (poder federal/poder local) dando como resultado un gobierno indiviso y monocolor.

Sin embargo, con la creciente liberalización del sistema político, las sucesivas reformas electorales y el fortalecimiento de la oposición partidista, el Congreso mexicano, en particular la Cámara de Diputados, dejó de estar monopolizado por los miembros de un solo partido, y paulatinamente

comenzó a asumir las funciones que toda asamblea legislativa debe cumplir: representar, legislar y actuar de contrapeso frente al ejecutivo. Esta nueva realidad que se manifiesta por primera vez en 1988, que se profundiza en 1997 y que tiene su momento culminante, mediante la alternancia en el ejecutivo, en el año 2000, no sólo trajo aparejada la irrupción de una pluralidad política que ya no cabía en el estrecho margen de una sola asociación política, sino la emergencia de instituciones políticas cabalmente diferenciadas.

En efecto, la aparición de esta diversidad política no sólo dio fin a la era hegemónica del partido surgido en 1929, sino también originó el surgimiento de lo que en la literatura especializada se conoce como “gobierno dividido”. Esta situación, común en regímenes presidenciales como el norteamericano, provocó una serie de especulaciones entre políticos y analistas pues, basados en las otras experiencias latinoamericanas, podría traducirse en parálisis legislativa o crisis del propio régimen político.

No obstante, y aunque los estudios empíricos demuestran que la producción legislativa no disminuye con la presencia de gobiernos divididos, incluido el caso mexicano, convendría hacer la distinción de que no siempre cantidad se corresponde con calidad. Si bien desde 1997, cuando se presenta de manera más contundente este fenómeno en México, el Congreso mantuvo una tasa de producción (dictaminación y aprobación de iniciativas) similar a su promedio histórico, no siempre se trató de los asuntos medulares de la agenda de gobierno presidencial.

La incapacidad del Ejecutivo para impulsar el programa de gobierno que estableció desde su campaña, uno de los efectos perniciosos del presidencialismo sin mayoría, se puede observar de forma relativamente clara durante el mandato de Vicente Fox Quesada (2000-2006), quien no sólo se vio impedido para hacer prosperar su agenda, particularmente en la

espinas dorsales de ésta, agrupadas en las llamadas “reformas estructurales”, sino que evidenció las limitaciones de un sistema que durante 70 años había “funcionado” de manera regular y estable en un contexto indiviso, pero que mostraba sus limitaciones cuando se presentaba en el marco de un gobierno dividido.

Y dado que la presencia de gobiernos divididos es una realidad que llegó para quedarse, y no meramente coyuntural, quizás resulte pertinente hacerse la pregunta sobre cómo hacer más funcional un sistema de contrapesos que más que obstaculizar las iniciativas del Ejecutivo, por cálculos electorales de corto plazo o por simple chantaje, contribuya al fortalecimiento del legislativo como una instancia que intervenga y vigile de manera responsable el ejercicio de gobierno y el diseño e instrumentación de políticas públicas encaminadas a la atención de los grandes problemas nacionales que, dicho sea de paso, no eran, ni siguen siendo en la actualidad, pocos ni menores.

En este sentido se observa que la elección intermedia para la renovación de la Cámara de Diputados ha seguido un curso en el que más que fortalecer al Ejecutivo lo ha debilitado en su posición dentro de la negociación y construcción de acuerdos. Este hecho, en combinación con un periodo presidencial que se antoja largo, propicia que los últimos tres años del mandato se pueda empantanar cualquier tipo de consenso de mayor calado, dado que los actores políticos se encuentran realizando el cálculo de estrategias para la próxima elección presidencial. Estrategia que ha visto en el fracaso del Ejecutivo, y por ende del partido que lo impulsó, una carta fuerte para contender. Adicionalmente, el sistema de partidos mexicano, caracterizado por tres grandes formaciones políticas de fuerza desigual pero determinante y un número de partidos emergentes que en el periodo reportado no fueron determinantes para definir la votación en el plano, ha propiciado la fractura permanente sobre temas que pudieran lesionar sus

intereses. Particularmente ese fue el caso del PRI, quien era una fuerza muy viva en los gobiernos y legislaturas locales, en los municipios y en el Congreso federal. De ahí, que las negociaciones emprendidas por Vicente Fox para allegarse el apoyo priísta se basaran en el intercambio de apoyo legislativo por inmunidad política. Por tanto, el primer gobierno de alternancia fue incapaz de alterar las coordenadas de control clientelar y dejó en la impunidad varios asuntos que comprometían a notables figuras del PRI.

Así, y para darle cauce al proceso de consolidación democrática del país, se vuelve un asunto de primera importancia devolverle eficacia a la política. En la actualidad, no son suficientes la pluralidad y legitimidad electoral, que por otra parte ya cuanta con notable solidez y fortaleza en nuestro país, sino también se requiere de instituciones y gobiernos eficaces, que tengan la capacidad de resolver problemas concretos y no sólo lo que provee la retórica.

De esta manera, el lugar en el que se concentraba el poder en el antiguo régimen de la revolución mexicana: la presidencia, se enfrentó a diversos poderes alternos. La estructura del sistema político que daba al antiguo régimen el carácter de un presidencialismo autoritario, mientras el PRI era el partido hegemónico, ha dado lugar a una presidencia más acotada. De esta manera, los problemas de la presidencia de Fox, no sólo se explicarían por una supuesta falta de capacidad suya o de su gabinete y por eventos no previsibles que pautaron un contexto determinado, sino también porque las condiciones de diseño institucional de la interacción entre poderes genera muy pocos incentivos para la cooperación y la construcción de coaliciones de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1990): *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México.

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (2001): “Los partidos políticos en América Latina”, en *América Latina Hoy*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, pp. 17-35.

_____ y Francisco Sánchez (2001): “Veto, insistencia y control político en América Latina: Una aproximación institucional”, en *Perfiles Latinoamericanos*, No. 19, México.

_____ (2004): *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México.

_____ y Cristina Rivas (2007): “Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina”, en *Política y Gobierno*, Vol. XIV, No. 2, pp. 349-390.

Arrieta Ceniceros, Lorenzo (2008): “Flexibilidad y fracaso negociador en el terreno laboral”, en Reveles F. (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, UNAM, México, pp. 72-103.

Aziz Nassif, Alberto (2002): “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización”, en Casar y Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, CIDE-Taurus, México, pp. 295-317.

Béjar Algazi, Luisa (2002): “El marco institucional de la disciplina parlamentaria en México”, en Manuel Alcántara (ed.), *Política en América Latina. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Universidad de Salamanca.

_____ (2004): “La representación política en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura”, en L. Béjar y G. Waldman (coords.), *La representación parlamentaria en México*, UNAM-Gernika, México, pp. 47-76.

_____ (2008): “El gobierno frente al Congreso de la Unión: ¿Una batalla perdida?”, en Francisco Reveles (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, UNAM-FCPyS, México.

Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (2006): *División de poderes y régimen presidencial en México*, UNAM-IIJ, México.

Carey, John M. y Matthew S. Shugart (eds.) (1998): *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press.

Carpizo, Jorge (1979): *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.

_____ (2004): “¿Sistema presidencial o parlamentario?”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año I, No. 1, pp. 1-37.

Casar, María Amparo (1999): “Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, Vol. VI, No. 1, pp. 83-128.

_____ (2009): “Poderes fácticos”, en *Nexos*, No. 376.

Chasqueti, Daniel (2001): “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando una difícil combinación”, en Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y gobierno en América Latina*, CLACSO-Asdi, Buenos Aires, pp. 319-359.

Colomer, Josep M. (2001): *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona.

Córdova Vianello (2006): “2000-2006: Claroscuros del Estado de Derecho”, en Sánchez Rebolledo (coord.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, Norma, México, pp. 35-58.

Cossío, José Ramón (2001): “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, en *Política y Gobierno*, Vol. VII, No. 1.

Cox, Gary y Mathew Mc Cubbins (1993): *Legislative Leviatán. Party Government in the House*, California University Press.

Crespo, José Antonio (1995): *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, CIDE/Espasa-Calpe, México.

_____ (1996): “La institución presidencial como eje de la transición política mexicana”, en Espinoza Toledo (ed.), *Presidencialismo*, UAM-IFE, México.

_____ (2006): *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, Centro de Estudios de Política Comparada A. C., México.

Diamond, Larry (1996): “Tres paradojas de la democracia”, en Diamond y Plattner (comps.), *El surgimiento global de la democracia*, UNAM-IIS, México, pp. 89-101.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2006): “Democracia y gobernabilidad en México”, en Fernando Escalante (et. al.), *Pensar en México*, FCE, México.

Fiorina, Morris P. (1992): *Divided Government*, Macmillan, Nueva York.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2008): *El Centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, Colmex, México.

Horowitz, Donald L. (1996): “Comparando sistemas democráticos”, en Diamond y Plattner (comps.), *El surgimiento global de la democracia*, UNAM-IIS, México, pp. 121-127.

Huntington, Samuel P. (1994): *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.

Jones, Mark P. (1995): *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press.

Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979): “Effective number of parties; a measure with application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, No. 12.

Lanzaro, Jorge (ed.) (2001): *Tipos de presidencialismo y gobierno en América Latina*, CLACSO-Asdi, Buenos Aires.

Lijphart, Arend (1991): *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona.

_____ (1995): *Sistemas electorales y sistemas. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Linz, Juan (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid.

_____ (1996): “Los peligros del presidencialismo”, en Diamond y Plattner (comps.), *El surgimiento global de la democracia*, UNAM-IIS, México, pp. 103-119.

_____ (1997): “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Linz y Valenzuela (comps.) *Las crisis del presidencialismo. Tomo 1. Perspectivas comparativas*, Alianza, Madrid, pp. 25-143.

Löwenstein, K. (1983): *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona.

López Rosas, Moisés (2000): “Consolidación Democrática” en Laura Baca Olamendi (et. al.), *Léxico de la Política*, FLACSO-FCE, México, pp. 95-98.

Lujambio, Alonso (2000): *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México.

_____ (2002): “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, en Casar y Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, CIDE-Taurus, México, pp. 319-348.

Madison, James, Alexander Hamilton y John Jay ([1788] 1998): *El Federalista*, FCE, México.

Mainwaring, Scott (1993): “Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, No. 26, pp. 198-228.

_____ y Timothy Scully (1995): *Building Democratic Institution: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press.

_____ y Matthew S. Shugart (2002): *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.

Martínez Puón, Rafael (2006): “Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, No. 2, pp. 457-483.

Marván Laborde, Ignacio (2002): “Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana”, en Casar y Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, CIDE-Taurus, México, pp. 127-156.

Merino, Mauricio (2003): *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México.

Meyer, Jean (2002): “La Diarquía”, en Casar y Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, CIDE-Taurus, México, pp. 195-234.

Molinar Horcasitas, Juan (1993): *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México.

Montesquieu ([1748] 1990): *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México.

Mora-Donnato, Cecilia (2006): *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Porrúa-Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.

Morgenstern, Scott (2002): “Explaining Legislative Politics in Latin American”, en Morgenstern y Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin American*, Cambridge University Press.

Nacif Hernández, Benito (2000): “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, FLACSO-Porrúa, México, pp. 33-59.

_____ (2002): “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia de los legisladores (1928-1934)”, en Casar y Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, CIDE-Taurus, México, pp. 235-264.

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) (1991): *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas.

_____ (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

_____ (2005): *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM-IIJ, México.

Negretto, Gabriel L. (2002): “Parlamentarismo y consolidación democrática”, en *El Poder Legislativo en las Democracias Contemporáneas*, Senado de la República, LVIII Legislatura, México, pp. 13-24.

_____ (2003): “Diseño institucional y separación de poderes en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, No. 1, pp. 41-76.

_____ (2006): “La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro”, en *Política y Gobierno*, Vol. XIII, No. 2, pp. 362-392.

O'Donnell, Guillermo y P. Schmitter (1994): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, tomo 4, Paidós, Madrid.

_____ (1996): "Otra institucionalización", en *Política y Gobierno*, Vol. III, No. 2, pp. 219-244.

Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo (2006): *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, BID e International IDEA, Washington, D.C.

Peters, B. Guy (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.

Reveles, Francisco (coord.) (2008): *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, UNAM, México.

Reynoso, Diego (2010): "La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina", en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 18, No. 35, Enero-Junio, pp. 105-144.

Romero, Miguel Ángel y Javier Gutiérrez (2002): "La hora de los (des)acuerdos", en *El Cotidiano*, No. 116, pp. 63-77.

Sartori, Giovanni (1994): *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México.

_____ (1997): "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en Linz y Valenzuela (eds.), *Las crisis del presidencialismo.....*, pp. 167-184.

_____ (2005): *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid

Serrafero, Mario (1998): "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", en *Revista Mexicana de Sociología*, segundo semestre, pp. 165-186.

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

_____ (1995): "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", en *American Political Science Review*, No. 89, pp. 327-352.

Stepan, Alfred y Cindy Skach (1997): "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en Linz y Valenzuela (eds.), *Las crisis del presidencialismo.....*, pp. 185-209.

Strøm, Kaare (1990): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press.

_____ y Arthur Lupia (1995): "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections", en *American Political Science Review*, No. 3, pp. 648-665.

Suleiman, Ezra N. (1997): "Presidencialismo y estabilidad política en Francia", en Linz y Valenzuela (eds.), *Las crisis del presidencialismo.....*, pp. 211-246.

Thurber, James A. (comp.) (1995): *La democracia dividida*, Heliasta, Buenos Aires.

Ulloa, Berta (2000): "La lucha armada (1911-1920)", en *Historia general de México*, El Colegio de México, pp. 759-821.

Valadés, Diego (2005): *El gobierno de gabinete*, UNAM-IIJ, México.

_____ (2007): *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, UNAM-IIJ, México.

_____ (2009): "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", en Andrew, Orozco y Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, UNAM-IIJ/IDEA Internacional, México, pp. 429-476.

Valencia Escamilla, Laura (2005): *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, UNAM-IIJ, México.

Valenzuela, Georgette J. (2002): "1920-1924 ¡...y venían de un revolución! De la oposición civil a la oposición militar", en Casar y Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, CIDE-Taurus, México, pp. 157-193.

Valles, Josep y Agustí Bosch (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona.

Weldon, Jeffrey A. (1999): "Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s", en *Dilemmas of Change in Mexican Politics*, Devin J. Middlebrook, San Diego.

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

Woldenberg, José (2006): "Los retos de la política hoy", en Toledo, Florescano y Woldenberg (eds.), *Los desafíos del presente mexicano*, Taurus, México, pp. 15-40.

Zovatto, Daniel (2008): "La reforma político-electoral en América Latina 1978-2007: Evolución, situación actual, tendencias y efectos", en *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, No. 6, Segundo Semestre, Costa Rica (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).