



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**El debilitamiento del presidencialismo mexicano**

**TESIS**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública**  
PRESENTA  
**Anahí Gutiérrez Luna**

**Asesor: Dr. Khemvirg Puente Martínez**

**Agosto de 2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



## **Agradecimientos.**

Esta tesis representa la conclusión de un periodo importante en mi vida y estos agradecimientos no sólo se dirigen a quienes me ayudaron a realizarla, sino a todos aquellos que han formado parte de mi vida durante mi paso por la Universidad.

A mi mamá, por ser mi mayor motivación, enseñarme a ser independiente y guiarme en todo momento, eres sin duda mi mayor ejemplo para vivir.

A mi papá, he aprendido que seguirás estando vivo simplemente porque soy una parte de ti; estoy segura de que siempre supiste que llegaría este momento y el sentimiento que provocaría en ti.

A Octavio, por acompañarme en los mejores y también en los peores momentos, sólo tú y yo sabemos lo que eso representa, siempre serás una parte importante de mi vida.

A toda mi familia, por su enorme apoyo; gracias a mis hermanos, primos, tíos y abuelos (a los que están físicamente y a los que no), a ellos por su cariño. Aunque no se los exprese frecuentemente de forma verbal, los quiero mucho.

A mis amigos, a quienes conozco desde la secundaria y a quienes conocí en la Universidad, no es necesario nombrarlos, espero que juntos sigamos cumpliendo nuestras metas.

A la UNAM, ésta es una forma pequeña de retribuir el conocimiento que adquirí durante la licenciatura; a mis profesores, especialmente a mi asesor de tesis Khemvirg Puente, por su tiempo, interés y experiencia aportados a esta investigación. Siempre estaré muy agradecida, no sólo por su paciencia y por apoyarme tanto en el primer paso de mi vida académica, sino por motivarme y ayudarme a tener seguridad en mis capacidades; lo admiro y aprecio mucho.

Comprenderán que para evitar excluir a alguien, no nombro a cada uno, pero saben quiénes son. Gracias una vez más a todos ustedes.



## **Índice.**

Introducción.	<b>6</b>
Capítulo 1. Marco teórico: El presidencialismo y su diseño institucional.	<b>9</b>
1.1 El sistema presidencial de gobierno.	<b>10</b>
1.1.1 Origen y características del sistema presidencial.	<b>20</b>
1.1.2 Sistema presidencial y sistema parlamentario.	<b>23</b>
1.2 El presidencialismo como deformación del sistema presidencial.	<b>29</b>
1.2.1 El gobierno unificado.	<b>33</b>
1.2.2 La disciplina del partido gobernante.	<b>38</b>
1.2.3 El presidente como líder reconocido del partido gobernante.	<b>41</b>
Capítulo 2. Antecedentes: El presidencialismo mexicano en el régimen hegemónico.	<b>45</b>
2.1 Antecedentes históricos.	<b>46</b>
2.2 Antecedentes políticos.	<b>51</b>
2.3 Antecedentes legales.	<b>54</b>
Capítulo 3. El cambio institucional del presidencialismo mexicano.	<b>64</b>
3.1 Del gobierno unificado al gobierno dividido.	<b>67</b>
3.2 La disciplina del partido gobernante.	<b>72</b>
3.3 El liderazgo presidencial partidista.	<b>80</b>
3.4 Estudio comparativo.	<b>91</b>
Conclusiones.	<b>94</b>
Bibliografía.	<b>98</b>

## **Introducción.**

En México, la figura presidencial es la institución más importante del sistema político mexicano. A partir de la época posrevolucionaria, hasta el surgimiento de los gobiernos divididos en 1997, México fue gobernado por personajes que mostraron una imagen fuerte, con poderes que acapararon los tres niveles de gobierno. La presidencia contó con un poder inigualable surgido de facultades constitucionales y metaconstitucionales.

El objetivo de esta investigación es describir las facultades que tuvo el titular del poder ejecutivo en México durante el régimen hegemónico. Y explicar las transformaciones que ha sufrido durante el denominado proceso de democratización, a partir de la alternancia del poder en el año 2000, las cuales demuestran su progresivo debilitamiento.

La hipótesis de este trabajo de tesis es que el presidencialismo mexicano se encuentra debilitado debido a la existencia de un gobierno dividido; al grado de disciplina del partido gobernante y a la pérdida de liderazgo presidencial al interior del partido en el gobierno durante el periodo 1997-2011.

El diseño del presidencialismo mexicano se fundamenta en las facultades que le otorga la Constitución Política de 1917, pero sobre todo en las que van más allá de la ley, denominadas metaconstitucionales; las cuales funcionarán como variables de estudio. La primera se refiere a la existencia de un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del congreso.

La disciplina del partido gobernante es la segunda variable que condiciona la existencia de un presidencialismo extraordinario y la obediencia de los grupos parlamentarios a lo dispuesto por el líder de su partido, en este caso el presidente de la República. La tercera condición exige a un presidente líder reconocido del partido gobernante; liderazgo que concede al presidente enormes poderes y le permite obtener un compromiso de acatamiento por parte de los legisladores de su partido.

La investigación se llevará a cabo mediante un método comparativo. Se analizarán las tres condiciones que dan cuenta del presidencialismo en México. Las variables se estudiarán para tres sexenios: de 1994 al 2000 con Ernesto Zedillo Ponce de León en la presidencia de la República durante la LVI y LVII Legislatura; de 2000 a 2006 con Vicente Fox Quesada, durante la LVIII y LIX Legislatura; y con el gobierno actual de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) en la LX y LXI Legislatura.

El primer capítulo funciona como marco teórico del sistema presidencial, en el que se describe de dónde proviene y cuáles son sus características. Más adelante se le analiza en contraste con las características de los sistemas parlamentarios. El capítulo servirá como base para la investigación y a partir de éste se argumentarán los cambios del presidencialismo mexicano y el debilitamiento del sistema.

El siguiente capítulo, describe la forma en que dicho régimen ha sido adoptado y al mismo tiempo deformado por el sistema político mexicano. Es importante advertir sobre la diferencia existente entre un presidencialismo definido meramente como forma de gobierno y un presidencialismo caracterizado por un gobierno indiviso y unitario, determinado por la enorme gama de poderes que posee y carente de un equilibrio de poderes.



La existencia de las tres variables de estudio durante el sistema de partido hegemónico (PNR en 1929, PRM en 1938 y PRI a partir de 1946) hicieron del presidencialismo en México la parte más poderosa del sistema político.

Los antecedentes que le dieron forma al presidencialismo mexicano se ubican en el régimen hegemónico a partir de 1929; los hechos históricos, políticos y legales que lo definen se desarrollan en el capítulo 2. Cuestiones en cuanto a cómo se construyó el presidencialismo mexicano y qué factores influyeron para que el poder del presidente se acrecentara, contribuyen a la explicación de la formación del poder que logró acumular en México.

Mediante un estudio comparativo, desarrollado en el tercer capítulo, se demostrará el cambio institucional del presidencialismo mexicano y su debilitamiento, con base en las tres condiciones que hicieron de éste un sistema de gobierno con enormes poderes. Es suficiente que alguna de las condicionantes de ese poder extraordinario se vea afectada o disminuida, para que el presidencialismo se muestre debilitado, situación que será demostrada al concluir la presente investigación.

## Capítulo 1

### **Marco teórico: El presidencialismo y su diseño institucional.**

El presidencialismo ha sido definido principalmente de dos formas: como forma de gobierno y como la parte del sistema político que posee una enorme gama de poderes, identificada por el uso excesivo de las facultades presidenciales. Es decir, un hiperpresidencialismo, no un sistema presidencial.

Este primer capítulo ofrece un marco teórico sobre el concepto principal: el presidencialismo y las características que lo componen. La primera parte se compone del desarrollo de los principios básicos que definen al sistema presidencial de gobierno con base en el modelo estadounidense que, para varios estudiosos del tema, como Douglas Verney, representa el tipo ideal de gobierno. Más adelante, se analizarán las críticas que se le han hecho a este sistema en el contexto latinoamericano.

Para analizar el diseño del presidencialismo, en la segunda parte del capítulo se desarrollan las condiciones que lo hacen un sistema de gobierno extraordinario y que estudia Jeffrey Weldon para el caso mexicano; a partir de ello se despliega la información relevante del tema de investigación, organizada de acuerdo a cada una de las facultades que lo componen.

## **1.1 El sistema presidencial de gobierno.**

Para definir al gobierno presidencial debe hacerse referencia al modelo estadounidense, ya que como lo afirma Douglas Verney (1992, 40) es el prototipo del gobierno presidencial, porque fue el primer país importante en romper con la tradición monárquica europea. Esto sucedió en el siglo XVIII, cuando Gran Bretaña seguía siendo una monarquía limitada y la teoría de la separación de poderes estaba en auge. Derivado de su estudio sobre el gobierno parlamentario británico y el gobierno presidencial de Estados Unidos, Verney describe once principios básicos para distinguir ambos sistemas, los cuales se resumen de la siguiente manera:

1. Sobre el parlamentarismo: para Verney, el parlamento es una fusión del ejecutivo y el legislativo, donde el primero incluye al jefe de gobierno (primer ministro) y al jefe de Estado (ya sea el rey o el presidente); y al legislativo se le denomina asamblea. Si el gobierno parlamentario ha evolucionado en lugar de haber sido producto de una revolución, a menudo implica tres modelos: 1) el gobierno de un monarca era responsable de todo el sistema político; 2) surgió una asamblea que cambió la hegemonía del rey (el desarrollo constitucional entró en esta fase, en la cual el término de poder legislativo se le dio a las asambleas para distinguirlo del poder ejecutivo del rey); 3) la asamblea tomó la responsabilidad del gobierno, actuando como parlamento, y el monarca es privado de la mayoría de sus poderes tradicionales (Verney, 1992: 32).

De acuerdo a la conformación del gobierno parlamentario, Verney afirma que la teoría presidencial requiere que la asamblea se mantenga separada como en el segundo modelo de la teoría parlamentaria (en el cual, el término de

poder legislativo se le dio a las asambleas para distinguirlo del poder ejecutivo).

2. Sobre el poder ejecutivo: contrario al parlamentarismo, donde el ejecutivo se divide en dos: un primer ministro como jefe de gobierno y un presidente o rey como jefe de Estado; en el gobierno presidencial, el ejecutivo no está dividido, sino que está representado por un presidente electo por el pueblo por un plazo determinado. En cuanto a ello, Walter Bagehot (en Linz, 1996: 105) expresa que un sistema presidencial dota al titular tanto de las funciones ceremoniales de un jefe de Estado como de las funciones efectivas de un jefe del ejecutivo, creando así una imagen diferente a la de un primer ministro.
3. Sobre el jefe de Estado y el jefe de gobierno: mientras que en las monarquías pre-parlamentarias el jefe de Estado era también jefe de gobierno, en el sistema presidencial es el jefe de gobierno quien es al mismo tiempo el jefe de Estado (Verney: 1992: 42). En los gobiernos presidencialistas, el jefe de Estado y de gobierno están concentrados en una sola persona (el presidente).
4. Sobre los nombramientos del ejecutivo: el primer ministro (jefe de gobierno) nombra a los ministros (y juntos forman al gobierno) después de ser nombrado por el jefe de Estado. En sistemas presidenciales, el presidente nombra a los secretarios, quienes son jefes de sus gabinetes ejecutivos. Verney hace referencia al poder formal, según el cual los nombramientos están sujetos a la aprobación de la asamblea o alguno de sus órganos. Pero afirma que “en la práctica el presidente influye ampliamente en la selección” (Verney, 1992: 42). Más adelante se profundizará el tema de los nombramientos y designaciones que realiza el presidente mexicano en la práctica.

5. Sobre la conformación del ejecutivo: El gobierno o ministerio en el parlamentarismo es un cuerpo colectivo, la transferencia del poder ejecutivo monárquico a un consejo de ministros ha significado que una sola persona ha sido sustituida por un cuerpo colectivo. “El primer ministro es primero entre iguales” (Verney, 1992: 35). En cambio, el gobierno presidencial tiende a ser individual. Es decir, la presidencia es un puesto unipersonal. Ha habido sólo dos casos de presidencias pluripersonales directamente elegidas: la administración chipriota con dos personas (1960-1963) y el Colegiado uruguayo (que gobernó dos veces: 1918-1933 y 1952-1967) (Linz, 1984: 32).
6. Sobre la conformación del parlamento y de la asamblea: los ministros (miembros del gobierno) tienen un doble rol en el sistema parlamentario, son al mismo tiempo ministros y miembros de parlamento. Debido a que el parlamento comprende gobierno y asamblea, un miembro del gobierno es también miembro del parlamento, pero por definición no puede ser miembro de la asamblea.

En los estados presidenciales es costumbre que los poderes estén separados. Tratándose de Estados Unidos, ni el presidente ni sus secretarios pueden formar parte del congreso. “Los miembros de la asamblea no son elegibles para un cargo en la administración y viceversa” (Verney, 1992: 43).

7. Sobre las responsabilidades del ejecutivo: en el parlamentarismo, el gobierno es políticamente responsable ante la asamblea. Si la asamblea considera que el gobierno está actuando imprudente o inconstitucionalmente puede negarle su apoyo. Mediante voto de censura o rechazando una propuesta de gobierno,

la asamblea puede forzarlo a renunciar y hacer que el jefe de Estado nombre un gobierno nuevo.

En el presidencialismo, el ejecutivo es responsable ante la constitución. Verney establece continuamente una comparación entre las monarquías pre-parlamentarias y el presidencialismo. En cuanto al papel de la constitución expresa que “el presidente es responsable ante la constitución como en las monarquías pre-parlamentarias”. La responsabilidad política implica una relación diaria entre gobierno y asamblea; donde ordinariamente el ejecutivo y la asamblea no son mutuamente dependientes (Verney: 1992: 44). El presidencialismo es un sistema más rígido que el parlamentarismo en cuanto al papel de la constitución, donde el juicio es la pena más grave.

El poder que la constitución le otorga al presidente es uno de los más importantes, ya que de ella derivan algunas de las facultades que posee el jefe del ejecutivo. Tanto Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (2002) como Jeffrey Weldon (1997) consideran el papel de la constitución como condición necesaria para el funcionamiento del presidencialismo, tanto en su concepción de sistema de gobierno como en la concentración excepcional de poderes en el presidente.

La diferencia más importante entre los regímenes democráticos está en cómo se genera la autoridad del ejecutivo y en su responsabilidad. En regímenes presidenciales basados en la doctrina norteamericana de separación de poderes, la autoridad del ejecutivo está generada por elecciones directas o indirectas, y no es responsable políticamente ante la legislatura. En los

regímenes parlamentarios desarrollados en Europa occidental, la legislatura es la que genera la autoridad del ejecutivo que, para sobrevivir políticamente, tiene que responder ante las mayorías legislativas (Linz y Valenzuela, 1997: 12).

8. En el gobierno parlamentario, el jefe de Estado puede disolver al parlamento, pero sólo a solicitud del jefe de gobierno. En cuanto al gobierno presidencial, el presidente no puede disolver a la legislatura. Asimismo, la legislatura no puede despedir al presidente. “Formalmente el sistema presidencial muestra una mutua independencia entre ejecutivo y legislativo” (Verney, 1992: 44). Aunque, como se estudiará en esta investigación, esta independencia formal puede ser afectada por las facultades metaconstitucionales del presidente que tienen que ver con la relación del poder ejecutivo y legislativo en el caso de México.

Para los defensores del presidencialismo la limitación del ejecutivo por el legislativo (y viceversa) no sólo ensancha las prácticas democráticas sino que permite la mejor protección de los derechos y libertades individuales. Adicionalmente, el congreso puede llevar a cabo su mandato, pues al no depender del presidente puede darse el lujo de criticar, retar y hasta de manifestar públicamente sus diferencias con el ejecutivo. En contraste, en un sistema parlamentario el representante que quiere seguir en el poder encuentra mayores límites a su acción individual, ya que si el primer ministro y su partido pierden la mayoría, tendrá que abandonar el puesto. Esto ocasiona que los congresos o asambleas sean más pasivos en este sistema (Casar, 1996: 66).

9. Sobre la supremacía de alguno de los poderes: el parlamento es supremo sobre sus partes constituyentes: gobierno y asamblea. En el presidencialismo, Verney afirma que a la larga el legislativo es supremo. Aunque constitucionalmente el ejecutivo no puede interferir en las acciones del legislativo, menos disolverlo; el legislativo no puede invadir la disposición del ejecutivo. Ambos poderes pueden encontrar inconstitucionales sus acciones por un tercer poder, el judicial. En este sentido, la constitución es suprema. En el gobierno presidencial los diferentes poderes deben controlarse y equilibrarse entre sí y ninguno predominar. Al presidente se le puede asignar una considerable autoridad en la constitución, aún así puede ser impotente, a menos de que el legislativo le otorgue los créditos necesarios. En un conflicto serio, incluso el poder judicial puede inclinarse hacia la voluntad del legislativo, porque este cuerpo tiene el derecho de corregir la constitución (Verney, 1992: 45).

De acuerdo a la supremacía de alguno de los poderes en ambos sistemas, Juan Linz y Arturo Valenzuela sistematizaron las diferencias expresando que en los sistemas parlamentarios la única institución democráticamente legitimada es el parlamento y el gobierno que deriva su autoridad de la confianza del parlamento, bien mediante mayorías parlamentarias o por la tolerancia parlamentaria de gobiernos minoritarios. Por otro lado, los sistemas presidenciales se basan en el principio opuesto. Un ejecutivo con considerables poderes en la constitución, y generalmente con absoluto control de la composición de su gobierno y la administración, es elegido por el pueblo



y no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente en un parlamento (Linz y Valenzuela, 1997:31).

Respecto al equilibrio de poderes, Jorge Lanzaro afirma que el punto a partir del cual el presidencialismo puede presentar sus mejores ventajas, es el que está en la base del diseño de origen: la separación de poderes; su independencia relativa y la limitada autonomía de los parlamentarios; el sistema de controles mutuos y de equilibrios institucionales que atraviesa y moldea los enlaces de partido, generando condiciones de balance en la gramática de gobierno. Lo que es visto como problema por las críticas corrientes, y sin duda puede serlo en determinadas situaciones, aparece como un beneficio y sirve justamente para lo que se quiso constitucionalmente que sirviera: si lo que se privilegia no es tanto la supuesta eficiencia de un gobierno unificado, sino las articulaciones que en vez de facilitar acotan las operaciones unilaterales de la presidencia y apuestan a un juego de frenos y contrapesos con una autoridad expresamente limitada y una autorización política repartida (Lanzaro, 2001b: 19).

10. Sobre la responsabilidad ante el electorado: un gobierno parlamentario es directamente responsable ante la asamblea, pero indirectamente responsable ante el electorado. En los gobiernos presidenciales, el ejecutivo es directamente responsable ante el electorado, debido a que su elección depende del voto popular. Ésta es una característica fundamental de los sistemas presidenciales, la cual también toman en cuenta Mainwaring y

Shugart (2002) para especificar lo que ellos denominan democracias presidencialistas.

La elección popular del jefe del ejecutivo constituye una de las mayores ventajas del gobierno presidencial (Lijphart, 1992: 12), debido a que puede considerarse más democrática que la elección indirecta del ejecutivo en los sistemas parlamentarios. Incluso Juan Linz, uno de los críticos más abiertos del presidencialismo, reconoce el valor democrático de la elección popular del jefe del ejecutivo.

11. Sobre el centro de poder en cada uno de los sistemas: debido a la fusión del poder ejecutivo y legislativo en el parlamento, éste es el centro de poder en el parlamentarismo. En lugar de concentración de poder, en los sistemas presidenciales hay una división de poderes; y en lugar de unidad, hay fragmentación. Aunque respecto a ello, María Amparo Casar (1996) afirma que existe una concepción errónea de que el presidencialismo se caracteriza por la separación absoluta de los poderes. Ella sostiene la idea de concebir la sobreposición de ambos (legislativo y ejecutivo); es decir, permitir su interdependencia, facilitando así la existencia de pesos y contrapesos.

En cuanto a la fortaleza de los sistemas, Verney expresa que el gobierno presidencial no debe considerarse un gobierno débil por el hecho de estar dividido. “Es cierto que donde falta liderazgo presidencial, el sistema puede venirse abajo. Pero si hay un ejecutivo fuerte, de hecho puede dominar a la asamblea” (Verney: 1992: 46).

Continuando con la definición de los sistemas presidenciales y parlamentarios, desde el punto de vista de Giovanni Sartori, se les puede definir por exclusión mutua; en cuanto a los sistemas presidenciales, en su mayoría no son definidos adecuadamente; por lo tanto, para evitar que se les confunda con formas que aparentan ser presidenciales y que no se les considere erróneamente como mezclas, Sartori (1994) desarrolló tres criterios para definirlos.

El primero es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado. Un segundo criterio es que en los sistemas presidenciales, el gobierno o el ejecutivo no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario, es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. El tercer criterio es que el presidente dirige el ejecutivo. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, existe sin duda un sistema presidencial puro (Sartori, 1994: 97).

Después de analizar cada uno de los regímenes de gobierno se advierte que, a pesar de las diferencias en los diseños institucionales del presidencialismo y parlamentarismo, ambos tienen ventajas y debilidades de acuerdo al contexto en el que se encuentren. Sartori (1994: 153) señala como mejor forma política a la que funciona mejor al aplicarse, es decir, no es posible evadir el contexto. El parlamentarismo puede fallar con la misma facilidad que los sistemas presidenciales. Para afirmar que el primero es mejor que el segundo, se debe aclarar a qué parlamentarismo se refiere (Sartori, 1994: 117).

En el caso particular de América Latina, Sartori reconoce que las dificultades de los sistemas presidenciales están relacionadas e intensificadas por el estancamiento

económico, las desigualdades y las herencias socioculturales. A ello contribuye el hecho de que los países latinoamericanos tomen como prototipo el modelo de Estados Unidos y está claro que éste es un espejismo que lleva al engaño en los países que buscan inspiración en ese modelo. De hecho, la mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen más poder que un presidente estadounidense, pero de ninguna manera son todopoderosos, aunque puedan parecerlo (Sartori, 1994: 109).

### 1.1.1 Origen y características del sistema presidencial.

De acuerdo a la idea de varios estudiosos, el sistema presidencial estadounidense es el modelo ideal de este tipo de gobierno, debido a que fue el primer país importante en romper con la tradición monárquica europea. Resulta imprescindible retomar la obra *El Federalista* de Hamilton, Madison y Jay; texto argumentativo sobre la Constitución de los Estados Unidos de América, en el que se desarrolla un análisis respecto al gobierno ejecutivo.

El elemento o carácter central del buen gobierno, según los autores, es la energía por parte del ejecutivo. La energía “es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias, que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía” (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 297).

En general, esa energía del ejecutivo se refiere a la necesidad del poder de un solo hombre contra las acciones de otros individuos o gobiernos. En contraste, un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. “Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno” (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 297).

Los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: la unidad, la permanencia, el proveer adecuadamente a su sostenimiento y, poderes suficientes.

La energía se relaciona con dos circunstancias: con la firmeza personal del magistrado ejecutivo, al hacer uso de sus poderes constitucionales, y con la estabilidad del sistema de administración que haya sido adoptado bajo sus auspicios. La primera circunstancia se refiere a la duración del presidente en funciones; mientras más dure en el cargo, mayor será la probabilidad de que haya firmeza por su parte.

Un tercer elemento del cual depende la energía del ejecutivo, se trata de proveer adecuadamente a su sostenimiento. La última de las condiciones, consiste en un ejecutivo dotado de facultades adecuadas. Hamilton, Madison y Jay (2001), desarrollan esas cinco facultades: la primera es el veto limitado del presidente. “El motivo fundamental que existe a favor de atribuir al ejecutivo esa facultad, estriba en capacitarlo para que se defienda” (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 311), con el veto presidencial se persigue aumentar la probabilidad de que la comunidad no tenga que sufrir la aprobación de leyes inconvenientes, debidas a la prisa, falta de cuidado o propósitos culpables. El veto limitado se encuentra atribuido a un consejo que se integra por el gobernador y el presidente, y los jueces de la Suprema Corte.

La segunda facultad se refiere a la figura del presidente como comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos; además, tiene el poder de dirigir la guerra y utilizar la fuerza común. La cuarta facultad, consiste en concluir tratados con el consejo y el consentimiento del Senado, siempre que concurren las dos terceras partes de los senadores. Los tratados tienen por objeto “hacer contratos con las naciones extranjeras, los cuales tienen fuerza de ley, pero la obtienen por virtud de

las obligaciones que impone la buena fe. No son reglas que el soberano dicta al súbdito, sino acuerdos entre dos soberanos (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 319).”

La objeción que expresan los autores a esta facultad es la de pretender sustituir la proporción de dos tercios de todos los miembros que componen al senado, a la de dos tercios de los miembros presentes, demuestra que todas las disposiciones que requieren más de la mayoría para las resoluciones de cualquier cuerpo, “tienden a entorpecer el funcionamiento del gobierno, e indirectamente sujetar a la mayoría, a la voluntad de la minoría” (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 321).

La quinta facultad es la de proponer y, con el consejo y el consentimiento del Senado, nombrar a los embajadores, otros ministros públicos y cónsules, jueces de la Suprema Corte y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuyos nombramientos no se provea de otro modo en la constitución. Los autores argumentan que “la verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena administración” (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 322). Ellos afirmaron que la mejor forma de asegurar dicha buena administración es favoreciendo la selección juiciosa de los hombres que ocuparán los cargos de la Unión.

### **1.1.2 Sistema presidencial y sistema parlamentario.**

Al hablar de presidencialismo resulta imprescindible remitirse a Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (2002); ellos parten de su definición de democracias presidencialistas, caracterizadas por la elección popular del presidente (elección directa) y por los mandatos fijos tanto del presidente como de la asamblea (la supervivencia de cada uno de ellos en el cargo no depende del otro).

La aportación de Mainwaring y Shugart se basa en una evaluación del desempeño histórico del presidencialismo en América Latina, relacionado con las críticas realizadas en contra de este sistema. Además, analizan la fortaleza de los presidentes para ejercer influencia sobre la legislación de acuerdo a dos poderes: constitucionales y partidarios.

Estos autores describen en cuatro puntos los argumentos realizados por otros en contra del presidencialismo, relacionados siempre con el parlamentarismo. La primera crítica se refiere al mandato fijo del cargo, el cual le otorga una rigidez menos favorable a la democracia que la flexibilidad de los sistemas parlamentarios. Dicha rigidez la observó Verney en cuanto al papel de la constitución. Este carácter del presidencialismo, lo ve Juan Linz (1996) como una de las paradojas del sistema; ya que, por un lado se empieza a crear un ejecutivo fuerte y estable, con suficiente legitimación plebiscitaria como para mantenerse firme contra los intereses particulares representados en el legislativo. Y por el otro lado, las constituciones también reflejan una profunda desconfianza de la personalización del poder, “los recuerdos y temores de las acciones de reyes y caudillos no se disipan con facilidad” (Linz, 1996: 106).



Al expresar eso, Linz se refiere principalmente a la prohibición de la reelección. Aunque el mandato presidencial fijo puede tener la ventaja de “proveer al ejecutivo mayor estabilidad, ya que durante su mandato, los actores políticos relevantes acuerdan ser gobernados por quien resultó electo” (Casar, 1996: 65).

La segunda crítica se refiere al inmovilismo que pueden tener los sistemas presidencialistas, debido a que tienden a generar gobiernos de minoría y eventualmente son menos capaces que los sistemas parlamentarios para manejar los problemas que surgen de ello. Todo eso se debe a que las elecciones presidenciales y legislativas se llevan a cabo de forma independiente, por lo que no es seguro contar con el apoyo de una mayoría parlamentaria. Además, el ganador de la elección presidencial no necesita provenir de un partido mayoritario, debido a la importancia de la imagen personal del candidato en la decisión del votante.

Un tercer punto desarrollado por Linz (1990) es que el presidencialismo incorpora una lógica en la que “el ganador se lleva todo” (un solo partido obtiene toda la representación ejecutiva), que es poco favorable a la estabilidad democrática. Dicha lógica es una consecuencia de la elección popular del ejecutivo por pluralidad y no por mayoría. La última crítica que se considera es la elección popular directa de los presidentes. El lado negativo descansa en que pueden resultar elegidas personalidades ajenas a la clase política, con escasa experiencia en política partidaria y legislativa. Otra desventaja proveniente de la elección popular es la de producir una menor disposición para la formación de alianzas y compromisos, ya sea con los perdedores o con la oposición dentro del congreso; lo cual, apunta María Amparo Casar (1996) en México no tiene sentido debido a las “abultadas mayorías

en el congreso”; pero después de 1997, con el surgimiento de mayorías divididas, aplica fielmente en el proceso legislativo.

Además de las desventajas del gobierno presidencial que se refieren al mandato fijo del cargo, lo cual se expresa en la rigidez de los periodos electorales; al inmovilismo de los sistemas presidenciales; al carácter mayoritario y de suma cero de las elecciones presidenciales, donde el ganador se lleva todo; y a la elección popular. El papel simbólico de la jefatura del Estado y el papel político de jefe de gobierno es otro de los peligros del presidencialismo contenidos en la crítica de los detractores de este sistema de gobierno, el cual es una dificultad que surge de la combinación de las diferentes dimensiones de la autoridad presidencial (Garrido, Martínez y Parra, 2011: 31).

Paralelamente a las desventajas planteadas por otros, Mainwaring y Shugart argumentan lo que para ellos resultan ventajas del presidencialismo. Entre estas, se encuentra la independencia del congreso en cuestiones legislativas y mayor cantidad de opciones para los votantes. En general, los autores sostienen que todos los sistemas presidencialistas varían de acuerdo al país del que se trate.

Para Giovanni Sartori los problemas característicos de los sistemas presidenciales son exacerbados por el multipartidismo. El presidencialismo y el multipartidismo es una combinación difícil; frecuentemente el presidencialismo tiene el problema de la mayoría dividida. La combinación de presidencialismo y multipartidismo dificulta la obtención de una democracia estable. Debido a que los sistemas electorales fuertes, es decir, de representación por mayoría, contrarrestan y reducen la fragmentación de los partidos, esto equivale a decir que es un error combinar el presidencialismo con

la representación proporcional. Si se desea una representación proporcional entonces no se debe desear un sistema presidencial.

Ante los debates sobre qué sistema es preferible, si el parlamentario o el presidencial, se encuentra la tesis de conservar el presidencial, “con el inconveniente de que esa adhesión nominal ha sido interpretada por muchos protagonistas del poder como una ratificación del perfil autoritario del presidencialismo y ha reducido el espacio para un cambio constitucional razonable” (Valadés, 2003: 2). Dicho cambio constitucional implica un necesario acoplamiento de las instituciones a los cambios culturales y que corrigen las desviaciones a las que se encuentran expuestas. Todas las instituciones constitucionales funcionan de forma diferente en determinado tiempo y espacio. Al margen del nominalismo parlamentario o presidencial, Diego Valadés (2003) planteó la adopción del gobierno de gabinete dentro de un sistema presidencial, respondiendo a la cuestión de racionalizar un sistema cuyos mayores inconvenientes consisten en la concentración del poder y en el reducido espacio que deja para el control por parte del congreso.

El concepto de gabinete tiene un origen británico y se refiere al órgano del poder en el que normalmente recaen las funciones de gobierno, es un órgano colegiado integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la constitución. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen esencialmente de la confianza del titular del ejecutivo; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en sus manos; además se cuenta con una vía de control indirecto sobre los presidentes mismos (Valadés, 2003: 33).

En el caso latinoamericano, las constituciones han ofrecido un resguardo doctrinario al poder autoritario de los presidentes; en esas circunstancias los colaboradores presidenciales se convirtieron en meros ejecutantes de sus decisiones. Para Diego Valadés, con la organización y funcionamiento de los gabinetes se racionaliza el ejercicio del poder presidencial. Desde una perspectiva autoritaria, lo anterior implica una pérdida de poder político. Dicha racionalización del poder se refiere a una desconcentración del ejercicio de su poder, evitando así las tendencias a la concentración. De forma particular, la constitución mexicana conserva la tradición unipersonal presidencialista estadounidense. En el caso de México, los secretarios opinan, pero no existe un gabinete como tal.

Precisamente ese presidencialismo racionalizado es la propuesta de Diego Valadés, un gobierno de gabinete que ofrezca el espacio para la conciliación y la cooperación entre partidos políticos, así como limitaciones razonadas y eventualmente consensuadas al poder unipersonal del presidente (Valadés, 2003: 42). El proceso de racionalización del ejercicio del poder presidencial sugiere el establecimiento del gabinete y de un coordinador, donde no existe; ello puede contribuir a la estabilidad del sistema.

La presencia del gabinete en un sistema presidencial exige la adopción de un diseño funcional que permita el desempeño satisfactorio de la institución. En este sentido, debe preverse que el gabinete tenga funciones constitucionalmente definidas; que haya un jefe de gabinete y que se adopten instrumentos de control congresual que fortalezcan al sistema representativo.

Diego Valadés (2003) afirma que remover la arraigada tradición presidencialista no es una tarea sencilla ni rápida. En México ya se han superado muchos de los problemas de la concentración del poder. A pesar de ello, la introducción de la figura del jefe de gabinete permitiría paliar algunos de los inconvenientes de conservar un periodo presidencial tan amplio<sup>1</sup>. “Las tensiones que suelen acumularse a lo largo de un sexenio podrían ser canalizadas institucionalmente en tanto que se abriera la posibilidad de hacer ajustes en la integración de un gabinete en los términos propuestos” (Valadés, 2003: 101).

---

<sup>1</sup> Amplio respecto al periodo presidencial de cuatro años observado en otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana.

## 1.2 El presidencialismo como deformación del sistema presidencial.

Para definir el presidencialismo, Jeffrey Weldon (1997) hace referencia a la concentración excepcional de poderes, tanto constitucionales como de otros tipos en manos del presidente mexicano. Weldon desarrolla cuatro condiciones necesarias que dan cuenta del presidencialismo en México: (1) un sistema presidencial basado en la constitución; (2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del congreso; (3) la disciplina en el interior del partido gobernante; (4) un presidente que es el líder reconocido del partido gobernante. “Si alguno de estos últimos requisitos se relaja, es probable que el presidencialismo se debilite o desaparezca” (Weldon, 1997: 150).

Estas condiciones se refieren a un hiperpresidencialismo que María Amparo Casar describe en una situación donde “...el ejecutivo ha logrado anular la acción del conjunto de instituciones políticas que la constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial. Al hacerlo, se anuló también la división de poderes, tanto la horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) como la vertical (poder federal/poder local), dando como resultado un gobierno indiviso y unitario” (Casar, 1996: 62).

La variable que explica el hiperpresidencialismo es la existencia de un partido y de un sistema de partido hegemónicos que han permitido al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición, sino su comportamiento. La concepción de Casar sobre hiperpresidencialismo radica en la conjunción de “poderes legales o autónomos” (poderes que permiten emitir órdenes y que éstas

sean obedecidas) y de “poderes contingentes o dependientes” (depende de las características y comportamiento de las instituciones, organizaciones y sujetos políticos con los que el ejecutivo entra en relación y establece acuerdos) que tuvo como resultado la creación de un gobierno indiviso y unitario.

El presidencialismo mexicano encuentra sus bases político-institucionales de poder en un conjunto de arreglos institucionales que definieron una estructura no equitativa de acceso y distribución de poder. La explicación de la forma particular que ha asumido el presidencialismo en México se encuentra en la existencia de un partido y de un sistema de partido hegemónicos, que constituyen las bases político-institucionales del poder presidencial en México (Casar, 1996: 62).

Según José Carbonell, México ha optado más que por un sistema presidencial, por un presidencialismo exacerbado. Partiendo de la definición de Maurice Duverger, expresa que “el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente”. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente (Carbonell, 2002: 56).

Por su parte, Lorenzo Meyer define al presidencialismo como la “forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que el legislativo y el judicial quedan enteramente subordinados al poder ejecutivo, y lo mismo ocurre con los poderes locales de los estados y municipios”. Meyer (1996: 20) ubica los orígenes del presidencialismo mexicano antes de la constitución de 1917.

A raíz de los estudios que describen una figura presidencial que arrojó una imagen de “encanto, terror y odio” (Espíndola, 2004: 24) que lo podía todo, surgida en la época posrevolucionaria, que se prolongó hasta la etapa de transición; Juan Espíndola Mata expone una tesis sobre el mito presidencial en México, con el propósito de “examinar la naturaleza de ciertos procesos políticos en los que la injerencia presidencial se presumía decisiva y definitiva (...) El presidente no se hallaba detrás de una buena cantidad de decisiones políticas que con frecuencia se le atribuían y tampoco podía imponer sus decisiones a rajatabla, sin negociarlas” (Espíndola, 2004: 16).

La concepción de un ser omnipotente encarnada en el presidente llevó implícito un razonamiento religioso. Es decir, además del poder que ejerció en torno a lo político, existió una imagen que implicó una serie de atributos divinos. El presidente tenía un poder absoluto, sin más límites que los que él mismo se impuso.

Espíndola Mata afirma que esa figura presidencial mitificada fue argumentada por diversos intelectuales, académicos, periodistas y hombres políticos en dos puntos: la incapacidad de las instituciones políticas formales para contener al poder presidencial y la supuesta debilidad de la sociedad mexicana y el correspondiente poderío estatal.

Contrario a ello, el autor afirma que el presidente no lo podía todo, a pesar de que su poder desbordaba los límites que le establecía la constitución tenía que negociarlo con otros grupos sociales, orillándolo a construir el consenso político.



La práctica política no podría limitarse a la decisión del presidente, sino que se trataba de una dinámica más compleja en la que influyen otros sectores, por un lado los aparatos políticos locales, grupos estudiantiles, gremios sindicales y empresariales; por el otro el presidente y los gobernadores (Espíndola, 2004: 201).

### **1.2.1 El gobierno unificado.**

El presidencialismo requiere que el mismo partido controle la presidencia y ambas cámaras del congreso. Si una de las cámaras es controlada por otro partido, entonces los otros dos “resortes del presidencialismo” (la disciplina partidaria y el liderazgo del presidente sobre su partido) tendrán un efecto amortiguado (Weldon, 1997: 140).

La condición de gobierno no dividido, o dicho de otro modo, de mayorías parlamentarias en ambas cámaras del congreso pertenecientes al partido del presidente de la República se satisfizo desde 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que cambiaría su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y por el de Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946.

Por gobierno dividido se debe entender –más que el simple hecho de que el partido del presidente no tenga la mayoría en ambas cámaras, puesto que esta condición se ha cumplido muy pocas veces- un presidencialismo relativamente débil, en el que no se cumple una o más de las siguientes condiciones: 1. una constitución presidencialista; 2. un gobierno unificado; 3. una disciplina partidista en el congreso, y 4. un presidente que de facto sea el jefe del partido (Weldon, 2002: 265).

Según María Amparo Casar (2002), el concepto de gobiernos divididos se refiere a la situación en la que el titular del ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del congreso a otro. De manera similar, un gobierno sin mayoría alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los

asientos del congreso o de alguna de sus cámaras. En los sistemas presidenciales, los conceptos de gobierno dividido y gobierno sin mayoría “suponen, por lo menos, la existencia de partidos políticos modernos, un sistema de verdadera competencia electoral y la vigencia de los principios de separación de poderes y de pesos y contrapesos” (Casar, 2002: 10).

En esta investigación se utilizará el concepto de gobierno dividido de Jeffrey Weldon, por ser el que engloba las características principales. Weldon afirma que es un fenómeno muy común en regímenes presidenciales de gobierno y lo define como “aquel donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del poder ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en la asamblea legislativa (o en una de las dos cámaras)” (Weldon, 2002: 319).

El mismo autor sostiene que cuando hay gobierno dividido en México, el ejecutivo tiene mayores dificultades para que el congreso apruebe sus iniciativas. Además, es probable que el presidente se vea más afectado que el congreso en condiciones de gobierno dividido, que “se sienta frustrado cuando sus iniciativas son rechazadas por un congreso opositor” (Weldon, 2002: 266). Tales afirmaciones se fortalecerán o refutarán en esta investigación mediante datos cuantitativos sobre las iniciativas presidenciales aprobadas por el congreso.

Resulta importante analizar este tema por varias razones. Una de ellas es la trascendencia de la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo; es decir, las funciones que llevan a cabo conjuntamente. En ello afecta significativamente su elección independiente, ya que el ejecutivo no tiene asegurada la formación de

mayorías de su partido en el congreso. “Sin la acción conjunta de ambos poderes, la tarea de gobierno no puede llevarse a cabo” (Casar: 2002: 9).

Un congreso unificado es aquél que tiene una mayoría estable en ambas cámaras. La última legislatura de gobierno unificado fue la de 1994-1997. A partir de 1997 ésta condición se perdió, ya que hacia la segunda mitad de ese año, en más de una tercera parte de los estados de la federación mexicana se presentó el escenario del gobierno dividido (Lujambio, 2002: 324).

Con el surgimiento de los gobiernos divididos en México resulta inevitable la colaboración entre poderes, por lo cual es de suma importancia lograr un equilibrio entre ellos. Consecuentemente, es necesario hablar sobre los contrapesos o límites a su poder. Para Casar (2008b) estos pesos y contrapesos son de origen institucional, político y social.

Los contrapesos o frenos, para Mainwaring (2002), resultan un factor que limita la posibilidad de que el ganador de las elecciones presidenciales se “lleve todo”. Si un partido o coalición no gana las elecciones puede de todas maneras controlar votos decisivos en el congreso, “situación que en la mayoría de los países le permitiría poner límites al presidente y frenar las iniciativas presidenciales” (Mainwaring y Shugart, 2002: 48).

Además de ser limitante, el sistema de pesos y contrapesos puede ser un factor paralizante del poder ejecutivo en gobiernos sin mayoría, debido a la falta de apoyo parlamentario que tendría el presidente. José Antonio Crespo (2006) explica que las mayorías divididas relacionadas con los contrapesos de poder pueden,

efectivamente, generar fuertes conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo y, en ciertas circunstancias, una parálisis legislativa total o parcial. Dicha parálisis legislativa se presentaría en virtud de que de las urnas surgen más de dos mandatos legítimos inspirados en distintos programas partidistas e ideológicos. Sin embargo, “los hechos demuestran que lejos de haberse registrado una reducción en el número de iniciativas aprobadas, éstas se han incrementado” (Crespo, 2006: 83). Todo este fenómeno favorece un creciente debilitamiento del presidente a favor del congreso.

A partir de 1997, sin la mayoría parlamentaria del partido del presidente en el congreso, los contrapesos se volvieron reales y ello favoreció al debilitamiento del poder presidencial. Cada vez se observaron más acotadas aquellas facultades metaconstitucionales de las que gozaba el presidente en la época posrevolucionaria.

Los partidos políticos son uno de los contrapesos importantes al ejecutivo, lo cual se relaciona con otra de las características del sistema presidencial: la disciplina partidaria. Como se estudiará más adelante “el ejecutivo se enfrenta a partidos altamente disciplinados y queda sin la posibilidad de buscar votos parlamentarios a través de los mecanismos de cabildeo individual” (Casar, 2008b: 411).

Aunado a la existencia de un gobierno dividido, resulta difícil entablar acuerdos entre poderes. Tal y como sostienen Mainwaring y Shugart (2002), si el presidente se encuentra en una situación de gobierno dividido, en la que un partido o una coalición estable de oposición tiene una mayoría de bancas en ambas cámaras del parlamento, una disciplina partidaria extrema le traerá dificultades para lograr acuerdos interpartidarios.

El gobierno dividido en México es una de las características del presidencialismo mexicano que más afecta al gobierno hegemónico del PRI; sobre todo porque “el máximo debilitamiento del presidente en el ejercicio cotidiano de gobierno tiene que ver con la pérdida del control mayoritario de la Cámara de Diputados por parte de su partido” (Lujambio, 2001: 276).

### **1.2.2 La disciplina del partido gobernante.**

Para que el presidencialismo mexicano no se debilite o desaparezca debe cumplir con otro requisito de poder metaconstitucional: disciplina en el interior del partido gobernante. La disciplina hace referencia a la “obediencia” o sujeción del legislador a lo dispuesto por el líder del partido o de la fracción parlamentaria (Casar, 2008a: 245).

Existen tres métodos para crear disciplina en el partido oficial y en el congreso mexicano: un liderazgo partidario centralizado, un sistema de listas cerradas, y la ausencia de incentivos para que los diputados actúen en beneficio de sus intereses locales (Weldon, 1997: 143).

La disciplina partidaria significa que los grupos parlamentarios del partido del presidente, en la Cámara de Diputados y en el Senado voten de manera unánime a favor de las iniciativas del presidente (Corona, 2006: 15). Es decir, se trata del voto parlamentario del partido del presidente cohesionado en su misma línea.

La disciplina de partido depende de cómo se selecciona a los candidatos y de quiénes controlan el orden de la lista electoral. Si la organización central del partido controla la selección de candidatos, los legisladores tienen incentivos para seguir la línea del mismo; de otra manera, se arriesgan a perder su candidatura en la próxima ocasión. Por otro lado, donde prevalezcan las elecciones primarias, o donde la selección de candidatos sea descentralizada, la organización central tendrá menos control sobre los legisladores (Mainwaring y Shugart, 1993: 676).

El nivel de disciplina partidaria afecta el grado en que un presidente puede confiar en los líderes partidarios para que le den el voto de su partido, o a la inversa, influye en el grado en que los presidentes necesitan asegurar el apoyo de legisladores individuales y/o grupos partidarios (Mainwaring y Shugart, 2002: 280).

La hipótesis de Mainwaring y Shugart radica en que, de alguna manera, la disciplina partidaria facilita el funcionamiento de los sistemas presidencialistas latinoamericanos. Los partidos en los sistemas presidencialistas no necesitan ser altamente disciplinados, pero la disciplina frecuentemente hace más difícil establecer relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura (Mainwaring y Shugart, 2002: 281).

De acuerdo al nivel de disciplina en los partidos políticos, Mainwaring y Shugart sostienen que “un mínimo de disciplina partidaria ayuda a los presidentes a lograr acuerdos estables en el congreso”. Y con partidos más o menos disciplinados, los presidentes no necesitan negociar con los legisladores individualmente. Más bien, pueden negociar con los líderes de los partidos, reduciéndose así el número de actores involucrados en las negociaciones y simplificándose el proceso (Mainwaring y Shugart, 1993: 675).

En México, la disciplina en el interior del partido gobernante ha atravesado por importantes cambios, ésta puede observarse mediante la votación de los integrantes del partido en esa misma línea. Hay diversas maneras de medir la disciplina partidaria; en el caso de México, se puede obtener mediante el Índice de Rice corregido, que proponen William Heller y Jeffrey Weldon (Martínez, 2009: 81):



$$\text{Irc} = (A - B - C) / (A + B + C)$$

Donde Irc es el valor del Índice de Rice corregido, A es el número de votos mayoritario, B es el número de votos minoritario, y C es el número de abstenciones. El índice puede tomar valores de 0 a 1. El 1 significa total disciplina y el 0 nula disciplina. Será importante la recolección de dichos datos para medir la disciplina partidaria en diversas legislaturas y comprobar el nivel de disciplina que existe en el partido político gobernante respecto a las iniciativas del presidente.

### **1.2.3 El presidente como líder reconocido del partido gobernante.**

La última condición del presidencialismo en México, requiere a un presidente líder reconocido del partido gobernante. Si ello no se cumple, no necesariamente surgirá el presidencialismo y el presidente aparecerá como relativamente débil.

El principio fundamental del presidencialismo consiste en la división de poderes, pero no por ello debe considerarse un gobierno débil. Aunque como sostiene Douglas Verney en su estudio sobre parlamentarismo y presidencialismo, “es cierto que donde falta liderazgo presidencial, el sistema puede venirse abajo. Pero si hay un ejecutivo fuerte, de hecho puede dominar a la asamblea” (Verney: 1992: 46).

Según Verney, América Central y del Sur son histórica y culturalmente diferentes a Estados Unidos. El multipartidismo que caracteriza a varios de estos países es un factor que complica las relaciones entre el presidente, asamblea y pueblo; además, contribuye a la inestabilidad política. Donde hay un sistema multipartidista existe la tentación de darle al titular del ejecutivo una mayor duración en el mandato que el de la asamblea. Lo cual, a largo plazo, puede transformarlo en una figura poderosa en un sistema no parlamentario.

Basándose en la noción de democracia presidencial, en su estudio de casos latinoamericanos, Jorge Lanzaro establece en términos indicativos el liderazgo del presidente, el cual dependerá de cada complejo institucional.

Un jefe de gobierno es “fuerte” o “débil”, eficiente y exitoso en sus objetivos políticos, en la medida en que su gestión se amolda a los principios de una constitución formal y real determinada. En tal

sentido, hay parámetros de legitimidad y una suerte de “legalidad” en las sintonías de liderazgo, dibujada por las reglas formales e informales de la red de instituciones de gobierno, del sistema de partidos, de los cauces de tradición y las pautas de cultura, de las determinaciones y atribuciones “fácticas” regulares, incluyendo lo que Jeffrey Weldon ha llamado “poderes metaconstitucionales (Lanzaro, 2001a: 26).

En cuanto al liderazgo presidencial en México, María Amparo Casar afirma que:

La pérdida de la presidencia de la república por parte del PRI trajo aparejada la desaparición del liderazgo “real” del partido, pues hasta el momento en que el PRI perdió la elección presidencial (2000) cada presidente había sido el único e indisputado líder de su partido. La disciplina, basada fundamentalmente en el poder del presidente para controlar las carreras políticas de los miembros del partido, perdió su principal asidero (Casar, 2008a: 228).

El liderazgo del presidente sobre su partido, coinciden José Carbonell (2002) y Alonso Lujambio (2001), se satisfizo desde 1935, cuando el presidente Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles, llamado Jefe Máximo de la Revolución, fundador y hasta entonces líder indiscutible del PNR. De hecho es ahí cuando surgieron los poderes metaconstitucionales. “El presidencialismo pleno sólo se encuentra donde el presidente es también el líder del partido gobernante” (Weldon, 1997: 147).

Uno de los poderes derivados del liderazgo del presidente sobre su partido, que además significó una facultad metaconstitucional, fue la designación de su sucesor, o dicho de otro modo, la selección del candidato presidencial de su partido, en el entendido de que resultaría fatal e indiscutible ganador. Las sucesiones presidenciales fueron una forma de transmisión del poder político completamente autoritaria, vertical e impositiva, pero sumamente eficaz y exitosa. El presidencialismo es una deformación del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre (Carbonell, 2002: 56).

Hasta 1994, el presidente mexicano siguió siendo de facto el líder del PRI. El cargo de líder partidario era transferido junto con la presidencia. Al asumir el puesto, cada nuevo presidente adquiría también los poderes correspondientes al liderazgo partidario (Weldon, 1997: 146).

Para afirmar o refutar si el presidente sigue siendo el líder reconocido de su partido, en primer lugar se estudiarán las iniciativas presidenciales presentadas ante el congreso durante determinadas legislaturas, para observar si han sido dictaminadas positivamente por el partido gobernante.

Además se tomarán en cuenta acciones extraconstitucionales por parte del líder del ejecutivo, por ejemplo: designación de cargos dentro del partido. Así, observando las acciones que sigue controlando al interior de su partido se evidenciará si continúa o no esa facultad metaconstitucional del presidente.

Como bien afirma Jeffrey Weldon “el día en que un presidente del partido oficial se enfrente a un congreso controlado por la oposición, tendrá sólo sus poderes constitucionales. El presidencialismo en México habrá quedado definitivamente superado” (Weldon, 1997: 150).

## **Capítulo 2:**

### **El presidencialismo mexicano en el régimen hegemónico.**

Para comprender el extraordinario poder que el presidencialismo logró obtener desde su instauración en la época posrevolucionaria, y que mantuvo durante el sistema de partido hegemónico en México, se realizará en primer lugar una revisión de los antecedentes históricos. Con ello se profundizará en las características del sistema político mexicano que le dieron forma a la figura presidencial y que llevaron a la formación de las tres condiciones necesarias para este sistema de gobierno.

La segunda parte del capítulo incluye los antecedentes de tipo político. Se analizan de acuerdo a la organización del sistema electoral y de partido instaurados en la etapa previa a la democratización.

La última parte corresponde a los antecedentes legales, aquellas facultades que la constitución de 1917 le otorga al presidente. Para ello, se realizará un análisis de las atribuciones que le otorgan al ejecutivo el control sobre los distintos órdenes de gobierno.

Los hechos que muestran el crecimiento extraordinario del poder del titular del ejecutivo servirán para observar las condiciones que permitieron las transformaciones que trajo consigo la alternancia en el gobierno y que han llevado al progresivo debilitamiento del presidencialismo mexicano.

## **2.1 Antecedentes históricos.**

Desde el inicio de su vida independiente, México ha sido gobernado por hombres que muestran una imagen fuerte, representados por caudillos. Además de la autoridad del caudillo y su personalidad carismática ligada al uso de las armas, lo que define al llamado “líder revolucionario”, tal y como lo define Arnaldo Córdova (1972), es su poder militar.

Para 1978, cuando Jorge Carpizo escribió su obra sobre el presidencialismo mexicano, el presidente era la clave del sistema político, con un gran predominio sobre los otros elementos políticos del sistema. Carpizo (1978: 25 y 26) enumera las causas del predominio presidencial de la siguiente manera:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de

participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello existe ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante del país: el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Uno de los mecanismos que utilizó el poder hegemónico con la intención de lograr un mayor control sobre las mayorías fue el corporativismo. En este “sistema de representación de intereses” (Schmitter, 1992: 46), el elemento predominante fue la subordinación de las grandes organizaciones, “reproduciendo una dinámica vertical de carácter patrimonialista” (Carbonell, 2004:96).



En la época posrevolucionaria, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se implementó una política de masas, en la que se consideró fundamental el apoyo a las clases populares. En el aspecto social del sexenio de Cárdenas, destacó el apoyo que le brindó al sector obrero y campesino, otorgándoles poder adquisitivo de sus tierras, con una reforma agraria consistente en la repartición de tierras. Debido a la fuerza que tomaron en ese momento las organizaciones obreras y campesinas, la subordinación de dichas organizaciones al poder presidencial fue inevitable.

En 1938, con la transformación del PNR en el PRM, el partido oficial se estableció como un frente amplio de clases con 4 sectores: obrero, campesino, popular y militar. Se incorporaron al partido oficial las organizaciones de masas y sus líderes, a quienes se entregaron posiciones políticas. Así, se formó un sistema corporativo, en el que las organizaciones populares perdieron su independencia para convertirse en apéndices del partido gubernamental. “El PRM nació como partido de organizaciones de masas” (Córdova, 1979: 19).

Para Arnaldo Córdova (1972) la estructura corporativa está basada en el papel que juegan las organizaciones, las cuales están aisladas unas de otras y poseen intereses particulares en el interior del partido. Córdova indica que en México devino un corporativismo puramente político que funciona como mecanismo de control de las masas.

El corporativismo priísta se transformó en una red incluyente con un rígido control: en ella se englobaba a empresarios, trabajadores, campesinos, comerciantes, profesionistas, maestros, etcétera. (...) La incorporación de estos grupos al sistema político significó, por una parte, su subordinación y, por consiguiente, una pérdida en su

capacidad de representar intereses y de negociación; y por la otra, permitió una gran alianza entre estos sectores y el Estado, lo cual, sin duda, resultó benéfico para ambos (Carbonell, 2004: 98).

Para 1940, el eje de la organización política había dejado de ser el presidente-caudillo y se optó por una organización institucionalizada: la presidencia. El proceso de eliminación del caudillismo comenzó después de la revolución, "justamente porque es la lucha armada la que crea los caudillos en un país invertebrado como el México de entonces" (Córdova, 1972: 49).

Así se instauró la imagen de un presidente que lo podía todo. "Desgraciadamente, la tradición y las circunstancias históricas -el atraso en términos internacionales- llevaron a que la concentración del poder en la presidencia fuera vista como algo natural" (Meyer, 1998: 27).

Por un tiempo, esta concentración de poder pareció funcionar muy bien. Sin embargo, uno de los tropiezos y, que representó una crisis del sistema, sucedió en 1968, cuando aquella presidencia tan poderosa "no encontró mejor forma de responder a la exigencia de democracia planteada por un sector de clase media" (Meyer, 1998: 27), que la matanza del 2 de octubre de ese año y la del 10 de junio de 1971, que Lorenzo Meyer (1998) define como: el uso indiscriminado de la fuerza contra los jóvenes manifestantes desarmados que exigían democracia al autoritarismo, fue un fracaso político y moral de una presidencia sin contrapesos.

En el sistema político mexicano, la institución presidencial en su práctica exacerbada, el presidencialismo, constituyó la parte fundamental de un sistema autoritario y hegemónico. Una presidencia sin contrapesos, basada en un partido de Estado es el

corazón del autoritarismo mexicano contemporáneo. La base sobre la cual descansó durante mucho tiempo aquél predominio presidencial fue un sistema de partido hegemónico, que se consolidó a partir del sexenio del general Lázaro Cárdenas. El resultado de éste proceso fue, por una parte, la marginación e irrelevancia de la oposición como alternativa de poder, y por la otra, una completa identificación y subordinación del partido en el poder respecto del gobierno, es decir, del presidente (Meyer, 1992: 59).

## 2.2 Antecedentes políticos.

La existencia de un sistema de partido hegemónico, es decir, un partido donde el presidente compartió el escenario político con partidos de oposición legalmente reconocidos, pero que no representaban competencia, fue una de las causas del surgimiento de las facultades metaconstitucionales. Es así como “desde el inicio del nuevo orden creado por la Revolución Mexicana, la presidencia, todas las gubernaturas y la mayoría de los asientos en el congreso permanecieron en manos de la misma coalición política. Tal coalición se identificó primero como la «familia revolucionaria», pero a partir de 1929 lo hizo con un partido de Estado: PNR en ese año, PRM en 1938 y PRI desde 1946” (Meyer, 1991: 368).

Como respuesta institucional al fin de la época de caudillos, desde su fundación, el partido del gobierno<sup>2</sup> fue una institución que sin ser llegar a ser un partido único, se constituyó como un “monopolio de *facto* que copó todos o casi todos los espacios políticos. Su predominio no permitió que la oposición se desarrollase: impidió sistemáticamente el crecimiento opositor. En este tipo de sistema, el partido hegemónico goza de condiciones en extremo favorables que implican la negación de la competencia electoral como tal” (Carbonell, 2002: 75).

En virtud de que el régimen posrevolucionario era hegemónico, el tema electoral intervino de una forma muy significativa a la formación del poder presidencialista. En

---

<sup>2</sup> En 1965, Pablo González Casanova en su obra *La democracia en México* definió así al partido que “Desde 1929 no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador... Los partidos de oposición no sólo han carecido de la fuerza real e institucional necesaria para ganar uno solo de esos puestos, o para obligar pacífica e institucionalmente a que sean reconocidos sus triunfos, sino que muchos de ellos presentan características esencialmente distintas de las que corresponden a un partido en el terreno teórico o en la experiencia euroamericana...” (González Casanova, 1965: 24).

la época posrevolucionaria, las elecciones se llevaron a cabo ininterrumpidamente, pero la competencia entre partidos fue inexistente, a pesar de que formalmente intervenían otros partidos además del partido hegemónico. José Carbonell (2002) afirma que las funciones que cumplía el proceso electoral se limitaban a:

- Legitimar las relaciones de poder ya existentes.
- Distender las presiones políticas al interior del régimen.
- Mejorar la imagen al exterior.
- Permitir, de forma limitada, la expresión de las diversas fuerzas y partidos de oposición.
- Realizar un reajuste de fuerzas para afianzar y reequilibrar al sistema en su conjunto.

En el sistema de partido hegemónico las elecciones eran utilizadas como una simple herramienta para dar legitimidad o estabilidad al sistema político, con la constante intervención de un factor que aseguró el triunfo del partido único: el fraude electoral.

Además de la escasa o nula competitividad de los procesos electorales, durante ese periodo, se recurrió, de forma relativamente amplia, al fraude (...) El fraude electoral fue un mecanismo que se echó a andar por dos motivos: primero, impedir la posible victoria opositora ahí donde ésta tuviera cierta fuerza, reproduciendo, de esta forma, su virtual monopolio. Segunda razón, para asegurarse, igualmente el control de los propios candidatos y de los políticos oficiales (Carbonell, 2002: 86).

Sea entendido como un sistema de partido hegemónico o de partido dominante, el sistema de partidos en México se caracterizó por la debilidad de los partidos de

oposición y los procesos fraudulentos que aseguraban el triunfo del partido hegemónico. En un sistema de gobierno que se decía democrático, fue evidente la forma en que las elecciones no cumplieron ese papel dentro y fuera de las instituciones gubernamentales.

### **2.3 Antecedentes legales.**

La Constitución Política de 1917 fue concebida para estructurar un sistema de gobierno fuertemente presidencialista en México, otorgándole amplios poderes. Para un estudio más claro sobre ello, puede establecerse una clasificación de las facultades del ejecutivo, con base en el artículo 89 constitucional éstas pueden ser:

En materia legislativa, el presidente de la República está facultado para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, de acuerdo a la fracción I del antes mencionado artículo. Además, el derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente según el artículo 71 constitucional.

En cuanto a las facultades de nombramiento, el presidente tiene la facultad de designar y nombrar a una serie de funcionarios que la constitución señala en las fracciones II, III, IV, V, IX y XVIII del artículo 89. Los nombramientos pueden ser clasificados en tres grupos, los cuales organiza Jorge Carpizo (1978: 117) de la siguiente manera: a) Nombramientos casi completamente libres. Los nombramientos tienen ese carácter debido a que jurídicamente el presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer la designación. En esta clasificación, se encuentran algunos de los nombramientos mencionadas en la fracción II del artículo 89, como son: los secretarios del despacho y algunos empleados de la Unión; b) los que necesitan ser ratificados por el Senado o la Cámara de Diputados. El Senado debe aprobar los nombramientos de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, del Procurador General de la República, los empleados superiores de Hacienda y presentar la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia; c) los de los empleados y oficiales de las fuerzas armadas. El presidente está

facultado para nombrar, con aprobación del Senado a los Coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.

Sobre la preservación de la seguridad, la fracción VI del artículo 89, faculta al presidente de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

Referente a la declaración de la guerra, la fracción VIII del artículo 89 expresa que el titular del poder ejecutivo puede “declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”.

En cuanto a política exterior, el presidente tiene la facultad de “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado” según la fracción X del artículo 89 constitucional.

En materia económica, el poder ejecutivo “tiene la atribución de disponer de la mayoría de los recursos y de los bienes públicos de forma prácticamente ilimitada; por lo que su capacidad para cooptar a los diversos actores políticos le confiere una gran fuerza (Carbonell, 2002: 58). En cuanto al Presupuesto de Egresos de la federación, la actual fracción IV del artículo 74 constitucional expresa que “el ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre”. En consecuencia, el presidente sólo realizará los



gastos que le han sido autorizados por la Cámara de Diputados y deberá emplearlos exclusivamente en la línea en que le fueron aprobados.

En términos generales, el presidente es el jefe del Estado y del poder ejecutivo, el jefe del ejército y guía de la política exterior. También es la instancia que toma las decisiones sustantivas en materia impositiva, de gasto público, crediticia, monetaria, agraria, laboral, educativa, minera, energética, de comunicaciones y de seguridad social. Igualmente es el presidente quien nombra y destituye a los secretarios encargados de los despachos, a los representantes diplomáticos, a los directores de las empresas paraestatales, a los altos mandos del ejército y del ramo judicial. Tiene además el ejercicio de la acción penal, es la principal fuente de legislación y, llegado el caso, puede asumir poderes de emergencia (Meyer, 1993: 60).

La magnitud de las facultades constitucionales y metaconstitucionales que posee el poder presidencial le otorga un control exagerado sobre las instituciones de gobierno. Justamente a ello se refiere Lorenzo Meyer (1996) cuando habla sobre un “poder anticonstitucional”, que se ve reflejado en siete aspectos: a) la transferencia discrecional en tiempos de campaña electoral de recursos materiales y humanos del gobierno federal al partido oficial; b) el control, por la vía del partido, de la mayoría de los miembros del poder legislativo; c) la censura política de los medios masivos de comunicación; d) el control sobre el poder judicial; e) la vigilancia de gobernadores y presidentes municipales; f) la sustentación de la impunidad a funcionarios que hacen uso indebido de sus atribuciones y privilegios, y g) la represión ilegal de los opositores.

Definitivamente, en México no ha operado un sistema presidencial de gobierno basado en la constitución, sino una forma exaltada de presidencialismo, que Jorge Carpizo (2004) desapueba por las siguientes razones:

- 1) Es una degeneración del sistema presidencial en donde se avasalla a los otros poderes y se tiende al caudillismo y a la arbitrariedad.
- 2) Lesiona al régimen democrático al reducir a los actores políticos reales, concentrando las principales facultades en el poder ejecutivo;
- 3) Generalmente el presidente ejerce funciones que le corresponden al legislativo e incluso las que no le corresponden a ningún poder, sino al electorado.
- 4) Las libertades de las personas pueden peligrar porque en la realidad es difícil detener la arbitrariedad de los administradores.

El poder presidencial puede considerarse formalmente débil, aunque en los hechos ha sido muy fuerte por factores no formales. Para explicar ese hecho, Matthew Soberg Shugart y Stephan Haggard (2001) realizaron un estudio comparativo sobre los poderes presidenciales en diversos países.

Hay cuatro características que definen a los regímenes presidenciales y los distinguen del parlamentarismo y del semi-presidencialismo: la rendición de cuentas del gabinete, la elección presidencial, los plazos fijos, y el poder de veto (Shugart y Haggard, 2001: 71).

Respecto a ello, en un sistema presidencial puro, los gabinetes rinden cuentas o son responsables ante un presidente electo popularmente por un plazo fijo (el plazo fijo

se refiere a que la supervivencia de cada poder es independiente de la del otro; ningún poder puede acortar el mandato de cualquier otro). Mientras que el presidente no puede disolver a la legislatura, posee normalmente poder de veto (Shugart y Haggard, 2001: 67).

Partiendo de una separación de poderes en los sistemas presidenciales puros, todos los presidentes son poderosos por el simple hecho de ser directamente electos jefes de gobierno sin poder ser removidos de su cargo. Sin embargo, existen grandes diferencias en los poderes presidenciales de los distintos países.

Haggard y Shugart (2001) identificaron tres poderes legislativos del presidente: poder de decreto, poder de veto y poder de establecer la agenda. A propósito, construyeron una escala para medir los poderes de los ejecutivos en los regímenes presidenciales (Cuadro 1) basada en cuatro indicadores: el veto total, el veto parcial, el poder de decreto y la autoridad exclusiva para presentar proyectos de ley (iniciativa exclusiva).

### **Cuadro 1**

#### **Un índice de Poderes Presidenciales sobre Legislación.**

##### Veto total

- 0 Sin derecho a veto, o para superar el veto se requiere de mayoría (dos terceras partes del pleno).
- 1 Sin derecho a veto sobre el gasto, pero para superar el veto en otros tipos de ley se requiere mayoría extraordinaria (dos terceras partes del pleno).
- 2 En todo tipo de ley se requiere mayoría extraordinaria para superar el veto.

##### Veto parcial

- 0 Sin derecho a veto parcial.
- 1 Derecho a veto parcial en algunos tipos de ley (generalmente sobre el gasto), se requiere mayoría extraordinaria para ser superado.
- 2 Derecho a veto parcial en todo tipo de ley, se requiere mayoría extraordinaria.

##### Decreto

- 0 No está previsto en la ley.
- 2 Está previsto en la ley.

Autoridad exclusiva para presentar proyectos de ley en áreas políticas específicas.

- 0 No está previsto en la ley, o aplica sólo para proyectos de ley del presupuesto sin restricciones mayores sobre las enmiendas legislativas.
- 1 Está previsto en la ley también en proyectos de ley no presupuestarios, pero no hay restricciones mayores sobre las enmiendas legislativas.
- 2 Está previsto en la ley, hay restricciones mayores sobre las enmiendas legislativas (tales como la incapacidad para aumentar el gasto).

	Valor del índice.	País	Veto total	Veto parcial	Decreto	Iniciativa exclusiva
<b>Poderes fuertes</b>	6	Argentina	2	2	2	0
	5	Rusia	2	0	2	1
	4	Chile	2	0	0	2
		Colombia	0	0	2	2
		Georgia	2	0	0	2
		Corea del Sur	2	0	0	2
		Perú	0	0	2	2
		Taiwán	2	0	0	2
		antes de 1997			2	1
	3	Brasil	0	0	2	0
		Ecuador	1	0	0	0
		Filipinas	2	1	0	0
	2	Bolivia	2	0	0	0
		República Dominicana	2	0	0	0
		El Salvador	2	0	0	0
		Guatemala	2	0	0	0
		Estados Unidos	2	0	0	0
		Uruguay	0	0	0	2

Continúa...

	<b>1</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
		Honduras	1	0	0	0
		México	1	0	0	0
<b>Poderes débiles</b>	0	Nicaragua	0	0	0	0
		Paraguay	0	0	0	0
		Venezuela	0	0	0	0

Fuente: Shugart, Matthew Soberg y Haggard, Stephan (2001) p. 80

El valor máximo que un país puede tener es ocho y el mínimo cero. Los países están organizados del más fuerte al más débil. De acuerdo a la escala, el presidente más poderoso es el de Argentina con un valor de 6. Las presidencias con menos poderes sobre legislación son las de Nicaragua, Paraguay y Venezuela, las cuales no cuentan con ninguno de los poderes<sup>3</sup>. En México, el presidente obtuvo un valor de uno en la escala, alcanzando el lugar 20 de los 23 países que incluye la muestra; es decir, es uno de los cuatro países con poderes sobre legislación más débiles.

En cuanto al poder de decreto, este estudio comparativo se enfoca en decretos que tiene fuerza de ley y pueden sustituir la ley existente sin necesidad del previo consentimiento de la asamblea. “En la práctica, el poder de decreto significa que el ejecutivo puede hacer que el congreso legisle sobre hechos consumados, habiendo modificado el statu quo” (Nacif, 2004: 13).

<sup>3</sup> Los poderes sobre legislación en Venezuela se transformaron radicalmente con la llegada al poder del presidente Hugo Chávez en 1999, al convocar a la Asamblea Nacional Constituyente con el objetivo de elaborar una nueva constitución; la cual cambió primeramente en su extensión, conformándose por 350 artículos, un número superior al de la derogada de 1961, contentiva de 252 artículos (Combellas, 2007: 69). Los poderes de decreto e iniciativa exclusiva de ley cambiaron de acuerdo a los artículos 236 y 204 respectivamente, otorgando al presidente facultades que no poseía con la anterior constitución.

El ejecutivo mexicano no posee autoridad ejecutiva de decreto. Son pocas las constituciones que le permiten al presidente promulgar por decreto una nueva legislación sin obtener autoridad explícita para hacerlo. La constitución de Argentina, por ejemplo, le otorga al presidente medios para lidiar con el congreso como “decretos de necesidad y urgencia”; lo que en Brasil se denomina “medidas provisorias”.

El veto es otro de los instrumentos del ejecutivo para influir en las decisiones del congreso. Un presidente con poder de veto puede firmar o vetar un proyecto de ley enviado por la legislatura, con ello, acepta la versión aprobada por la legislatura; si acepta o veta la ley entera, se lleva a cabo un veto total.

El papel del presidente no se limita a sugerir iniciativas y a esperar como un mero espectador lo que el congreso apruebe. Mediante su facultad de veto, el presidente puede rechazar, aceptar o negociar. Finalmente, de acuerdo con la constitución, el congreso propone, pero el ejecutivo dispone (Nacif, 2004: 11).

La tabla comparativa muestra que a pesar de que el poder de veto es un instrumento poderoso para influir en las decisiones del congreso, es el único que posee el ejecutivo mexicano. “En México, el presidente sólo puede vetar una iniciativa *en paquete*, pues a pesar de que la constitución le permite hacer observaciones *en todo o en parte*, no está autorizado para promulgar parcialmente una iniciativa” (Nacif, 2004: 13).

Con ello se demuestra que el presidencialismo mexicano es débil respecto a los poderes formales del presidente, en este caso en materia legislativa. No obstante, el

poder exacerbado del titular del ejecutivo estuvo determinado por los poderes metaconstitucionales, reflejados en reglas informales compartidas socialmente. Este tipo de reglas definen el funcionamiento de las instituciones al reforzarlas, desestabilizarlas e incluso sustituyendo a las reglas formales, procedimientos y organizaciones (Helmke y Levitsky, 2006: 2).

La capacidad del presidente para establecer la agenda o limitar la agenda del congreso se hace aún más fuerte donde hay restricciones sobre las enmiendas legislativas. Las facultades para establecer la agenda son muy comunes en leyes de presupuestos (Shugart y Haggard, 2001: 77).

Los instrumentos constitucionales del presidente mexicano para influir en la agenda legislativa del congreso son bastante inocuos. Ciertamente, puede presentar iniciativas de ley. Sin embargo, nada obliga a las cámaras del congreso a dictaminarlas y someterlas a votación. El presidente mexicano posee el derecho exclusivo de presentar la iniciativa de presupuesto, pero una vez que llega al congreso no tiene muchos instrumentos para influir en el resultado final. Incluso la autoridad presidencial para vetar el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados no está claramente estipulada en la constitución (Nacif, 2004: 13).

El único instrumento que tiene la presidencia mexicana para influir sobre cuestiones legislativas es su poder de veto, es decir, constitucionalmente las facultades del presidente son muy limitadas respecto a otros países con sistemas presidenciales de gobierno.

En varios sistemas latinoamericanos con reputación de presidencias fuertes, los presidentes prácticamente carecen de facultades constitucionales. Tal es el caso de México, donde la autoridad constitucional del presidente sobre legislación es mínima. Sus poderes derivaron de las grandes mayorías del PRI en la legislatura y de poderes extraordinarios dentro del mismo partido. Sin estas ventajas, los presidentes mexicanos serían sorprendentemente débiles en comparación con los de otros sistemas (Shugart y Haggard, 2001: 81).



### **Capítulo 3.**

#### **El cambio institucional del presidencialismo mexicano.**

El objetivo de este capítulo es demostrar el debilitamiento del presidencialismo mexicano, respecto a las variables que han definido a ésta forma particular de sistema de gobierno, desarrolladas en el primer capítulo, de acuerdo a la forma en que se construyeron en el periodo presidencial hegemónico en México. Las variables son: el gobierno unificado, la disciplina del partido gobernante y el liderazgo presidencial partidista.

El análisis de los datos se llevará a cabo mediante un estudio comparativo, por lo tanto, es necesario definir ese tipo de estudio, además de establecer sus límites. Para Arend Lijphart (1971: 683) un estudio comparativo es el análisis de un número reducido de casos. Para desarrollar la definición de un estudio comparativo, es preciso señalar la relación existente entre los estudios de caso y los comparativos, ya que son “búsquedas complementarias que se refuerzan entre sí” (Sartori, 1991: 45).

Tal relación exige aclarar anticipadamente que un estudio de casos es uno de los métodos básicos de investigación en las ciencias sociales. Lo que define a un estudio de casos es la especificidad de un objeto; el estudio de casos es la elección de un objeto por ser estudiado. “Lo que hace específico a un estudio de casos radica en mantener la unidad del todo, el esfuerzo por no perder el carácter unitario de la entidad que está siendo estudiada” (Tarrés, 2004: 256-257); es decir, el estudio de casos es el estudio de lo particular.

La discusión del método comparativo está incompleta sin la consideración del método de estudio de caso (Lijphart, 1971: 691). El método comparativo puede aplicarse a relativamente pocos casos (por lo menos a dos), y el método de estudio de caso a un solo caso. Pero el estudio de caso puede y debe estar estrechamente relacionado con el método comparativo; ciertos tipos de estudios de caso incluso pueden ser considerados partes implícitas del método comparativo. Dicho carácter implícito de los estudios de caso también lo toma en cuenta Giovanni Sartori, quien considera a los estudios de caso implícitamente comparativos.

María Luisa Tarrés (2004) afirma que el método comparativo, al igual que los estudios de caso, es otro de los métodos básicos de investigación en las ciencias sociales. Al mismo tiempo, considera presencia de ambigüedad en la distinción entre el método de los estudios de caso y el comparativo. “Una de las posibles aplicaciones del método comparativo puede darse cuando el diseño de una investigación considera el análisis de la misma entidad en al menos dos momentos del tiempo” (Tarrés, 2004: 258).

Precisamente ese fenómeno es el que define la estructura de esta investigación. Al estudiar las transformaciones de las variables que componen al poder presidencial en México, se incorpora una perspectiva comparativa “manteniendo el énfasis en los contextos propios” (Tarrés, 2004: 258).

En este caso, se realiza comparando las características del presidencialismo mexicano durante el sistema de partido hegemónico y la etapa posterior a la alternancia en el poder.

Giovanni Sartori ha estudiado diferentes visiones de la aplicación del método comparativo y la posibilidad de comparar o no diversas situaciones. Las comparaciones por las que él se inclina son las que se llevan a cabo entre “entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)” (Sartori, 1991: 35). Dicha clasificación implica asimilar y diferenciar los límites de la comparación. Mantener la distinción entre estudio de caso y comparación establece que “cuando se llega al control (verificación o falsificación) del conjunto (de leyes o generalizaciones), entonces la comparación es útil” (Sartori, 1991: 46).

La evidencia en la investigación es necesaria para construir conclusiones y resultados; las fuentes que se utilizarán para efectos del presente estudio se basarán en documentos, información que será tomada de estudios formales, evaluaciones previas, documentos administrativos, etcétera. La segunda fuente utilizada serán los registros de archivo; tales como gráficas, listas y datos oficiales organizados en medios electrónicos.

Antes de comenzar el estudio, es importante citar a Arend Lijphart (1971), quien considera al método comparativo como un “método para descubrir relaciones empíricas entre las variables, no como un método de medición”, misma forma que utilizaré para este capítulo.

### 3.1 Del gobierno unificado al gobierno dividido.

Los datos que se analizarán para describir la transformación del gobierno unificado en un gobierno dividido se basarán en las características de las legislaturas LVI (1994-1997) a la LXI Legislatura en curso (2009-2012).

**Cuadro 2**

**Composición de la Cámara de Diputados por Partido.**

**(1994-2012)**

Partido.	Presidente.					
	Ernesto Zedillo		Vicente Fox		Felipe Calderón	
	Legislatura.					
	LVI 1994-1997	LVII 1997-2000	LVIII 2000-2003	LIX 2003-2006	LX 2006-2009	LXI 2009-2012
<b>PRI</b>	300 (60%)	239 (47.8%)	208 (41.6%)	201 (40.2%)	106 (21.2%)	237 (47.4%)
<b>PAN</b>	119 (23.8%)	121 (24.2%)	205 (41%)	148 (29.6%)	206 (41.2%)	142 (28.4%)
<b>PRD</b>	71 (14.2%)	125 (25%)	54 (10.8%)	97 (19.4%)	125 (25%)	69 (13.8%)
<b>PVEM</b>	-	6 (1.2%)	17 (3.4%)	17 (3.4%)	17 (3.4%)	21 (4.2%)
<b>PT</b>	10 (2%)	7 (1.4%)	8 (1.6%)	6 (1.2%)	11 (2.2%)	13 (2.6%)

Continúa...

...continuación

<b>NA</b>	-	-	-	-	<b>9</b> <b>(1.8%)</b>	<b>9</b> <b>(1.8%)</b>
<b>PSN</b>	-	-	3 (.6%)	-	-	-
<b>PAS</b>	-	-	2 (.4%)	-	-	-
<b>CONV</b>	-	-	1 (.2%)	5 (1%)	18 (3.6%)	8 (1.6%)
<b>PSD</b>	-	-	-	-	5 (1%)	-
<b>Ind.</b>	-	2 (.4%)	2 (.4%)	26 (5.2%)	3 (.6%)	1 (.2%)
<b>Total.</b>	500	500	500	500	500	500

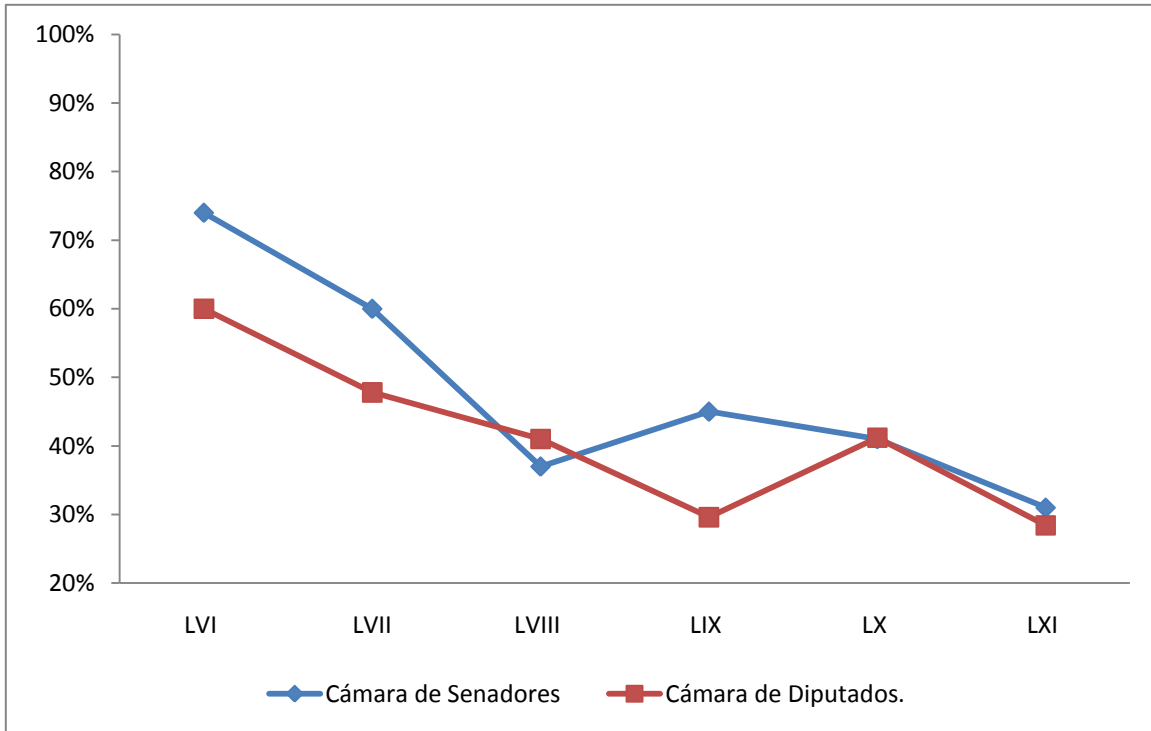
Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica de la Cámara de Diputados  
<http://www.diputados.gob.mx>

\*Siglas de los partidos: PAN: Partido Acción Nacional; PRI: Partido Revolucionario Institucional; PVEM: Partido Verde Ecologista de México; PT: Partido del Trabajo; PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista; PAS: Partido Alianza Social; Ind: Independientes.

Hasta la LVI Legislatura había predominado la mayoría absoluta del partido oficial en ambas cámaras. “La pérdida relativa de terreno del partido oficial, se empieza a producir en legislaturas anteriores, desde la LIV (1988-1991), en las que perdió la posibilidad de reformar la constitución por sí solo” (Paoli, 2000: 5). En conjunto, los diputados de los partidos de oposición PAN, PRD, PT y PVEM formaron la mayoría absoluta que tomó el control de la Cámara de Diputados.

**Gráfica 1**

**Porcentaje de representación en la Cámara de Diputados y Senadores por parte del partido gobernante.  
PRI: LVI y LVII legislatura  
PAN: LVIII a LXI legislatura**



Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx> y la Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx>  
Consultado el 23/11/2010

La gráfica 1 muestra un claro descenso del porcentaje de representación en el senado por parte del partido del presidente. Por lo que respecta al PRI, durante la LVI Legislatura (1994-1997) aún representaba la mayoría en esta cámara; para el periodo de 1997 al 2000 (LVII Legislatura) disminuyó el porcentaje de representación, aunque siguió siendo mayoría.

Con los datos observados se demuestra, en efecto, que la última legislatura con gobierno unificado se ubica en la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo. Tal y como se describió en el primer capítulo de la presente investigación, para que exista un gobierno sin mayoría es suficiente que el partido en el gobierno no cuente con la mayoría de los asientos en alguna de las dos cámaras, condición que se cumplió durante la LVII Legislatura, cuando en la Cámara de Diputados el partido gobernante, el PRI, obtuvo sólo el 47.8% de los escaños.

La disminución de la presencia del PRI hizo que la oposición en su conjunto obtuviera, por primera vez en la historia reciente del país, la posibilidad de manejar los asuntos legislativos. Sin embargo, la entonces oposición no logró crear coaliciones duraderas ni proponer salidas alternativas políticas al país. No sólo fue la inexperiencia lo que estuvo condicionando esta primera legislatura tan dividida, sino la fundada expectativa de que la victoria en el congreso era un paso firme hacia la alternancia en el ejecutivo (Hernández, 2005: 198).

A partir de la LVIII Legislatura, el partido del presidente (PAN) dejó de representar la mayoría parlamentaria en el congreso, lo que demuestra el establecimiento de un gobierno sin mayoría desde 1997, ya que ningún partido controló por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los escaños del congreso o de alguna de sus cámaras.

En la LVI Legislatura, el partido gobernante (PRI) contó con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, con un 60% de los escaños. A partir de 1997, durante la LVII Legislatura, el PRI perdió esa mayoría que había controlado desde 1929, con sólo el 47.8% en la Cámara de Diputados.

Para el año 2000, con el arribo del PAN al poder, el gobierno sin mayoría continuó, ya que de la LVIII Legislatura que va del año 2000 al 2003, a la LXI Legislatura en curso, que se prolongará hasta el año 2012, el partido gobernante no ha contado con el 50% más uno de los asientos en el congreso.

La pluralización del congreso ha revolucionado las capacidades del ejecutivo y el legislativo. En el “viejo régimen” la autonomía e independencia del poder legislativo, a pesar de estar inscritas en la constitución, simplemente no podían materializarse. Una vez que el congreso se pobló de partidos con la suficiente fuerza numérica para impulsar iniciativas propias y/o para modificar o frenar las del ejecutivo y su partido, tanto el estatus del congreso como las relaciones entre ambos poderes cambiaron de raíz.

Del lado del ejecutivo comenzaron a aparecer preocupaciones que nunca antes habían estado presentes. Entre ellas destacan: la viabilidad del programa gubernamental y el poder de la oposición para obstaculizarlo, el alcance de sus poderes y de su responsabilidad, su capacidad para fijar la agenda y el balance necesario entre aquellos proyectos que requieren la aprobación del congreso y los que pueden implementarse sin su cooperación, su libertad de nombramiento (Casar, 2008a: 252).



### **3.2 La disciplina del partido gobernante.**

La disciplina en el interior del partido gobernante es una de las características que prueban el grado de liderazgo del presidente, debido a que puede considerarse el resultado de las relaciones de poder en el partido. La disciplina partidaria es impuesta desde arriba, es decir, es el jefe del partido en el gobierno quien dirige determinado sentido de las decisiones dentro de la institución partidaria.

Para medir la disciplina partidaria se analizará de forma general el voto del partido gobernante hacia las iniciativas presentadas por el presidente. Posteriormente, se estudiará el voto cohesionado de los diputados en la misma línea del partido a favor las iniciativas presidenciales en cuanto al PEF y a la Constitución Política durante los gobiernos de los presidentes Ernesto Zedillo (LVII Legislatura), Vicente Fox (LVIII-LIX legislaturas), y lo que va del sexenio de Felipe Calderón, es decir, de la LX a la actual LXI Legislatura. Los datos que permitirán evidenciar el nivel de disciplina han sido tomados de la página web de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

El análisis de las votaciones del partido gobernante hacia las iniciativas del presidente con proyecto de decreto al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se llevará a cabo por un doble motivo: porque es obligación y facultad exclusiva del ejecutivo mandar las iniciativas presupuestales y, además constituye el principal instrumento de política pública del presidente. Es importante mencionar que “las iniciativas en materia presupuestal no se limitan al PEF, sino que incluyen también la Ley de Ingresos, la Ley Federal de Derechos, la llamada miscelánea fiscal

y la Ley de Coordinación Fiscal. Todas estas iniciativas constituyen el paquete presupuestario” (Casar, 2008a: 243).

**Cuadro 3**

**Tasa de aprobación a las iniciativas del ejecutivo en la Cámara de Diputados.**

	<b>LVII</b>	<b>LVIII</b>	<b>LIX</b>	<b>LX</b>	<b>LXI</b>
	<b>1997-2000</b>	<b>2000-2003</b>	<b>2003-2006</b>	<b>2006-2009</b>	<b>2009-2012</b>
<b>Presentadas</b>	43	53	36	42	24
<b>Aprobadas</b>	37	47	22	36	16
<b>Pendientes</b>	5	6	12	6	8
<b>Rechazadas</b>	1	-	2	-	-
<b>Tasa de aprobación %</b>	86	89	61	86	67

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx> Consultado el 29/03/2011

Como se observa en el cuadro 3, el ejecutivo federal en la LVII Legislatura que va de 1997 al año 2000, a cargo de Ernesto Zedillo Ponce de León, realizó un total de 43 iniciativas, de las cuales 37 fueron dictaminadas positivamente y tan sólo una fue dictaminada de forma negativa. La tasa de aprobación legislativa fue de 86%. Sólo un 6% de ellas las presentó el presidente de la República; lo que contrasta mucho con lo que ocurría antes. “Por varias décadas el presidente de la República presentó cerca del 90% de las iniciativas. Si vemos este tema en perspectiva con antecedentes más remotos, en los años sesentas cuando la decisión presidencial era

casi omnímoda en esta materia, encontramos que el titular del ejecutivo presentaba el 95% de las iniciativas” (Paoli, 2000: 11). En esta legislatura, todas las iniciativas dictaminadas positivamente presentadas por el presidente, tuvieron cambios notables y ninguna fue aprobada por unanimidad. A pesar de ello, la mayoría de los diputados del PRI, es decir, del partido gobernante, votaron todas las iniciativas a favor.

Durante la siguiente legislatura, la LVIII (2000-2003), el ejecutivo federal presentó un total de 53 iniciativas, de las cuales 47 fueron dictaminadas positivamente. La tasa de éxito fue de 89%. Hasta entonces, el partido gobernante había votado a favor el 100% de las iniciativas presentadas por el presidente; pero durante la LIX Legislatura (2003-2006), el ejecutivo federal presentó 36 iniciativas, de las cuales 22 fueron dictaminadas positivamente y 2 negativamente. La tasa de eficiencia legislativa se ubicó en 61%. En 20 de las iniciativas dictaminadas positivamente, la mayoría de los diputados del PAN votó a favor, aunque 2 iniciativas fueron votadas en contra por la mayoría de los diputados del PAN. Se observa que prácticamente todos votaron en el mismo sentido, reflejando así un alto grado de disciplina parlamentaria.

Durante la LX Legislatura (2006-2009), el presidente de la República presentó un total de 42 iniciativas, de las cuales 36 fueron dictaminadas positivamente; la tasa de aprobación fue de 86%. La mayoría de los diputados del PAN votó todas las iniciativas a favor. Para la actual LXI Legislatura, el ejecutivo federal ha presentado al 5 de febrero de 2011, 24 iniciativas, de las cuales 16 han sido dictaminadas positivamente. La mayoría de los diputados del PAN votó todas las iniciativas a favor.

A pesar de ello, la tasa de éxito disminuyó hasta un 67%. La tasa promedio de las cinco legislaturas estudiadas es de 78%.

Derivado del análisis cuantitativo de la tasa de aprobación a las iniciativas presidenciales, puede concluirse que la tasa de éxito legislativo del presidente ha disminuido como efecto de la pérdida de mayorías en el congreso por parte de su partido.

A continuación, se realizará un estudio para medir el voto parlamentario del partido del presidente en su misma línea, reflejado en la disciplina partidaria. En el caso de México, se puede obtener mediante el Índice de Rice corregido, que proponen William Heller y Jeffrey Weldon (Martínez, 2009: 81):

$$Irc = (A - B - C) / (A + B + C)$$

Donde Irc es el valor del Índice de Rice corregido, el cual consiste en obtener la diferencia relativa entre la mayor parte de los votos emitidos en un sentido (determinado por la dirigencia del partido) menos el menor: A es el número de votos mayoritario, B es el número de votos minoritario, y C es el número de abstenciones. El índice puede tomar valores de 0 a 1, el 1 significa total disciplina y el 0 nula disciplina.

**Cuadro 4**

**Índice de Rice corregido del partido gobernante por Legislatura sobre iniciativas presentadas por el ejecutivo federal dictaminadas y aprobadas acerca del Presupuesto de Egresos de la Federación.**

<b>Legislatura.</b>	<b>Partido.</b>	<b>Ejercicio Fiscal</b>	<b>Índice de Rice corregido.</b>
<b>LVII</b>	<b>PRI</b>	1998-1999-2000	.993*
<b>LVIII</b>	<b>PAN</b>	2001	1
		2002	1
		2003	1
<b>LIX</b>	<b>PAN</b>	2004	.972
		2005	1
		2006	1
<b>LX</b>	<b>PAN</b>	2007	1
		2008	.918
		2009	1
<b>LXI</b>	<b>PAN</b>	2010	.992
		2011	.985

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx> Consultado el 27/02/2011

\*Weldon, Jeffrey A. (en Mascott, 2006: 11)

## Cuadro 5

### Índice de Rice corregido del partido gobernante por Legislatura sobre iniciativas presentadas por el ejecutivo federal dictaminadas y aprobadas acerca de reformas constitucionales.

Legislatura.	Partido.	Reforma constitucional.	Índice de Rice corregido.
LVII	PRI	No disponible.	.993*
LVIII	PAN	-	-
LIX	PAN	Artículo 38.	.728
LX	PAN	Fracción XXI del artículo 73.	1
		Diversas disposiciones en materia de gasto.	1
LXI	PAN	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx> Consultado el 27/02/2011

\* Weldon, Jeffrey A. (en Mascott, 2006: 11)

Como expresa Alonso Lujambio en su estudio sobre el gobierno dividido en México, “en el pasado no quedaba registro oficial y preciso de qué partidos votaban a favor y cuáles en contra, y menos aun de qué diputados votaban a favor, en contra o se abstenían. Sin embargo, y por razones obvias, el nuevo sistema electrónico de votación no pudo instalarse desde el primer día de la LVII Legislatura (1° de septiembre de 1997), sino hasta el 6 de octubre de 1998, esto es, trece meses después de iniciados sus trabajos” (Lujambio, 2001: 264).

Se menciona lo anterior porque, a consecuencia de la falta de información sobre iniciativas presentadas por el ejecutivo federal, en este caso acerca de reformas Constitucionales y del PEF durante la LVII Legislatura, los datos han sido tomados de fuentes alternas a las brindadas por la Cámara de Diputados.

Durante el primer gobierno dividido en el poder legislativo en 1997, en la LVII Legislatura hubo un alto grado de disciplina por parte del PRI, partido en el gobierno durante ese periodo. En esa legislatura, 9 de cada 10 diputados del PRI mantuvieron la línea del partido en las 138 votaciones sometidas al pleno entre el 6 de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999 (Lujambio, 2001: 266).

Posteriormente, en el año 2000, periodo que significó la alternancia en el poder y el fin del gobierno hegemónico del PRI, destacó la existencia de un alto grado de disciplina dentro del partido gobernante durante la LVIII Legislatura. Si bien durante el primer sexenio con gobierno panista en la presidencia, el titular del ejecutivo no presentó ninguna iniciativa en materia constitucional; en cuanto a iniciativas del PEF para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003 la disciplina mostró el nivel más alto.

Para la LIX Legislatura (2003-2006), las iniciativas de decreto del PEF 2004, 2005 y 2006 por parte del presidente Vicente Fox, generaron un promedio de .990 de disciplina según el IRC. En cuanto a reformas a la constitución, el ejecutivo federal presentó una sola iniciativa, con la mayoría de los votos a favor por parte de su partido, logrando un índice de .728 para el grupo parlamentario del PAN.

Durante la primera mitad del sexenio de Felipe Calderón, es decir, en la LX Legislatura, con los tres proyectos de decreto del Presupuesto de Egresos de la

Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, 2008 y 2009 se obtuvo un índice de .972, resultado del promedio entre los tres ejercicios. En 2007, el presidente Calderón presentó una iniciativa que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de gasto; y para 2008 planteó la reforma a la fracción XXI del artículo 73 de la constitución, ambas fueron dictaminadas y aprobadas por la mayoría de los diputados panistas con un IRC perfecto.

Después de observar los cuadros 1 y 2, analizando los datos derivados de la Gaceta Parlamentaria, se demuestra que el Índice de Rice corregido desde 1994 hasta 2003 fue mayor a .99; para la LIX Legislatura (2003-2006) el índice de disciplina disminuyó un poco para las iniciativas constitucionales, obteniendo .728. Después de ello, el índice de disciplina ha mantenido niveles altos aún después de la alternancia en el poder.



### **3.3 El liderazgo presidencial partidista.**

Quien fue postulado por un partido político a la presidencia de la República y gana las elecciones, al asumir el puesto asume también el liderazgo de su partido, con lo cual queda “estrechamente vinculado por compromisos que van desde lo ideológico-político hasta lo moral-anímico” (Mendoza, 1998: 277), sin embargo esta situación es diferente de acuerdo al partido que gobierne. Para identificar y comprobar si el presidente sigue siendo el líder reconocido de su partido como lo fue durante la época posrevolucionaria, se analizarán datos documentales en referencia a sus acciones metaconstitucionales, respecto a la designación de cargos dentro de su partido.

Existen varias formas para dar cuenta del liderazgo que el presidente ejerce sobre su partido, en esta investigación se analizarán los cargos que han designado los presidentes de la República al interior de su partido a partir de 1994 con Ernesto Zedillo en la presidencia, y hasta el sexenio actual de Felipe Calderón. Para ello, el análisis tomará en cuenta el cargo anterior y posterior de cada uno de los dirigentes del partido del presidente.

Como ya fue mencionado en el capítulo anterior, el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga al presidente la facultad de nombrar diversos cargos dentro y fuera de su partido, como son: los secretarios del despacho, algunos empleados de la Unión, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, el Procurador General de la República, empleados superiores de Hacienda, entre otros.

Además de provenir de una fuente legal, las facultades presidenciales de nombramiento de funcionarios pueden ser de carácter metaconstitucional. Jorge Carpizo expresa que las facultades metaconstitucionales de nombramiento provienen de dos fuentes: la ley secundaria y el sistema político (Carpizo, 1978: 120). La primera fuente se refiere a leyes como la Ley Federal del Trabajo, Ley del Seguro Social, entre muchas otras. Fuera de los marcos legales, el titular del ejecutivo nombra candidatos a gobernadores, presidentes municipales, senadores y a la mayoría de los diputados. Además, el presidente determina en última instancia a los candidatos de su partido.

**Cuadro 6**  
**Dirigentes del partido gobernante y cargo anterior por Legislatura.**

<b>Presidente de la República.</b>	<b>Legislatura.</b>	<b>Presidente del partido gobernante.</b>	<b>Cargo anterior.</b>	<b>Cargo posterior.</b>
<b>Ernesto Zedillo Ponce de León</b>	LVI 1994-1997	1994: Ignacio Pichardo Pagaza. <sup>1</sup>	Embajador de México en España.	Secretario de Energía de la República.
		1994-1995: María de los Ángeles Moreno. <sup>2</sup>	Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.	Senadora de la República.
		1995-1996: Santiago Oñate Laborde.	Secretario del Trabajo y Previsión Social.	Embajador de México en el Reino Unido y los Países Bajos.
		1996-1997: Humberto Roque Villanueva.	Diputado Federal.	Director de la Aseguradora Hidalgo.
	LVII 1997-2000	1997-1999: Mariano Palacios Alcocer.	Embajador de México en Portugal.	Secretario del Trabajo y Previsión Social.
		1999: José Antonio González Fernández.	Secretario de Trabajo y Previsión Social.	Secretario de Salud.
		1999-2002: Dulce María Sauri Riancho.	Secretaria General del PRI.	Senadora de la República.
<b>Vicente Fox Quesada</b>	LVIII 2000-2003	1999-2002 y 2002-2005: Luis Felipe Bravo Mena. <sup>3</sup>	Senador de la República.	Embajador de México ante el Vaticano.
	LIX 2003-2006	2005-2007: Manuel Espino Barrientos. <sup>3</sup>	Secretario General del PAN.	Presidente de la Organización Demócrata Cristiana de América.

Continúa...

<b>Felipe de Jesús Calderón Hinojosa</b>	<b>LX</b> 2006-2009	<b>2007-2009: Germán Martínez Cázares.</b>	<b>Secretario de la Función Pública.</b>	<b>Integrante del Comité Ejecutivo Nacional del PAN.</b>
	LXI 2009-2012	2009-2010: César Nava Vázquez. <sup>4</sup>	Secretario Particular del presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa.	Diputado Federal.
		2010-: Gustavo Madero Muñoz. <sup>5</sup>	Coordinador Parlamentario del PAN en la Cámara de Senadores.	-

Fuente: Elaboración propia con datos de:

Para los dirigentes priístas: (Corona, 2003: 183-188).

Para los dirigentes panistas: (Cuéllar, 2003: 38-149).

<sup>1</sup> <http://tinyurl.com/pichardo> Consultado el 27/02/2011

<sup>2</sup> <http://tinyurl.com/angeles-moreno> Consultado el 27/02/2011

<sup>3</sup> <http://tinyurl.com/manuel-esp> Consultado el 27/02/2011

<sup>4</sup> <http://tinyurl.com/cesar-nava> Consultado el 27/02/2011

<sup>5</sup> <http://tinyurl.com/gustavo-madero> Consultado el 27/02/2011

Durante la LVI Legislatura (1994-1997) cuatro funcionarios ejercieron la presidencia del PRI; el 13 de mayo de 1994 asumió el cargo Ignacio Pichardo Pagaza, ex embajador de México en España y posteriormente nombrado secretario de Energía por el entonces presidente de la República Ernesto Zedillo. El 3 de diciembre del mismo año, después de haber sido secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, María de los Ángeles Moreno fue nombrada presidenta del partido; después de su breve gestión, Santiago Oñate Laborde, ocupó el cargo.

En 1997 el presidente de la República impuso su condición de jefe del PRI y designó a Mariano Palacios Alcocer como sucesor de Humberto Roque, operando otra vez el dedazo presidencial. Una vez más, el presidente de la República asumió su papel, no

de jefe ni de líder, sino de propietario del partido y decidió quien debería ser el dirigente nacional (Corona, 2003: 184).

Cuando Mariano Palacios Alcocer presentó su renuncia, el secretario del Trabajo y Previsión Social, José Antonio González Fernández anunció que buscaría el cargo de presidente del partido. A mediados de marzo de 1999, dos fórmulas de militantes obtuvieron el registro para contender por los cargos de presidente y secretario general, lo cual sucedía por primera vez, después de que sólo una fórmula había obtenido el registro en los periodos anteriores. Luego de que los consejeros políticos le dieran su voto de confianza, González Fernández asumió la dirigencia del CEN del PRI, quien fue nombrado secretario de Salud por el presidente Zedillo después de conocerse su renuncia (Corona, 2003: 188).

Con la llegada del PAN al gobierno en el 2000, Luis Felipe Bravo Mena fue designado presidente del CEN del PAN por dos periodos: 1999-2002 y 2002-2005; para después ser nombrado Embajador de México ante el Vaticano por Vicente Fox.

Con el arribo de Felipe Calderón al poder, para 2007 designó al secretario de la Función Pública, Germán Martínez Cázares como dirigente de su partido. En 2009, el presidente Calderón nombró a su secretario particular, César Nava Vázquez, a dicho puesto, quien permaneció ahí hasta 2010, cuando el cargo fue ocupado por Gustavo Madero Muñoz al derrotar a su contrincante y candidato calderonista, Roberto Gil Zuarth.

Durante el gobierno priísta existió un modelo claro de liderazgo presidencial sobre los nombramientos al interior de su partido. A partir del 2000, con el arribo del PAN a la

presidencia de la República, aquél liderazgo se vio afectado. Vicente Fox no fue reconocido como líder del partido por los diputados o senadores del PAN. Los líderes parlamentarios del PAN, que controlan los incentivos selectivos que permiten crear una elevada disciplina, son seleccionados por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), y no por los diputados. El presidente, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, tiene sobre el CEN una influencia relativamente escasa (Weldon, 1997: 153).

**Cuadro 7**  
**Coordinadores parlamentarios y cargo anterior por Legislatura.**

Presidente de la República	Legislatura	Coordinador Parlamentario en la Cámara de Diputados	Cargo anterior	Coordinador Parlamentario en la Cámara de Senadores	Cargo anterior
<b>Ernesto Zedillo Ponce de León</b>	LVI 1994-1997	Humberto Roque Villanueva.	n.d.	María de los Ángeles Moreno. <sup>1</sup>	Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.
	LVII 1997-2000	Arturo Núñez Jiménez. <sup>2</sup>	Subsecretario de Gobernación.	1997-1998: Genovevo Figueroa Zamudio. <sup>3</sup>	Senador por Michoacán
				1998-2000: María de los Ángeles Moreno. <sup>4</sup>	Presidenta del PRI.
<b>Vicente Fox Quesada.</b>	LVIII 2000-2003	Felipe Calderón Hinojosa. <sup>5</sup>	Presidente del PAN.	Diego Fernández de Cevallos. <sup>7</sup>	Coordinador Parlamentario de la Cámara de Diputados del PAN.
	LIX 2003-2006	José González Morfín. <sup>6</sup>	1996-2002: Miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PAN.		

Continúa...

...continuación

<b>Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.</b>	<b>LX</b> <b>2006-2009</b>	<b>Héctor Larios Córdova.<sup>8</sup></b>	<b>Senador de la República.</b>	<b>2006-2008: Santiago Creel Miranda.<sup>9</sup></b>	<b>Secretario de Gobernación.</b>
				2008-2010: Gustavo Madero Muñoz. <sup>11</sup>	Diputado Federal.
	LXI 2009-2012	Josefina Vázquez Mota. <sup>10</sup>	Secretaria de Educación Pública.	2010-actualidad: José González Morfín. <sup>12</sup>	Miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PAN.

Fuente: Elaboración propia con datos de:

<sup>1</sup><http://tinyurl.com/angeles-moreno> Consultado el 27/02/2011

<sup>2</sup><http://www.senadorportabasco.org/about> Consultado el 27/02/2011

<sup>3</sup><http://tinyurl.com/genovevo-figueroa>

<sup>4</sup><http://tinyurl.com/angeles-moreno> Consultado el 27/02/2011

<sup>5</sup><http://www.presidencia.gob.mx/felipecalderon/> Consultado el 27/02/2011

<sup>6</sup><http://tinyurl.com/gonzalez-morfin> Consultado el 27/02/2011

<sup>7</sup><http://tinyurl.com/diego-fernandez> Publicado: Sábado, 15 de mayo de 2010, consultado el 27/02/2011

<sup>8</sup><http://tinyurl.com/hector-larios> Consultado el 27/02/2011

<sup>9</sup><http://tinyurl.com/santiago-creel> Consultado el 27/02/2011

<sup>10</sup><http://www.accionjosefina.org/trayectoria.php> Consultado el 27/02/2011

<sup>11</sup><http://tinyurl.com/gustavo-madero> Consultado el 27/02/2011

<sup>12</sup><http://tinyurl.com/gonzalez-morfin> Consultado el 27/02/2011

n.d. no disponible

En 1994, José Francisco Ruiz Massieu fue nombrado secretario general del CEN del PRI, pero fue asesinado en septiembre de ese año. Este asesinato cimbró al sistema en su conjunto y fue ese el contexto en el que se llevo a cabo la sucesión presidencial de Ernesto Zedillo. Debido a ello, María de los Ángeles Moreno ocupó el cargo, y para 1995 fue designada coordinadora parlamentaria del PRI en la Cámara de Senadores.



En las elecciones intermedias de 1997, cuando se renovó el Congreso, el PRI sufrió una gran derrota electoral; por primera vez, la Cámara de Diputados no tuvo la mayoría absoluta del PRI, ya que ganó 239 curules de las 500 disponibles. Y en el senado la oposición obtuvo 13 de los 32 escaños disponibles. Este fue el resultado del intento democratizador del PRI, el cual se basó en una serie de reformas constitucionales que redefinían el papel de la institución presidencial. Algunas de las reformas fueron la autonomía que se le concedió al Banco de México y la independencia otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otra reforma, fue independizar al Instituto Federal Electoral del gobierno; con ello, se convirtió en un instituto ciudadano con la intención de que los procesos electorales adquirieran mayor credibilidad y legitimidad. El intento democratizador alentó a una competencia electoral y las elecciones de 1997 fueron la mejor demostración (Reyna, 2009: 89-90).

Para esa legislatura, el ex subsecretario de Gobernación, Arturo Núñez Jiménez, fue electo diputado federal en 1997 por el principio de mayoría relativa y se desempeñó como coordinador del grupo parlamentario del PRI. Por su parte, Genovevo Figueroa Zamudio fue designado senador por Michoacán en 1994 para la LVI y LVII legislaturas; en 1997 fue nombrado coordinador de los senadores del PRI y presidente de la Gran Comisión del Senado, hasta su nombramiento como Embajador de México en Argentina en 1998.

Durante la LVIII y LIX legislaturas, Diego Fernández de Cevallos fungió como coordinador de los senadores del PAN. De 2000 a 2003 el ex presidente del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa fue coordinador del grupo parlamentario

del PAN en la Cámara de Diputados de México. Para 2003 fue nombrado secretario de Energía por el presidente Vicente Fox, renunciando al cargo en 2004 para buscar la presidencia de la República. Al dejar Calderón la coordinación del PAN en la Cámara de Diputados lo sucedió José González Morfín.

Con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia de la República, en el 2006, Héctor Larios Córdova, miembro del PAN desde 1990, fue designado coordinador de los diputados del PAN. En cuanto a la coordinación de los senadores, Santiago Creel Miranda, ex secretario de Gobernación, ocupó ese cargo de 2006 hasta 2008, cuando Gustavo Madero Muñoz lo sustituyó, permaneciendo en el cargo hasta el año 2010.

Actualmente, Josefina Vázquez Mota, ex secretaria de Educación Pública funge como coordinadora de los diputados panistas en el congreso y José González Morfín como coordinador de los senadores.

Con el análisis cualitativo de los cuadros 4 y 5, puede concluirse que todos los presidentes del PRI tuvieron un cargo previo dentro o fuera del mismo partido. Los nombramientos los realiza el presidente de la República, ya sea de embajadores o miembros del gabinete ejecutivo. El liderazgo presidencial partidista es evidente: los funcionarios nombrados líderes del partido gobernante, por el titular del ejecutivo, poseen un historial previo y posterior designado por el propio presidente.

El presidente dejó de ser líder reconocido del partido gobernante, a partir del sexenio de Vicente Fox; la imagen poderosa que reflejaron por tantos años los dirigentes priístas disminuyó cuando el Comité Ejecutivo del PAN dejó de ser controlado

totalmente por el presidente. Felipe Calderón recuperó el liderazgo al nombrar a su colaborador Germán Martínez Cázares y más tarde a su secretario particular César Nava. Aunque para 2010 su candidato, Roberto Gil Zuarth, fue derrotado por Gustavo Madero Muñoz.

El liderazgo del presidente, reflejado en su poder para nombrar y remover a funcionarios en las instituciones de gobierno, no es suficiente para llevar a cabo el hiperpresidencialismo implantado en la época posrevolucionaria en México; debido a que si alguno de los requisitos necesarios -un sistema presidencial basado en la constitución, un gobierno unificado y disciplina en el interior del partido gobernante- se ve disminuido o afectado, es probable que se debilite o desaparezca.

### 3.4 Estudio comparativo.

**Cuadro 8**  
**Comparativo de las tres variables de estudio:**  
**Gobierno unificado/dividido, disciplina del partido gobernante y liderazgo**  
**presidencial.**

Variable.		Presidente de la República.					
		Ernesto Zedillo Ponce de León.		Vicente Fox Quesada.		Felipe Calderón Hinojosa.	
		Legislatura					
		LVI 1994-1997	LVII 1997-2000	LVIII 2000-2003	LIX 2003-2006	LX 2006-2009	LXI 2009-2012
<b>Gobierno unificado o dividido.</b>		Unificado	Dividido	Dividido	Dividido	Dividido	Dividido
<b>Disciplina del partido gobernante.</b>  <b>(Índice de Rice corregido)</b>	Presupuesto.	Sin registro oficial.	.993	1	.990	.972	.988
	Reformas constitucionales.	Sin registro oficial.	.993	-	.728	1	-
<b>Liderazgo presidencial al interior del partido gobernante.</b>		Sí	Sí	No	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 8 sintetiza el estudio comparativo de las tres condicionantes del hiperpresidencialismo establecido en México desde la instauración del sistema de partido hegemónico, en contraste con el periodo de democratización y alternancia surgido en 1997 con la pluralización del congreso.

El gobierno unificado existió hasta la LVI Legislatura, después de que el PRI, partido gobernante hasta entonces, había representado mayoría absoluta en las dos cámaras del congreso. A partir de 1997, surgió el primer escenario de mayoría dividida en el congreso; con lo cual, el poder ejecutivo se redimensionó de acuerdo a las funciones que tradicionalmente había desempeñado. El congreso mexicano se ha pluralizado y, con ello, las relaciones entre el ejecutivo y legislativo han cambiado significativamente.

La disciplina parlamentaria al interior del partido gobernante ha mantenido niveles altos respecto al índice utilizado para la investigación (Índice de Rice corregido); tanto el PRI como el PAN, durante sus respectivas gestiones de gobierno han sido altamente disciplinados en cuanto a las iniciativas presentadas por el presidente de la República sobre reformas constitucionales y decretos del PEF.

A pesar de que no se presentaron iniciativas en materia constitucional por parte del ejecutivo federal durante las LVIII y LXI legislaturas, se observa que el índice más bajo fue registrado en la LIX Legislatura (2006-2009), de acuerdo a las votaciones de los diputados del PAN hacia las iniciativas de reformas constitucionales, observando un IRC de .728.

En cuanto a la tercer variable, se concluye que después del constante liderazgo presidencial partidista observado durante los gobiernos priístas, respecto a nombramientos al interior de su partido; llegada la etapa de transición del poder o democratización en México, el primer gobierno panista, con el presidente Vicente Fox, se observó debilitado, ya que los nombramientos en su gobierno no sólo

dependieron de su decisión; por lo tanto, dejó de ser reconocido como líder por los propios integrantes de su partido.

En el breve lapso de 1997 a 2001, ya sin el apoyo pleno y disciplinado de un partido hegemónico, se pasó de la percepción de una presidencia imperial a una presidencia de opereta; pero al margen de los errores, omisiones y frivolidades del presidente Vicente Fox, hay que subrayar que al dejar de ser el jefe político del país se perdió una de las facultades metaconstitucionales más importantes del presidencialismo mexicano (Casanova, 2007: 37).

Al inicio de su gestión, el actual presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, designó varios puestos públicos, con lo que se apoderó del liderazgo de su partido. Pero hacia la segunda mitad de su sexenio ese poder se vio afectado. Con ello, la condición de liderazgo reconocido por parte de su partido dejó de cumplirse y el presidencialismo mexicano se debilitó.

El sistema político mexicano funciona hoy inadecuadamente porque fue diseñado y desarrollado dentro de un régimen presidencialista (no presidencial) que ya no existe. Con el acotamiento de las facultades del presidente, su poder se observa disminuido; sin embargo, el presidente de la República conserva aún grandes poderes: es el jefe de Estado, de la administración pública y del ejército, además de ser el principal iniciador de leyes en el país. A pesar de ello, la gobernabilidad es precaria y los alcances del gobierno limitados (Casanova, 2007: 38).

## **Conclusiones.**

Con el análisis del origen y las características del sistema presidencial de gobierno en México respecto a los regímenes parlamentarios, se advierte que, a pesar de las diferencias en los diseños institucionales de cada uno, ambos tienen ventajas y debilidades de acuerdo al contexto en el que se encuentren.

El presidencialismo instaurado en México después de la revolución, se caracterizó por poseer una enorme gama de poderes; es decir, se trató de un hiperpresidencialismo que posibilitó la existencia de un sistema de partido hegemónico que permitió al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición, sino su comportamiento.

Con base en las variables que definieron al presidencialismo mexicano, se describió el diseño y funcionamiento de dicho sistema. A lo largo del primer capítulo se analizaron algunos de los estudios más relevantes para la investigación y los puntos en los que convergen para fundamentar el diseño y las características que definen el presidencialismo, sus ventajas, desventajas y distintas concepciones.

Como resultado del estudio comparativo que se llevó a cabo respecto a las variables que han definido a ésta forma particular de gobierno durante el régimen hegemónico en México y la etapa posterior a la alternancia en el poder, se evidenció el debilitamiento del presidencialismo mexicano.

Con la fundación del partido dominante, desde 1929 se contó con un gobierno unificado, donde el presidente tuvo un control mayoritario y altamente disciplinado de ambas cámaras del congreso. Al perder la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997, se presentó un escenario de gobierno dividido. El presidente de la República vio reducidos sus campos de acción; el sistema de partidos se pluralizó y las relaciones entre ejecutivo y legislativo cambiaron drásticamente; los contrapesos se volvieron reales, lo cual favoreció a la disminución del poder presidencial; con ello, cada vez se observaron más acotadas aquellas facultades metaconstitucionales de las que gozó el presidente desde la época posrevolucionaria.

El gobierno dividido en México es ya una constante y la oposición es cada vez más visible; por lo tanto, el presidencialismo mexicano ha dejado de ser ese caso excepcional en el que era inconcebible un equilibrio de poderes. Sin los poderes que derivaron de las grandes mayorías priístas, el presidente se muestra debilitado en comparación con el poder presidencial de otros sistemas.

Para medir la disciplina partidaria, se analizó de forma general el voto del partido gobernante hacia las iniciativas presentadas por el presidente. Posteriormente, se estudió el voto cohesionado de los diputados en la misma línea de su partido en torno a reformas constitucionales y presupuestales durante los gobiernos de los presidentes Ernesto Zedillo (LVII Legislatura), Vicente Fox (LVIII- LIX legislaturas) y lo que va del sexenio de Felipe Calderón, es decir, de la LX a la actual LXI Legislatura.

La disciplina parlamentaria al interior del partido gobernante ha mantenido niveles altos respecto al índice utilizado para la investigación (Índice de Rice corregido);



tanto el PRI como el PAN, durante sus respectivas gestiones de gobierno, han sido altamente disciplinados en referencia a las iniciativas presentadas por el presidente.

En cuanto a la tercer variable (el presidente como líder reconocido del partido gobernante), se concluye que después del constante liderazgo presidencial partidista observado durante los gobiernos priístas, al llegar la etapa de transición del poder o democratización en México, el primer gobierno panista se observó debilitado, ya que los nombramientos en su gobierno no sólo dependieron de su decisión; por lo tanto, dejó de ser reconocido como líder por los propios integrantes de su partido.

Al inicio de su gestión, el actual presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, designó a varios funcionarios públicos, con lo que se apoderó del liderazgo de su partido. Sin embargo, hacia la segunda mitad de su sexenio ese poder se vio afectado. Con ello, la condición de liderazgo reconocido por parte de su partido dejó de cumplirse y el poder del titular del ejecutivo se observó acotado.

Al finalizar el control que el presidente de la República había ejercido sobre todos los niveles de gobierno, como resultado del sistema de partido hegemónico implantado en México y, a raíz de los cambios operados en la estructura política desde la transición, la alternancia y los gobiernos divididos en México, el poder ejecutivo se ha redimensionado de acuerdo a las funciones que tradicionalmente había desempeñado.

A partir de la alternancia y los gobiernos divididos en México, la imagen del presidente se ha debilitado y sus poderes constitucionales y metaconstitucionales han disminuido. Las transformaciones del sistema presidencial de gobierno en

México abren el camino al surgimiento de un escenario verdaderamente democrático y al diseño de mecanismos que contribuyan a la colaboración entre poderes.

Un gobierno presidencial más apegado a la legalidad contribuirá a que exista equilibrio entre poderes y un alto grado de institucionalización política, dejando atrás el carácter autoritario del presidencialismo y logrando así una mayor estabilidad política.

A pesar de ello, el acotamiento de las facultades de todo tipo del poder ejecutivo no es suficiente para llevar a cabo un gobierno democrático, si no existe un control efectivo sobre su proceder y un ejercicio eficiente de su poder.

## Bibliografía.

- Carbonell, José (2002) *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Carpizo, Jorge (1978) *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- (2004) “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, México: *Revista Latinoamericana de Derecho* Año I, núm. 1, enero-junio, pp. 1-37, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Casanova Álvarez, Francisco (2007) “Un laberinto sin minotauro (Hacia una nueva institucionalidad política en México)”, México: *Revista de la Universidad de México*. Nueva Época Núm. 40
- Casar, María Amparo (1996) “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, México: *Política y Gobierno*. Centro de Investigación y Docencia Económicas vol. III, núm. 1.
- (2008a) “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, México: *Política y Gobierno*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. vol. XV, núm. 2.
- (2008b) *Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.) (2002) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México: Taurus-CIDE.
- Combellas, Ricardo (2007) “El Proceso Constituyente y la Constitución de 1999” en Maihold, Günther (editor) *Venezuela en retrospectiva: los pasos hacia el régimen chavista*, Madrid: Iberoamericana.
- Córdova, Arnaldo (1972) *La formación del poder político en México*, México: Ediciones Era.
- (1974) *La política de masas del cardenismo*, México: Ediciones Era.

- \_\_\_\_\_ (1979) *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México: Ediciones Era.
- Corona Armenta, Gabriel (2006) “El presidencialismo mexicano en la consolidación democrática” en: Corona Armenta, Gabriel (coord.) *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, México: Gernika UNAM pp. 13-44
- \_\_\_\_\_ (2003) “La selección de los dirigentes nacionales del PRI” en Reveles Vázquez, Francisco (coord.) *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*, México: Gernika.
- Crespo, José Antonio (2006) *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México: Centro de Estudios de Política Comparada (Cuadernos de metapolítica).
- Cuéllar, Mireya (2003) *Los Panistas. Quiénes son, dónde están, qué representan*, México: Ediciones La Jornada.
- Espíndola Mata, Juan (2004) *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial en México*, México: El Colegio de México.
- Garrido, Antonio; Martínez, Ma. Antonia y Parra, Francisco (2011) *Accountability, democracia y reforma política en México*, México: Siglo XXI Editores.
- González Casanova, Pablo (1965) *La democracia en México*, México: Era.
- Gundermann Kröll, Hans (2004) “El método de los estudios de caso” en Tarrés, María Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: Porrúa, El Colegio de México, FLACSO pp. 251-288.
- Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J. (2001) *El Federalista*. Segunda edición en español, México: Fondo de Cultura Económica.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2006) (coords.) *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2005) “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, México: *Estudios*

*Mexicanos* Vol. 21, No. 1, University of California Press- Universidad Nacional Autónoma de México.

Jiménez Badillo, Margarita (2004) “La oposición Parlamentaria en el presidencialismo mexicano (1997-2003)”, España: Tesis Doctorales Universidad de Salamanca.

Lanzaro, Jorge (comp.) (2001a) *Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Argentina: CLACSO.

————— (2001b) “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en Lanzaro, Jorge (comp.) *Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Argentina: CLACSO.

Lijphart, Arend (1971) “Comparative Politics and the Comparative Method”, *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3.

————— (1992) (ed.) *Parliamentary versus presidential government*, E.U. Oxford University Press.

Linz, Juan José (1984) “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?” en Linz, Juan José y Valenzuela, Arturo (comps.) (1997) *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*, Madrid: Alianza Universidad.

————— (1990) “Los peligros del presidencialismo” en Diamond, Larry y Plattner, Marc (comps.) (1996) *El resurgimiento global de la democracia*, México: IIS-UNAM

Linz, Juan José y Valenzuela, Arturo (comps.) (1997) *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*, Madrid: Alianza Universidad.

Lujambio, Alonso (2001) “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México” en: Lanzaro, Jorge (comp.) *Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Argentina: CLACSO. pp. 257-282

————— (2002) “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997” en Casar, María Amparo *Gobernar sin mayoría, México 1867-1967*, México: Taurus-CIDE.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (comps.) (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

- (1993) “J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)”, México: *Foro Internacional* vol. 33, No. 4 (Oct. - Dic.) pp. 653-683 El Colegio de México.
- Martínez, Julio César (2009) “Disciplina partidaria en México: La LX Legislatura”, México: *Política y sociedad*, año 8, número 8. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de Guadalajara.
- Mascott Sánchez, Ángeles (2006) “Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas”, México: *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* Documento de Trabajo número 1 (Junio).
- Mendoza Berrueto, Eliseo (1998) *El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la reforma del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, Lorenzo (1993) “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, México: *Revista Mexicana de Sociología* UNAM, Vol. 55, No. 2 (Abr.-Jun.)
- (1996) “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996”, México: *Foro Internacional* vol. 36, No. 143/144 (Enero - Junio) El Colegio de México.
- (1992) “Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana”, México: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* Número 13 Septiembre- Diciembre. El Colegio de México.
- (1991) “La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia dónde?”, México: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) núm. 74. octubre-diciembre.
- (1998) *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México: Océano.
- Nacif, Benito (2004) “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, México: *Política y Gobierno*. Centro de Investigación y Docencia Económicas vol. XI, núm. 1.
- Paoli Bolio, Francisco José (coord.) (2000) *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México: Edición de la Cámara de Diputados.

- Reyna, José Luis (2009) *Para entender. El Partido Revolucionario Institucional. PRI*, México: Nostra Ediciones.
- Sartori, Giovanni (1991) “Comparación y método comparativo” en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comps.) *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Universidad. pp. 29-50
- (1994) *Ingeniería constitucional comparada Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: FCE.
- Schmitter, Philippe C. (1992) *Teoría del Neocorporatismo (ensayos)*, México: Universidad de Guadalajara.
- Shugart, Matthew Soberg y Haggard, Stephan (2001) “Institutions and Public Policy in Presidential Systems” en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew D. (eds.) *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Valadés, Diego (2003) *El gobierno de gabinete*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Verney, Douglas V. (1992) “Parliamentary government and presidential government” en Lijphart, Arend (comp.) *Parliamentary versus presidential government*, Gran Bretaña: Oxford.
- Weldon, Jeffrey A. (2002) “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937” en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coord.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México: Taurus-CIDE.
- (1997) “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en González Ayerdi, Francisco y Reveles Vázquez, Francisco (coord.) (2002) *Sistema Político Mexicano. Antología de lecturas*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.