



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

El Desempeño Legislativo del Presidente en un Sistema Plural de Partidos

TESIS

Que para optar por el grado de:
Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta
Rafael Pérez Lurrabaquio

Tutor:
José Woldenberg Karakowsky
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Ciudad Universitaria, noviembre de 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

El Desempeño Legislativo del Presidente en un Sistema Plural de Partidos

Rafael Pérez Lurrabaquio



Universidad Nacional Autónoma de México

Con gratitud y admiración:

Maestro José Woldenberg Karakowsky
por asesorar este trabajo,
por su tiempo y paciencia.

Luisa Béjar Algazi,
Andrea Pozas Loyo,
Karla Valverde Viesca, y
Jorge Javier Romero Vadillo
Por su lectura y recomendaciones.

Para:

Diana Luz,
A todxs en casa,
Amigas y amigos.

“La mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invaciones de los demás.”

El correo de Nueva York. El Federalista LI

(8 de febrero de 1788)

James Madison

“La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.”

Artículo quinto, Sentimientos de la Nación

(15 de septiembre de 1815)

José María Morelos

Índice

Introducción	13
Capítulo 1. Del Presidencialismo al Sistema Presidencial	15
a) Ser el jefe del partido predominante, integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.....	16
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 18	
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	21
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.....	21
e) La institucionalización del ejército , cuyos jefes dependen de él	22
f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación	22
g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo	24
h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.....	24
i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.....	25
j) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.....	26
k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione	28
Recapitulación.....	29
Capítulo 2. La incidencia legislativa del Presidente	31
2.1 Las facultades legislativas del Poder Ejecutivo	31
2.2 Aprobación de proyectos legislativos en México	33
2.3 Aprobación de proyectos promovidos por el Presidente con gobiernos unificados	34
2.4 Aprobación de proyectos promovidos por el Presidente con gobiernos divididos (legislaturas LVII, LVIII, LIX, LX y LXI)	35
2.4.1 Las iniciativas de reforma constitucional promovidas por el Presidente	36

2.4.2 Análisis cualitativo de las reformas	37
2.5 Recapitulación	55
Cuadros anexos:	57
Capítulo 3. De las coaliciones legislativas a las coaliciones de gobierno.....	58
3.1 Coaliciones, un apunte teórico.....	58
3.2.1 Pacto por México y la reforma al artículo 89 de la Constitución.....	61
3.2.2 Los resultados del Pacto por México	63
3.3 Recapitulación: De las coaliciones legislativas a las coaliciones de gobierno.....	66
Capítulo 4. Conclusiones.....	68
Referencias.....	72

Introducción

La literatura acerca de los sistemas presidenciales en América Latina ha cuestionado, en buena medida, la viabilidad de los mismos en situaciones de múltiples partidos. Los análisis se han referido sobre todo a los diseños institucionales y al estudio de los procesos de transición. En todos ellos la preocupación más evidente es cómo generar los arreglos más adecuados para hacer gobernable y generar estabilidad en este tipo de democracias. Desde Linz y Valenzuela, (1994 y 1998) se ha producido una interesante lista de seguidores y disidentes que bajo distintos enfoques analíticos han buscado argumentar o desmentir la supuesta debilidad de los sistemas presidenciales frente a los sistemas parlamentarios; o bien, buscar alternativas para hacer que estos sean más estables cuando el electorado determina sistemas multipartidistas. En esta discusión se inserta la presente investigación.

El texto analiza el desempeño legislativo del Presidente en México considerando la existencia de un sistema plural de partidos. Como se sabe, en nuestro país se ha consolidado un sistema multipartidista luego de un periodo de reformas que permitieron en no más de veinte años el establecimiento de reglas formales para lograr elecciones imparciales y confiables, así como las facilidades requeridas para la incorporación y afianzamiento de partidos políticos minoritarios en el Congreso, antes excluidos de la arena comicial y legislativa. Tales procesos de reforma y los subsecuentes procesos electorales posibilitaron superar en México el sistema de partido hegemónico y sentar las bases normativas y de competencia electoral necesarias para el establecimiento de una democracia.

El nuevo marco normativo junto con la voluntad del electorado arrojó gobiernos de minoría y mayor conflictividad entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, de tal forma comenzó a prestarse mayor atención al diseño del sistema presidencial establecido en México, a las reglas electorales para generar de manera automática mayorías, e incluso reformas constitucionales para fortalecer al Poder Ejecutivo. Diversos diagnósticos, así como la conflictividad observada en el Congreso, hacían pensar en la inestabilidad del sistema debido a la falta de mayorías que acompañaran la gestión presidencial. Sin embargo, poco se ha indagado para constatar si, en efecto, el Presidente mexicano se encuentra atado a un legislativo beligerante. Tal es el tema que busca confirmarse o desmentirse en el presente documento.

Para tal propósito, la investigación consta de cuatro capítulos; en el primero se analizan los principales cambios ocurridos en el sistema presidencial luego de las diversas reformas a la constitución y aquellos que la sociedad generó, para ello se ponen al día las once causas que Jorge Carpizo (1978) utilizó para definir al “Presidencialismo mexicano”. La conclusión es evidente: hemos transitado en México del Presidencialismo a un auténtico Sistema Presidencial.

En el capítulo segundo se evalúa la incidencia legislativa del Presidente luego de la transición democrática y de los recurrentes gobiernos de minoría. Se toman como base de análisis la totalidad de proyectos presentados por el Presidente ante el Congreso en las primeras cinco legislaturas de gobiernos divididos en contraste con las últimas cinco de gobiernos unificados, poniendo particular atención en las reformas constitucionales. El resultado, contrario a lo que el sentido común podría hacer pensar es interesante, el desempeño legislativo del Presidente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, resulta bastante aceptable.

En el capítulo tercero se aborda el tema de las coaliciones de gobierno. Luego de la revisión del trabajo legislativo presentado por el Presidente, y de las reformas que finalmente fueron aprobadas, se constató que todas estas fueron resultado de una coalición legislativa entre el partido del presidente y al menos uno o más partidos de oposición. En este mismo proceso, fuimos testigos de la firma del “Pacto por México”, un acuerdo entre el Poder Ejecutivo y su partido con los principales partidos de oposición que permitió en veinte meses de gobierno, procesar once proyectos legislativos, un hecho sin precedentes que bien ilustra las nuevas necesidades a las cuales el Presidente tiene que recurrir en la actualidad. Entre las modificaciones introducidas a la constitución se encuentra la figura de las coaliciones de gobierno, una medida que, a juicio de la presente tesis, resulta sugerente para la nueva realidad que prevalece en el país. Finalmente, en el capítulo cuatro se ofrecen una serie de conclusiones generales.

El lector tiene en sus manos una modesta contribución al debate sobre la viabilidad de los sistemas presidenciales con sistemas multipartidistas. La evidencia recogida no permite afirmar que el sistema presidencial en México se encuentre en una crisis que haga necesario repensar su diseño; por el contrario, se constata que, pese a la falta de mayorías, el Presidente se desempeña en el ámbito legislativo de manera decorosa; desde luego que se enfrenta a serias dificultades para hacer prosperar sus iniciativas, pero de hecho de ello trata en esencia el diseño del sistema presidencial, en el cual, el Presidente encuentra los contrapesos que generan presiones importantes para contener la voluntad de una sola persona.

Capítulo 1. Del Presidencialismo al Sistema Presidencial

Jorge Carpizo (1978) utilizó el concepto de *Presidencialismo Mexicano* para describir una deformación del Sistema Presidencial, en el cual, el titular del Poder Ejecutivo ejerce funciones constitucionales y metaconstitucionales que lo convierten en un poder superior al Legislativo y al Judicial, quebrantando con ello el equilibrio de los pesos y contrapesos que la Constitución establece, y en consecuencia, debilitando y subordinando la independencia de los poderes Legislativo y Judicial al Presidente de la República. Entonces señaló once causas por las cuales se establecía el predominio del Presidente mexicano, estas eran:

- a) Ser el jefe del partido predominante, 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 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 federativas;
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado;
- j) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal;
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione. (Carpizo, 2006: 25)

Ese mismo año de 1977 cuando Carpizo describía las características del Sistema Presidencial, el Sistema Político Mexicano comenzaba a cambiar por la vía de las reformas: el seis de diciembre se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que modificó diecisiete artículos de la constitución en materia política que a la postre desencadenó un proceso de nuevas reformas que paulatinamente demolieron el

Sistema de Partido Hegemónico¹, afianzado a lo largo del siglo XX. Veinte años después y luego de seis reformas constitucionales, la de 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996, sin menoscabo de otras tantas en distintas materias, que atendieron temas nodales del Sistema Electoral, los Poderes del Estado se equilibraron, creando una nueva relación entre los mismos. Durante este proceso que podemos definir como la Transición a la democracia² ocurrieron cambios sustanciales, por ejemplo, en las elecciones concurrentes de 1988, el partido hegemónico por primera vez no obtuvo la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, y luego, como resultado de los incentivos formales de las reformas, en las elecciones intermedias de 1997 el partido mayoritario dejó de obtener la mayoría absoluta en la Cámara baja, lo mismo ocurrió en el Senado a partir del año 2000 (LVIII legislatura). Como resultado de estos cambios el titular del Poder Ejecutivo dejó de tener una mayoría parlamentaria afín que le acompañara en su gestión. Entre 1997 y 2014 se concretaron tres nuevas reformas a la Constitución: la de 2007, 2012 y 2014; que en términos generales han acentuado el curso seguido hacia la democratización de las instituciones del Estado.

Actualmente, el panorama es otro, el contexto político nacional, el Sistema Electoral y en buena medida, el diseño institucional del Estado que dan forma al Sistema Presidencial Mexicano, distan mucho de ser los mismos que describió Carpizo, es por ello que, a casi 40 años de identificado el *Presidencialismo Mexicano* y a 20 de iniciada la *Transición a la democracia*; resulta sugerente, en términos de la presente investigación, identificar el desfase entre el Presidencialismo y el actual diseño del Sistema Presidencial, como resultado de los importantes cambios ocurridos en las últimas décadas. Por ello, a continuación se identifican las características fundamentales del diseño presidencial vigente, a partir de las once causas propuestas por Carpizo:

a) Ser el jefe del partido predominante, integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales

La primera consideración es que ya no existe el partido predominante. Las reformas en materia política y electoral, por un lado, abrieron el sistema de partidos para permitir la inclusión de otros en la arena política (1977, 1986), y por el otro, buscaron su fortalecimiento (1990, 1996). Como resultado se conformó un sistema multipartidista con tres partidos mayoritarios que indistintamente se disputan la posibilidad real de ganar elecciones, y que además determinan de manera importante la conformación de mayorías en el Congreso.

¹ En términos de Giovanni Sartori (1980: 160) “Cuando un partido ‘cuenta más’ que todos los demás, nos encontramos con un partido hegemónico que permite la existencia de otros partidos únicamente como ‘satélites’, o en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del

² Guillermo O’Donell y Phillippe C. Schmitter (1991) señalan que las transiciones están delimitadas, por un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y por el otro, por el establecimiento de alguna forma democrática. Para José Woldenberg (2012) México vivió una auténtica transición democrática entre 1977 y 1996-1997.

Visto en retrospectiva, entre las legislaturas L (1976-1979) y LXII (2012-2015) de la Cámara de Diputados, encontramos una paulatina y significativa disminución de la presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), otrora Partido Hegemónico, al tiempo que los partidos de oposición aumentaron su presencia. Mientras que el PRI en 1976 mantenía el 82.2 por ciento de las curules, en la actualidad representa el 48.4 por ciento en la Cámara de Diputados; caso contrario resulta con el Partido Acción Nacional (PAN) que en el mismo lapso de tiempo paso del 8.4 al 28.4 por ciento; la misma tendencia puede decirse del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que desde su primera elección en 1991 ha mantenido una presencia en promedio del 16 por ciento. Actualmente, y desde 1997 (LVII legislatura de la Cámara de Diputados), ningún partido ha obtenido más del 50 por ciento de los escaños, es decir, en 6 legislaturas consecutivas, que corresponden a cuatro periodos presidenciales, ningún partido ha obtenido una mayoría equiparable a la del periodo de partido hegemónico.

Segundo, el titular del Ejecutivo ha dejado de ser el Jefe *de facto* del partido predominante. El fin de los sexenios de partido hegemónico concluyó con la alternancia de partidos en la Presidencia. Hasta entonces, los presidentes de la República mantuvieron un férreo control en la designación de los titulares del Comité Ejecutivo Nacional. Jorge Carpizo (2010) señala que Ernesto Zedillo durante su sexenio designó a seis presidentes del PRI, todos personas identificadas con él, a quienes luego de ser removidos los ubicó dentro de su gabinete, en un organismo paraestatal, o en una embajada. Esta situación cambió con el arribo de un partido distinto a la Presidencia. Los miembros del Partido de los dos primeros presidentes que siguieron a la primera alternancia en el año 2000 no reconocen la figura del Presidente como su jefe indiscutido. Con la segunda alternancia (gobierno del PRI) el Presidente sí parece haber recobrado tal jefatura; sin embargo, la existencia de distintas expresiones al interior de los partidos, así como la propia lógica de gobiernos sin mayoría³ son condiciones que hacen inaplicable que el Presidente de la República, por ese hecho, ejerza una autoridad sobre sus miembros de la forma en cómo se ejercía.

Tercero, el PRI sigue estando integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales como la Confederación Nacional Campesina, la Confederación de Trabajadores de México o la Confederación Nacional; no obstante, la existencia de nuevos sindicatos independientes, cuyos miembros pueden tener nuevas preferencias; y la mencionada alternancia de partidos hacen de esta relación partido-sindicatos una fuente de poder menos importante. En suma, estas tres nuevas condiciones constatan la inexistencia de esta primera causa del presidencialismo.

³ Se utilizará indistintamente el concepto de gobiernos divididos o gobiernos sin mayoría. Por definición, cuando en una cámara o en ambas, el presidente tiene mayoría absoluta se dice que hay o es *gobierno unificado*; mientras que *gobiernos sin mayorías* se presentan cuando el presidente no tiene el control mayoritario de escaños en el Congreso

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

Una de las características del nuevo contexto es justo el fortalecimiento del Poder Legislativo derivado de distintos factores políticos y de nuevos elementos incluidos en el diseño institucional.

El debilitamiento del Poder Legislativo tiene un claro inicio: la reforma constitucional de 1933, que prohibió la reelección inmediata de legisladores; hasta entonces, y desde la Constitución de 1824, no se establecía prohibición alguna. La razón práctica de este cambio fue acotar la independencia de los legisladores respecto al partido. La iniciativa provino del propio Partido Nacional Revolucionario (PNR) en octubre del año anterior (1932). Fue con motivo de la Convención Nacional Extraordinaria celebrada los días 30 y 31 de octubre en la ciudad de Aguascalientes, cuando se sentaron las bases del principio de la no reelección.

Respecto de los miembros del Congreso, se definió que:

Los senadores y diputados al Congreso General no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. (Del Rosal, 2008: 20)

La propuesta de reforma a la constitución se presentó formalmente ante el Congreso General y ésta fue aprobada, modificando los artículos 51, 55, 56, 58 y 59, impidiendo de tal modo se estableció en México la no reelección inmediata para legisladores federales.

Ello permitió a la postre que el Congreso perdiera independencia frente al Poder Ejecutivo dado que sus miembros (provenientes en su inmensa mayoría del mismo partido), mantuvieron vínculos de obediencia con su partido, que en última instancia acataba las decisiones del Presidente de la República. En otras palabras, con la prohibición de la reelección legislativa, los legisladores federales perdieron los incentivos necesarios para buscar una mayor permanencia en el cargo, y en cambio, el partido ganó mayores vínculos de lealtad en tanto órgano dispensador de puestos públicos.

La reforma no reeleccionista de 1933 tenía claros objetivos para aquella época que actualmente no pueden considerarse vigentes. Para Jeffrey Weldon (2003) existieron dos razones para justificar las reformas: la primera, porque contribuyó a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales en manos del partido y del jefe máximo; y en segundo lugar, era parte de una estrategia para debilitar a

partidos y “maquinarias políticas locales” en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Nacional Revolucionario. Las consecuencias de esta decisión supusieron, por un lado, el predominio del Poder Ejecutivo que luego devino en el Presidencialismo Mexicano, y por el otro, tal vez aún más desafortunado, en el debilitamiento de los partidos locales. (33-34)

No fue sino hasta el 2014 cuando esta prohibición se eliminó con la reforma constitucional de ese año, sin embargo, falta por esperar los resultados de este reciente cambio, del que se espera una mayor profesionalización en el ámbito legislativo y por ende mayor fortaleza. Además de este cambio fundamental, encontramos otros que han favorecido la independencia del Poder Legislativo:

1. Con la reforma de 1977⁴ se estableció la figura de *Registro condicionado*, con la cual se concedían mayores facilidades para constituir organizaciones políticas y participar en elecciones; también se adoptó el *Sistema mixto* en el Congreso, con el cual 300 diputados de los 400 se elegían por el principio de mayoría, y 100 más a través del *sistema proporcional*. Estos cambios permitieron en la siguiente elección, la *incorporación de nuevos partidos políticos nacionales reconocidos por la ley, y reanimación del debate parlamentario*.
2. Con la reforma de 1986 se modificó de nuevo la integración de la Cámara de diputados de la siguiente manera:
 - a. Se mantuvo el sistema mixto, pero se adicionaron 100 diputados más bajo el principio *representación proporcional*, con lo cual disminuyó la diferencia numérica respecto los de mayoría relativa, de tal forma, la Cámara de Diputados quedó integrada desde entonces por 500 diputados, de los cuales 300 son de mayoría y 200 de representación proporcional.
 - b. Se determinó que ningún partido podría ocupar más de 350 escaños, es decir, el 70 por ciento de la cámara;
 - c. Se suprimió el registro condicionado para nuevos partidos, con ello se redujeron los altos costos de afiliados y demás trámites, bastaba la obtención del 1.5 por ciento de la votación para mantener el registro.
3. Con la reforma política de 1990 se mantuvo como límite 350 diputados para un mismo partido.
 4. La reforma de 1993 inyectó pluralidad al Senado al pasar de dos senadores a cuatro por cada entidad del país, de los cuales tres serán electos por el principio de mayoría y el tercero asignado a la primera minoría. La nueva medida garantizaba la presencia de al menos un senador distinto del partido mayoritario en cada entidad. En cuanto a la Cámara baja, el tope máximo de diputados que un partido podía obtener disminuyó de 350 a 300 si se obtenía un porcentaje de la votación igual o menor al 60 por ciento, salvo que un partido obtuviera un porcentaje mayor a este, podía obtener hasta 315 diputados (63

⁴ Para mayor información sobre esta como de las subsecuentes reformas, salvo la de 2014, véase Becerra et. al. (2000).

por ciento) de la Cámara, con todo, la medida disminuyó la sobrerrepresentación del partido mayoritario del 70 al 60 por ciento.

5. En 1996, la reforma limitó la sobrerrepresentación. Ningún partido podría tener más del 8 por ciento de escaños, salvo su propia votación uninominal; también ofreció mayor pluralismo al Senado: de los 128 miembros, 32 serían electos bajo el principio de representación proporcional de una sola lista nominal.

6. Finalmente, como ya se mencionó anteriormente, la reforma política promulgada en 2014⁵ reintrodujo la *reelección de legisladores*. Ni el lema del “maderismo” que dio origen a la Revolución mexicana y al Estado posrevolucionario, y menos aún el contexto plural justifican la persistencia de este impedimento. A juicio de los legisladores que aprobaron la reforma, la medida tuvo la finalidad de fortalecer al Poder legislativo, posibilitando la profesionalización de los legisladores y permitiendo vínculos más estrechos hacia la ciudadanía. En particular se distinguen cuatro ventajas:

- a. Fortalece la relación entre legisladores y electores, consecuentemente ofrece mejor rendición de cuentas: el elector a través del voto favorece o rechaza por su actuación a partidos o representantes;
- b. Fomenta la responsabilidad de los representantes, la posibilidad de la reelección depende de la cercanía con los ciudadanos;
- c. Permitirá la formación de legisladores más profesionales, adquiere mayor importancia el tiempo acumulado, así como la coexistencia de legisladores experimentados con los que no lo son; ello se traduce en mayor calidad del trabajo legislativo;
- d. Cabe la posibilidad que la estabilidad de los legisladores en tanto interlocutores con mayor permanencia, puedan favorecer la gobernabilidad democrática ante la falta de mayorías parlamentarias definidas.

Como resultado de estas reformas, la composición en el congreso cambió sustantivamente: de un legislativo abrumadoramente compuesto por miembros de sólo un partido, paulatinamente fueron accediendo y consolidando en las cámaras nuevos partidos de oposición; con ello, se estableció una correlación de fuerzas en la cual ningún partido por sí solo tiene la posibilidad de establecer su agenda sin la inclusión de otros partidos. En suma, las reformas aquí mencionadas fortalecieron al Poder Legislativo, fomentando la independencia tanto de congresistas como de partidos, por tanto, esta causa del presidencialismo ya no encuentra sustento.

⁵ *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de febrero de 2014.

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

El Poder Judicial y no sólo la Suprema Corte se fortaleció gracias a cuatro reformas: Primero, en 1982 se suprimió la facultad del Presidente de la República de solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de cualquier juez federal, incluidos los ministros de la Suprema Corte de Justicia (Carpizo, 2010), con ello inició un verdadero proceso de autonomía, puesto que el evidente dominio del Presidente sobre el Congreso permitía que la voluntad del mismo pudiera imponerse en decisiones como esta. Segundo, en 1988 se registraron tres cambios importantes: se incrementó el número de juzgados de distrito y los tribunales de circuito, se aumentó también las remuneraciones de magistrados y jueces federales, y se inició la profesionalización de la carrera judicial como señala Carpizo (2010).

Tercero, en 1994 se suprimieron las atribuciones administrativas y de gobierno a la Suprema Corte, hecho que contribuyó al fortalecimiento de la Corte como un auténtico Tribunal Constitucional, cambió también el sistema de nombramiento de la siguiente manera: Para la designación de los ministros se estableció un periodo de renuncia de un año al día del nombramiento, luego de haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado federal, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal,⁶ lo que evitó que en adelante los méritos para aspirar al cargo de Ministro dejaran de ser políticos y la afinidad al Presidente. En el mismo sentido se prohibió también que los ministros fueran electos senadores si antes no se separaban de sus cargos⁷, así se desincentivaba a los miembros de la Corte para utilizar su puesto para un cargo posterior. Finalmente, en 1999 el Presidente de la Suprema Corte es designado por el pleno de la Corte. Con anterioridad el Titular del Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación realizaba la sugerencia (Carpizo, 2010).

Todos estos elementos hacen inviable que el Presidente siga integrando a discreción a los miembros del Poder Judicial; y dado que el otrora partido de Estado dejó de ser el árbitro entre poderes, la Corte, a través de las controversias constitucionales, empezó a convertirse en un auténtico árbitro entre el Ejecutivo y Legislativo.

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

El Presidente de México ha dejado de tener influencia en la economía por las siguientes razones:

⁶ Artículo 95 reformado de la Constitución en 1994, fracción VI. Cabe decir que la misma fracción se reformó en 2007 y en 2014, sólo para actualizar la definición de los cargos.

⁷ Artículo 55, fracción V. en 1994 se fijó un plazo de dos años previos al día de la elección para separarse del cargo, actualmente es de tres.

1. En 1993 se otorgó la autonomía institucional al Banco de México mediante reforma constitucional, desde entonces “ninguna autoridad pueda exigirle la concesión de crédito, con lo cual se garantiza el control ininterrumpido sobre el monto del dinero en circulación para la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional.”⁸ En otras palabras, el Presidente ha dejado de tener influencia en el manejo de la política monetaria, no así en la política cambiaria, pues ésta se encuentra a cargo de La Comisión de Cambios, órgano colegiado que se integra por funcionarios del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, pero en el cual esta última tiene voto de calidad en caso de empate. (Turrent, 2007)
2. En cuanto a los órganos descentralizados y las empresas de participación estatal, es evidente que la Administración Pública ha disminuido su presencia. En 1976 existían 124 organismos descentralizados y 387 empresas de participación mayoritaria⁹, en cambio, en la actualidad son 95 organismos descentralizados Y 75 empresas de participación estatal mayoritaria, de las cuales siete están en proceso de desincorporación, 13 fideicomisos públicos y seis fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano.¹⁰
3. También se ha reducido la influencia presidencial dada la desincorporación de la banca comercial. Entre 1991 y 1992 se vendieron las 18 entidades de crédito con las que contaba el Estado. (Turrent, s.f.)¹¹

e) La institucionalización del ejército , cuyos jefes dependen de él

Esta causa del Presidencialismo continúa vigente. En realidad resulta una condición positiva puesto que todo Estado requiere de fuerzas armadas disciplinadas y subordinadas al Jefe de Estado como garantía de mantener el orden interno y soberanía frente a otras naciones.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación

Los medios de comunicación han alcanzado amplios márgenes de libertad de expresión en las últimas décadas, además del incremento de nuevas modalidades de comunicación, gracias al desarrollo tecnológico por internet. Esta condición ya no existe, en cambio, se cuenta con medios de comunicación independientes.

La creciente competitividad en las contiendas electorales motivó que la publicidad en los medios masivos de comunicación, radio y televisión fundamentalmente, cobrara relevancia en los procesos electorales. Para mantenerse a la vista de los votantes, los

⁸ *Semblanza histórica del Banco de México*, (s.f.), recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>.

⁹ Diario Oficial de la Federación, México, 8 de septiembre de 1976, tomado de Carpizo (2010).

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, México, 15 de agosto de 2014.

¹¹ Turrent, <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico/%7BFFF17467-8ED6-2AB2-1B3B-ACCE5C2AF0E6%7D.pdf>

partidos políticos paulatinamente destinaron mayores recursos para la compra de tiempo en estos medios, necesidad que, dadas las escasas restricciones que contemplaba la regulación, fue aprovechada por los concesionarios, cuya condición monopólica favoreció la imposición de sus condiciones en la compra de espacio en radio y televisión. Tal hecho motivo la reivindicación de los partidos frente a los medios, fue así que la reforma en materia política promulgada en 2007 contempló un nuevo formato para el acceso, asignación y distribución de tiempo para los partidos en medios de comunicación:

1. Se restringió para los partidos políticos el acceso a tiempo en radio y televisión sólo a través de los tiempos del Estado;
2. El Instituto Federal Electoral sería la única autoridad facultada para gestionar y administrar los tiempos del Estado para los partidos políticos;
3. El tiempo del Estado con el que se cuenta por día se distribuyó de manera equitativa durante los procesos electorales desde las precampañas hasta la jornada electoral.

En cuanto a la evidente preponderancia de los medios se promulgó una importante reforma en materia de telecomunicaciones, misma que fue promulgada por el titular del Ejecutivo el 10 de junio de 2013, la cual, entre otras cosas determinó:

1. La creación de un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro;¹²
2. El Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrará por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado,¹³
3. La licitación de dos nuevas cadenas de televisión con cobertura nacional, distintas a las actuales,¹⁴ y
4. La creación de una cadena pública.

La oferta de nuevos medios de comunicación, así como la instauración de órganos reguladores en cuya designación interviene el Poder Legislativo, ofrecen garantías de independencia y mayores márgenes de libertad para este importante sector de la comunicación, ello incide de manera directa en la generación de opiniones críticas hacia el Presidente. No menos importante resulta ser la nueva realidad política y social: ciudadanos mejor informados y más demandantes que inhiben que los medios de comunicación sigan supeditados a la voluntad presidencial.

¹² Artículo constitucional sexto reformado, inciso B, fracción V.

¹³ Artículo constitucional 28, fracción XII.

¹⁴ Artículo octavo transitorio, numeral II del dictamen de reforma.

g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo

La federación sigue concentrando la mayor cantidad de recursos económicos. Desde tiempos del Presidencialismo, las amplias facultades que el titular del Ejecutivo tiene para intervenir en la economía nacional, desde la producción, distribución y consumo; la política monetaria, empréstitos, inversiones públicas, habilitación de puertos e inversiones extranjeras, así como la facultad de expedir las leyes de ingresos y egresos y la cuenta pública, le permitieron al Presidente volverse el gran dispensador de los enormes recursos de la federación.

En la actualidad, tal como ya se ha advertido (inciso d), la influencia del Presidente en la economía ha disminuido por diversas circunstancias y ello a su vez ha redundado en su capacidad económica; sin embargo, la concentración de recursos en la federación sigue siendo un asunto indudable, una frase de Cabrero Mendoza lo ilustra, “México: federal en el gasto, unitario en el ingreso” (Carpizo, 2010) y es que, tan sólo a manera de ejemplo, del total de erogación del presupuesto federal del año 2015, apenas el 12.63 por ciento representa asignaciones para los Estados¹⁵. No obstante, existen mecanismos importantes como el acceso a la información pública, la oposición en el Congreso, y el escrutinio público, generan importantes contrapesos para vigilar el uso y destino de los recursos.

h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas

La alternancia en el poder ha sido la clave para desestimar estas causas del presidencialismo. Hasta antes de 1988 como señala Carpizo (2010), el partido del Presidente tenía amplias posibilidades de ganar la titularidad del Poder Ejecutivo, gubernaturas y formar mayorías estables para su partido, con lo cual, al incidir en la definición de los candidatos, prácticamente designaba sucesores. Esta realidad comenzó a cambiar en 1988, cuyos resultados electorales arrojaron el triunfo del primer gobernador de un partido de oposición¹⁶. A partir de entonces se ha registrado la alternancia de por lo menos un partido político para la elección de gobernador en 23 entidades federativas. En el Distrito Federal aconteció algo semejante, la elección del primer Jefe de Gobierno de la Ciudad en 1997 fue ganada por un partido distinto al del gobierno federal. En el ámbito municipal, de los 2,440 municipios que existen en el país, sólo 105 municipios que siguen gobernados por el mismo partido, lo que equivale al 4.3 por ciento del total nacional¹⁷.

¹⁵ Erogación 2015: \$4,676,237,100,000, Asignación para las entidades federativas: \$ 590, 910, 759, 683. Fuente: Ley de Egresos 2015.

¹⁶ En las elecciones de 1989 Ernesto Ruffo, del Partido Acción Nacional ganó la gubernatura del Estado de Baja California. Era la primera vez que un partido distinto al PRI obtenía un triunfo a nivel nacional.

¹⁷ Con base en la revisión efectuada de cada uno de los portales electrónicos de los Congresos locales.

En cuanto a la formación de mayorías legislativas, en 20 entidades de la República el Partido Revolucionario Institucional sigue siendo partido mayoritario, sin embargo, conforme los resultados de las elecciones de julio de 2013, en cinco de estas la obtuvieron en coalición con otros partidos y un caso es resultado de la alternancia con otro partido. Es decir, en 14 entidades del país, el PRI sigue manteniendo la mayoría de los congresos locales, menos de la mitad; un cambio significativo en la representación política de nuestro país si consideramos que a nivel nacional desde 1997 ningún partido político tiene mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y desde el 2000 en la Cámara de Senadores. En suma, se han registrado alternancias en el 71.8 por ciento de las gubernaturas, en el 95.7 por ciento de los municipios, y además cambió la composición mayoritaria en la mitad de los congresos locales y en el nacional¹⁸.

De lo anterior podemos concluir que, conforme a la nueva composición plural de partidos, el Presidente ha dejado de ser el gran dispensador de cargos de gobierno y lo mismo de su sucesor. Desde el año 2000 se han registrado dos alternancias en el ejecutivo federal, con lo cual la voluntad del electorado se ha impuesto a la voluntad del presidente en turno.

i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado

En el plano normativo, el Senado de la República ha tenido la atribución de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Presidente suscriba, y desde 2007 también cuenta con la facultad de aprobar la decisión del Ejecutivo de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; sin embargo, considerando la integración del Senado tales facultades durante mucho tiempo se redujeron al terreno nominal.

La reforma política de 1993 modificó la integración del Senado para posibilitar cierto grado de pluralidad. Antes de la reforma, como ya se indicó en el apartado b, cada entidad contaba con dos senadores renovados uno cada tres años; con esta enmienda, se sumaron dos senadores más, en total serían cuatro por cada entidad del país, de los cuales tres serían electos por el principio de mayoría y el tercero asignado a la primera minoría. Con ello se incrementó el número de senadores de la oposición al garantizar la presencia de al menos un senador de un partido distinto al mayoritario en cada entidad. Finalmente, en 1996 se permitieron mayores dosis de pluralismo al senado, puesto que de los 128 miembros, 32 serían electos bajo el principio de representación proporcional de una sola lista nominal.

Estas reformas permitieron, al igual que las correlativas en la cámara de diputados, que el senado modificara paulatinamente su composición, de tal forma, la abrumadora mayoría con la que siempre contó el presidente dejó de existir en el año 2000. En

¹⁸ De acuerdo a la revisión de los partidos ganadores en cada Estado de la República.

efecto, la alternancia de partido también coincidió con la pérdida de mayoría absoluta en el Senado, al pasar del 60 por ciento con la que contó en la LVII legislatura (1997-2000) el PRI, al 36 por ciento con la que contó el primer gobierno del PAN entre el 2000 y 2006 (LXVIII Y LX legislaturas). El segundo gobierno del PAN (LX y LXI legislaturas) contó con el 41 por ciento de las curules, y en la actualidad, el gobierno del PRI mantiene el respaldo del 42.18 por ciento en la LXII legislatura (2012-2018). Como se observa, el presidente de la República desde el año 2000 ha perdido la mayoría para su partido en la cámara alta, hecho que motiva necesariamente la formación de coaliciones legislativas, lo cual supone mayores contrapesos para el presidente para procesar los asuntos que requieran el aval senatorial como lo son los asuntos internacionales que suscribe.

j) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal

El texto constitucional de 1917 determinó que la titularidad del gobierno del Distrito Federal quedaría a cargo de un gobernador que dependería directamente del Presidente de la República, lo mismo se estableció para el Procurador de Justicia. Ese mismo año, en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales¹⁹ se puntualizó la responsabilidad absoluta del Presidente de la República sobre el gobierno en la capital. El incumplimiento sistemático de la norma, las dificultades económicas y la precaria planeación de aquella época, motivaron la supresión de los ayuntamientos;²⁰ tras el asesinato de Obregón, Emilio Portes Gil, en tanto Presidente provisional, decretó la supresión del Municipio Libre en el Distrito Federal el 17 de julio de 1928, de tal forma se creó un nuevo órgano de gobierno, el Departamento del Distrito Federal (DDF) cuyo titular sería nombrado directamente por el Poder Ejecutivo.

Para regular el funcionamiento del DDF se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal, los municipios se transformaron en delegaciones y el territorio quedó dividido en un Departamento Central y 13 delegaciones políticas.²¹ Fue hasta 1970, con la promulgación de la Ley Orgánica del DDF, que se dividió el territorio en las 16 delegaciones actuales, cada una a cargo de un Delegado y un Subdelegado, nombrados por el Jefe del DDF, previo acuerdo con el Presidente de la República.

La falta de legitimidad que permeó las elecciones presidenciales de 1976 que desembocó en la profunda reforma en materia constitucional de 1977 se hizo patente en el Distrito Federal con la nueva ley orgánica de diciembre de 1978, que estableció la creación de las Asociaciones de Residentes (AR) y Comités de Manzana (CM), los cuales, junto con los Consejos Consultivo Delegacional (CCD) y el Consejo Consultivo de

¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 1917.

²⁰ El 18 de abril y el 12 de mayo de 1928 Álvaro Obregón en calidad de candidato a la presidencia del país envió al congreso dichas iniciativas de decretos.

²¹ El primero quedó integrado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Las 13 delegaciones eran: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

la Ciudad de México (CCCM) se mantendrían hasta 1995 cuando las Juntas Vecinales fueron sustituidas por los Consejos de Ciudadanos, antesala de la propuesta de la oposición de elegir en forma directa al Jefe de Gobierno, lo que sucedió a partir de 1997.

Con la reforma de 1986 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se dotó de un órgano de representación y deliberación a los ciudadanos de la capital del país, no obstante, no era un órgano legislativo propiamente dicho. Con la medida se otorgó cierta autonomía reglamentaria, medidas de fiscalización administrativa, y un espacio de promoción de la participación ciudadana y gestoría. El órgano se compondría por 66 representantes, de los cuales 40 serían electos por el principio de mayoría y 26 de representación proporcional. Fue finalmente con la reforma política 1996 cuando, primero, se estableció la elección directa del Jefe de Gobierno; segundo, se ampliaron facultades de la Asamblea (ahora Legislativa); y tercero, se estableció la elección directa también de órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales (Delegaciones) a partir del año 2000. Desde entonces un partido de oposición ha ganado las elecciones de los cuatro Jefes de Gobierno electos.

El Ejecutivo Federal hasta antes de la Reforma Política de la Ciudad de México publicada en enero de 2016, mantenía algún grado de injerencia en ciertas áreas estratégicas de la Ciudad, estas eran²²:

1. Proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno, un sustituto que concluya el mandato;
2. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al Gobierno del Distrito Federal;
3. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
4. Finalmente, corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República.

Sin embargo, con el decreto de reforma por el cual desapareció el Distrito Federal y se crea la entidad federativa Ciudad de México, el Presidente de la República perdió estas atribuciones:

1. Con la modificación al artículo 76 constitucional, se deroga la facultad del Senado de nombrar o remover al jefe de gobierno;
2. Con la modificación al artículo 122, el Presidente pierde las facultades tanto de iniciativa leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias relativas al Gobierno del Distrito Federal; como de proponer los montos de

²² Conforme el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

endeudamiento necesarios para el presupuesto de Egresos de la capital del país. En adelante “La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”²³;

3. El Presidente de la República mantiene el mando de la fuerza pública en la Ciudad de México conforme la fracción VII del artículo 115 constitucional.²⁴ Con la reforma, al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México le consiente la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública. Sin embargo, el Ejecutivo Federal podrá remover al mismo, pero sólo por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión.

De las cuatro facultades señaladas, el Presidente sólo mantiene el mando de la fuerza pública en la Ciudad de México, circunstancia que igualmente le correspondería a cualquier otra entidad federativa en donde residan los poderes federales. De cualquier forma, tales facultades más bien nominales, puesto que poca relevancia tuvieron durante la vigencia del Distrito Federal.

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione

El México de nuestros días, incipientemente democrático, procede de una larga tradición en el ejercicio autoritario del poder, en cuya cúspide se encontraba el Presidente de la República, capaz de tomar decisiones en prácticamente todos los ámbitos de la vida pública. La amplitud de su poder que aquí se ha descrito, procedía de elementos formales e informales que lo colocaron por encima de las instituciones y propiciaban que se erigiera como el gran decisor. Tal capacidad de poder hicieron posible que la figura presidencial fuera enaltecida, de modo que sus decisiones eran acatadas sin más.

De esta herencia quedan pocos resabios, el culto por el Presidente en buena medida no existe más, en la actualidad se le cuestiona, lo cierto es que persisten ciertos rasgos en la cultura política mexicana que hacen pensar que el Presidencialismo sigue estando en la médula. Aún es común que se diga “Señor Presidente” para referirse al Titular del Ejecutivo, exclamación que denota cierta reverencia. Sin embargo, el proceso político y reformista que dio paso a la transición democrática, que permitió reiteradas alternancias en todos los ámbitos de gobierno, el surgimiento y fortalecimiento de una oferta plural de partidos, medios de comunicación atentos y críticos que han avivado el debate y críticas al titular del Ejecutivo. Todos estos elementos en su conjunto, hacen

²³ Tomado de *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México*, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016.

²⁴ Artículo 115 constitucional, fracción VII, párrafo segundo: “Corresponde al titular del Ejecutivo Federal el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”.

que se le cuestiona con severidad y se le observe en todo momento como un servidor público responsable de sus actos.

Recapitulación

Luego de haber puesto al día las once causas que Jorge Carpizo utilizó en 1978 para describir y definir al Presidencialismo Mexicano, la conclusión es contundente: el Presidencialismo ha dejado de existir y en cambio ha comenzado a operar el Sistema Presidencial señalado en la constitución. Dicho en otras palabras, han desaparecido aquellas facultades del Presidente que se encontraban más allá del ámbito formal, que le permitían estar por encima de los otros poderes y con ello desequilibraban el diseño de frenos y contrapesos. La razón de estos cambios en buena medida se encuentra en las recurrentes reformas en materia política introducidas a partir de 1977 y hasta la última en 2014; a la par, nuevos partidos políticos surgieron, temas de discusión legislativa, reconocimiento de nuevos derechos; en suma, se estableció un nuevo contexto normativo que a su vez estableció una nueva correlación de fuerzas y un pluralismo equilibrado en los órganos de representación.

De las once causas, seis han desaparecido por completo, cuatro se han modificado de manera importante y una permanece vigente. Es decir:

- a) El Presidente de México ha dejado de ser el Jefe del Partido Predominante, integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales;
- b) Se ha fortalecido el Poder Legislativo al grado de obtener la completa independencia del Ejecutivo, ya que se ha consolidado un sistema plural de partidos, y debido a la falta de mayorías legislativas para el partido del presidente desde la LVII legislatura;
- c) El Poder Judicial y no sólo la Suprema Corte se fortaleció gracias a cuatro reformas, gracias a las cuales la Corte se erigió como un verdadero tribunal constitucional y obtuvo plena autonomía;
- d) El presidente ha perdido por completo las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales que tenía para designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas. Los altos índices de alternancias en las entidades, y en la presidencia de la República son la prueba más evidente;
- e) El presidente ha dejado de tener el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal. Desde 1997 los habitantes del D.F. eligen al Jefe de Gobierno y desde entonces ha resultado electo un partido de oposición;
- f) En la actualidad ya no se acepta que el Ejecutivo mantenga un papel predominante sobre los otros poderes, por el contrario se le cuestiona con severidad desde los partidos de oposición, los medios de comunicación y la sociedad civil organizada.

De manera importante, el presidente ha perdido influencia en:

- g) La economía, debido a la autonomía del banco central, la disminución de los organismos descentralizados y de las empresas donde participa el Estado, así como la pérdida de facultades en materia económica;
- h) En la opinión pública que ejercía a través de controles y facultades que tenía sobre los medios de comunicación; ya que los mismos han conseguido amplios márgenes de libertad de expresión en las últimas décadas, además del incremento de nuevas modalidades de comunicación por la vía del internet;
- i) Si bien persiste la concentración de recursos económicos en la federación, el Ejecutivo tiene contrapesos importantes a los cuales tiene que sujetarse para el uso de los mismos;
- j) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país debido a que desde el año 2000 ha perdido la mayoría para su partido en la cámara alta, lo cual supone mayores contrapesos para el presidente para procesar los asuntos que requieren el aval senatorial como lo son los asuntos internacionales que suscribe.

Tan sólo persiste de manera íntegra k) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; sin embargo, ésta es una condición necesaria para cualquier Estado soberano, que, si bien operaba como una causa de Presidencialismo, también es una característica de cualquier Sistema Presidencial.

Como se observa, en México se dismanteló el Sistema de Partido Hegemónico por la vía de las reformas y en cambio, comenzó a operar una democracia presidencial. De acuerdo con Weldon (1997) el Presidencialismo requirió de tres condiciones necesarias: un gobierno unificado, disciplina partidaria y liderazgo presidencial sobre su partido (Nacif, 2004). Con las elecciones de 1997 se demolió la primera de estas condiciones, vino también el desgaste del Partido Hegemónico y la Transición hacia un Sistema Plural de Partidos, cambios suficientes para hablar del fin del Presidencialismo.

En este nuevo contexto, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo se han modificado, opera una nueva forma de hacer política en el cual ha dejado de prevalecer la voluntad presidencial y en cambio, tiene que enfrentarse a fuerzas opositoras y mayoritarias en el Congreso para hacer prosperar sus propuestas de gobierno, justo ahí, en la incidencia legislativa es donde mejor podemos identificar las características del Sistema Presidencial consolidado con el advenimiento de la democracia, tema que a continuación se abordará.

Capítulo 2. La incidencia legislativa del Presidente

2.1 Las facultades legislativas del Poder Ejecutivo

Mainwaring y Matthew Shugart (1997) distinguen dos formas en las que se manifiesta el poder del presidente en el proceso legislativo, estas son, por un lado; el poder partidario, y por el otro, el poder constitucional. El primero se refiere al apoyo de una mayoría legislativa (determinada por el número de partidos y la disciplina del partido del presidente), el segundo se refiere a las facultades legislativas que se asientan en una constitución (Negretto, 2000). En el caso de nuestro país, la historia reciente da cuenta de un cambio sustantivo en la conformación de mayorías parlamentarias debido al cambio en el sistema de partidos, de uno hegemónico a otro plural. En cuanto a los poderes constitucionales, el Presidente de México tiene la facultad de iniciar²⁵, vetar y publicar leyes²⁶; atribuciones mediante las cuales el titular del Poder Ejecutivo interviene en el proceso legislativo.

Entre 1929 y 1979 surgió y se consolidó en México un Sistema de Partido Hegemónico, lo que supuso que un solo partido gobernara de manera ininterrumpida, al tiempo que mantenía una holgada mayoría en el Congreso. Esta condición comenzó a cambiar luego de la importante reforma constitucional en materia política de 1977 que facilitó la incorporación de nuevos partidos políticos al espacio comicial; fue así que entre esta fecha y 1997 el Sistema de Partidos en México se equilibró con la incorporación de nuevos partidos al Congreso, lo que devino en la pérdida de la mayoría absoluta para el otrora Partido Hegemónico. A partir de las elecciones de 1997, tal como ya se dijo en el capítulo anterior, ningún partido ha obtenido una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por lo que, en cuatro periodos presidenciales se han constituido gobiernos divididos. A este recuento habría que sumar que en 2014 el Instituto Nacional Electoral aprobó el registro de tres partidos políticos nuevos, con lo cual la oferta partidaria pasó de siete a diez por un breve periodo, puesto que luego del proceso electoral de 2015 el recién creado Partido Humanista perdió su registro.

Por lo que toca a los poderes formales, las bases previstas en el texto constitucional dan cuenta del tipo de arreglo institucional que se diseñó desde el Constituyente de 1917. Las tres facultades consideradas para el Presidente, esencialmente permiten impulsar la agenda de gobierno, en algunos casos incluso con limitaciones, no obstante, durante la etapa de gobiernos hegemónicos, estas restricciones poco afectaron la gestión presidencial gracias a que el Presidente mantenía una abrumadora mayoría partidaria afín en el Congreso, y liderazgo en su partido. No es sino hasta la aparición de los gobiernos divididos cuando el replanteamiento de los mecanismos de relación de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo despertó la atención tanto de estudiosos como de actores políticos. En el año 2012 se adicionó a la Constitución la facultad de iniciativa preferente para el titular del Poder Ejecutivo, quien ahora puede

²⁵ Artículo 71 de la Constitución política mexicana.

²⁶ Óp. Cit.; art. 72.

presentar hasta dos iniciativas para tramite preferente en la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, las cuales deberán discutirse y votarse por el pleno de la Cámara en que se presentasen en un plazo máximo de treinta días naturales.

A juzgar por los instrumentos formales, el Presidente mantiene escuetos mecanismos normativos para incidir en el desempeño del Poder Legislativo. En el pasado, dada la condición mayoritaria del partido del Presidente, el asunto no adquiriría mayor relevancia, las incapacidades legales se resolvían gracias a los poderes extraconstitucionales con los que siempre contó; en cambio ahora que se tienen condiciones de representación distintas, cada facultad adquirió relevancia. La iniciativa preferente al igual que otras figuras que se han incorporado en las recientes reformas, evidencia la preocupación por generar incentivos para establecer una mejor relación entre los poderes del Estado.

En los estudios comparados se observa que la Constitución mexicana es una de las menos presidencialistas de América Latina (Shugart y Carey, 1992); (Mainwaring y Shugart, 1997); (Haggard y McCubbins, 2001); es decir, los instrumentos con los que cuenta el Presidente en México son bastante limitados en comparación con otros regímenes presidenciales (Nacif, 2004). De acuerdo a Haggard y McCubbins (2001) citado por Nacif (2004), la Presidencia de México se encuentra entre las seis menos facultadas de una muestra de 23 países.

Ahora bien, en el proceso legislativo el Presidente interviene con los siguientes instrumentos constitucionales, de los cuales deriva su capacidad legislativa: por un lado, tiene la facultada de iniciativa de leyes, y por el otro, el recién incorporado trámite preferente, mediante el cual se votan de manera inmediata sus proyectos. La cámara legislativa que los recibe se erige como cámara de origen, de ser aprobados, se sigue el procedimiento establecido hasta que, habiéndose aprobado por ambas cámaras, el titular del ejecutivo promulga la nueva ley o en su defecto realiza observaciones (veto); finalmente, se publica en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto a las materias a intervenir, de manera exclusiva le corresponde al Presidente presentar proyectos de leyes de ingresos y egresos. El Presidente también cuenta con la facultad de gobernar por decreto, esta facultad se desprende, en el caso del artículo 29 en estados de excepción; sin embargo, debe contar con la autorización del Legislativo. También existe la posibilidad de que el Congreso delegue facultades legislativas en materia regulatoria del comercio exterior cuando la economía o estabilidad de la producción nacional así lo exijan²⁷. Otras materias en las que el Presidente está facultado para expedir decretos son la salud y tratados internacionales. Todas éstas, si bien están restringidas a plazos y circunstancias muy específicas, también consideran ciertos márgenes de discrecionalidad.

Como se observa, en realidad el papel que juega el Presidente para intervenir en el proceso legislativo es demasiado acotado, apenas tiene la facultad de presentar

²⁷ Artículo 131, Constitución política.

proyectos de leyes; sin embargo, luego de esta facultad pierde casi toda posibilidad de influir en el resultado final del proceso legislativo; pese a ello, durante largo tiempo, el Presidente acumuló el poder suficiente para controlar al Congreso a través de su partido y así, influir de manera preponderante en la agenda legislativa. Esta realidad ya no existe más, por lo que resulta sugerente identificar el grado de incidencia que el Presidente mantiene en el nuevo contexto de gobiernos divididos.

2.2 Aprobación de proyectos legislativos en México

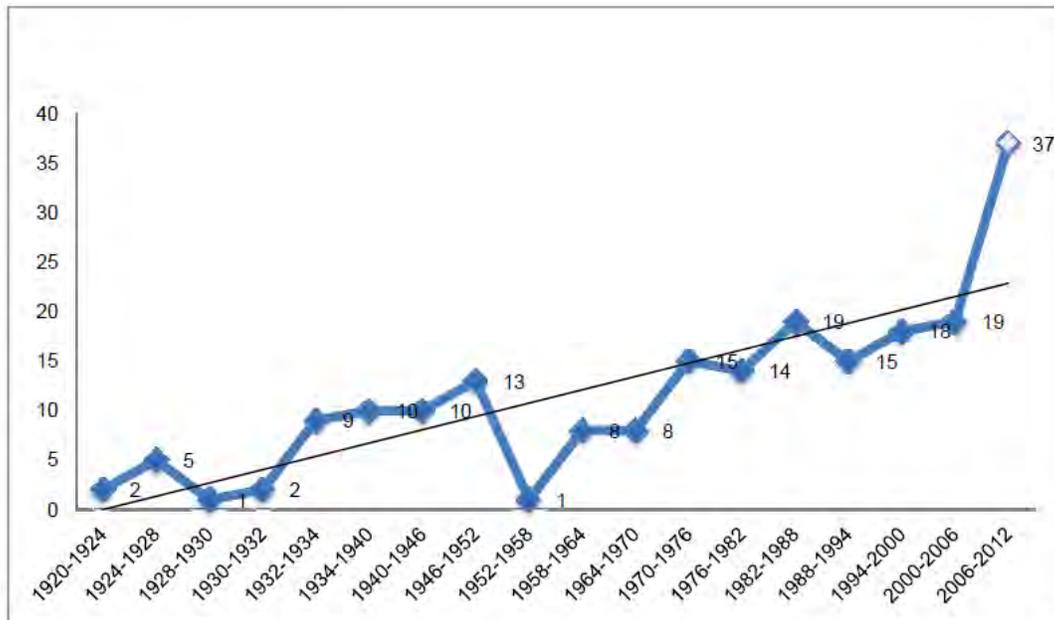
A continuación se expondrán los índices de aprobación de proyectos enviados por el Poder Ejecutivo en México, en particular se pondrá interés en los aprobados entre 1997 y 2012, los cuales se compararán con los aprobados entre 1982 y 1997 (las cinco legislaturas previas a la aparición de los gobiernos divididos). Las variables a considerar son el número de asientos que el partido del Presidente en turno mantiene en el Congreso respecto del número de iniciativas enviadas y aprobadas. En primera instancia se describirá la tendencia seguida en el reformismo mexicano (cuadro 1), posteriormente se compararán el número de reformas constitucionales aprobadas durante los primeros 15 años de la etapa de gobiernos divididos respecto de los 15 años previos (cuando el Presidente en turno contó con una mayoría legislativa afín). Mención aparte merecerán las reformas aprobadas en el año 2014, dado que las mismas fueron el resultado de un acuerdo entre los líderes de los principales partidos en México y el Presidente de la República denominado “Pacto por México, un instrumento que propició un importante número de cambios en el texto fundamental.

Las reformas constitucionales aprobadas son un buen indicador para entender el desempeño legislativo en los últimos años, caracterizados por una nueva distribución de la representación en el Congreso, así como la incidencia que el Presidente mantiene en el mismo, no obstante, la falta de mayorías partidistas afines que le acompañen. Un ejemplo elocuente son los datos que a continuación se mencionan:

El reformismo constitucional ha aumentado desde que terminó primero la hegemonía del PRI y después su dominancia. Desde 1920 hasta el 30 de agosto de 2012, se han promulgado 206 decretos de reforma constitucional que han modificado 533 artículos. De ello, 122 (59%) han sido promulgados a partir de que en 1976 se comenzó a ensanchar la pluralidad en el congreso. Más aún, 69 de ellos (33.5%) fueron promulgados en los 15 años que México tenía gobiernos sin mayoría. En los 15 años previos se promulgaron 39 decretos, o sea 18.9% del total (Casar y Marván, 2012).

Estos datos, lo que relevan es que, si bien ha aumentado la tendencia hacia un mayor desempeño legislativo pese la falta de mayorías partidistas para un solo partido, más aún, cuando no son para el partido del presidente en turno; no esclarecen cuáles de los cambios introducidos a la Constitución son propuestas que en esencia fueron iniciativas presidenciales.

Cuadro 1. Decretos de Reforma constitucional (1920-2012)



Fuente: Casar, Marván (2012). Pluralismo y reformas constitucionales en México, 1997-2012.

2.3 Aprobación de proyectos promovidos por el Presidente con gobiernos unificados

Existe una clara diferencia entre dos periodos en cuanto al número de proyectos y, en particular de reformas aprobadas en México: durante la época de Partido Hegemónico y luego de la aparición de los gobiernos divididos. En la primera etapa era evidente la inexistencia de obstáculos para la aprobación de iniciativas que promovía el Presidente. Pablo González Casanova (1965) señala que, por ejemplo en 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la Cámara de Diputados. En 1943 se aprobó por unanimidad el 92 por ciento de los proyectos, en 1947, el 74 por ciento; en 1949, el 77 por ciento; en 1953, el 59 por ciento; en 1955, el 62 por ciento, y en 1959, el 95 por ciento. En contra de los proyectos votaron en 1943, el 4 por ciento de los diputados; en 1947 y 1953, el 3 por ciento; en 1955, el 5 por ciento; y en 1959, el 4 por ciento. (Carpizo, 2010)

Como se observa, durante este tiempo la voz el poder presidencial no tenía contrapesos reales en el Congreso que frenaran cualquier iniciativa que presentara. Esta posibilidad cambió a partir de la perdida de mayoría absoluta, situación que se presentó, primero, en la Cámara de Diputados, y luego en la de Senadores. La nueva correlación de fuerzas pronto suscitó que se prestara mayor atención a las distintas etapas y procedimientos del proceso legislativo, luego de que a falta de mayorías partidistas se evidenciaran problemas antes no previstos en un contexto donde casi nadie cuestionaba la voluntad presidencial. Tal vez el caso más elocuente sea el registrado en 2004 cuando el entonces Presidente Vicente Fox Quesada vetó el presupuesto de egresos de la federación; en respuesta, la Cámara de Diputados decidió ignorar las observaciones. Fue un hecho sin precedentes que llegó a la Suprema Corte

de Justicia y que motivó que se legislara y aprobara en la reforma de 2012 la figura de la reconducción presupuestal.

2.4 Aprobación de proyectos promovidos por el Presidente con gobiernos divididos (legislaturas LVII, LVIII, LIX, LX y LXI)

Para identificar con precisión el grado de incidencia legislativa del Presidente se tomarán como referencia el número de iniciativas presentas (reformas constitucionales y leyes secundarias), instrumentos internacionales, permisos al Ejecutivo y la ratificación de nombramientos. Como ya se advirtió, la inexistencia de mayorías unipartidistas afines al Presidente hacen pensar en bloqueos legislativos reiterados y en la consecuente necesidad de formar mayorías a partir de coaliciones legislativas para la aprobación de los asuntos. Como se sabe, el problema aumenta en el caso de las reformas constitucionales dado que requieren de un consenso mayor²⁸.

De la revisión de los proyectos presentados ante el Congreso provenientes del Poder Ejecutivo en las primeras cinco legislaturas de gobiernos divididos, se revela lo siguiente: primero; la mayor cantidad de asuntos presentados al Poder legislativo lo acupan la ratificación de nombramiento y por ello mismo es el rubro que presenta el mayor nivel de aprobación en cada legislatura; le siguen los instrumentos internacionales; de los cuales, en el extremo, ocho de 156 quedaron pendientes en la LVII legislatura y cinco de 119 desechados en la LVIII legislatura. En cuanto a los permisos al Ejecutivo, no más de dos de 11 quedaron pendientes (LXI legislatura) y uno de 24 desechado en la LVIII y LX legislaturas, respectivamente. Mención más desagregada merecen las iniciativas presentadas, en particular las que corresponden a reformas constitucionales. De éstas se aprecia que, en términos generales, son escasas las propuestas desechadas, por ejemplo, en la LVII legislatura fueron apenas cuatro de 57 o seis de 55 en la LXI legislatura (ver cuadros anexos de asuntos presentados en cada legislatura).

En términos porcentuales, del total de asuntos de las cinco legislaturas analizadas, al menos el 97 por ciento de los asuntos enviados por el Presidente al Congreso fueron aprobados, desde luego resulta ser una tasa de aprobación bastante aceptable si se considera que en todos los casos, el Presidente no contó con una mayoría partidista afín que le garantizara el aval legislativo.²⁹ No obstante, la mayor parte de los asuntos aprobados los concentran los instrumentos internacionales (96 por ciento), permisos al Ejecutivo (95 por ciento) y ratificación de nombramientos (99 por ciento). Las iniciativas de reforma son el tipo de asunto que distan de estos porcentajes con el 79 por ciento de aprobación, 12 por ciento de iniciativas desechadas y 9 por ciento de

²⁸ Conforme el artículo 135, la Constitución prevé la posibilidad de ser adicionada o reformada; para ello se requiere una mayoría calificada que para el caso del Congreso mexicano corresponde al voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

²⁹ Tal circunstancia de falta de mayorías unipartidistas hacen pensar, necesariamente, que los proyectos aprobados se convinieron previamente, sin embargo, el proceso legislativo analizado no arroja datos que permitan corroborarlo.

iniciativas pendientes (cuadro 2). Este dato incluye tanto iniciativas de reforma constitucional como reformas secundarias, dada la necesidad de un mayor consenso legislativo, tal como se prevé en el marco constitucional, mereceren mayor atención las primeras, las cuales suman apenas 27 en este lapso de 15 años que abarcan cinco legislaturas y tres periodos presidenciales.

Cuadro 2. Total de asuntos presentados por el Poder Ejecutivo en la LVII – LXI legislatura

Tipo de asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	345 (100%)	272 (78.84%)	41 (11.88%)	32 (9.27%)
Instrumento Internacional	546 (100%)	523 (95.78%)	8 (1.46%)	15 (2.74%)
Permiso al Ejecutivo	123 (100%)	117 (95.12%)	2 (1.62%)	4 (3.25%)
Ratificación de nombramiento	4217 (100%)	4155 (98.52%)	32 (0.75%)	30 (0.71%)
Totales de Asuntos	5231 (100%)	5067 (96.86%)	83 (1.58%)	81 (1.54%)

Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

2.4.1 Las iniciativas de reforma constitucional promovidas por el Presidente

Entre 1997 y 2012 (LVII y LXI) el Congreso recibió un total de 345 iniciativas de reforma provenientes del Ejecutivo, 272 se aprobaron, 41 se decharon y 32 quedaron pendientes. Si se compara este dato con lo que ocurría en otros tiempos, las diferencias son contundentes: mientras que en los años 30 la totalidad de los proyectos enviados por el Presidente eran aprobados por unanimidad, y en los años 50 la cifra oscilaban entre 74 y 95%; en la etapa de gobiernos divididos se aprobó el 78% de las iniciativas, de las cuales ninguna lo fue por unanimidad.

Durante éste último periodo de cinco legislaturas, las reformas a la constitución en conjunto sumaron 27 de un total de 345 iniciativas presentadas, de las cuales, 13 se aprobaron, 6 quedaron pendientes y 8 más se desecharon (Cuadro 3). Si bien en terminos generales la incidencia legislativa del Presidente parece amplia; al identificar sólo las iniciativas de reforma constitucional, que por su naturaleza requieren de una mayoría más amplia en el Congreso para ser aprobadas, son apenas una cifra infima, que contrasta mucho con cualquier otro tipo de asunto. En efecto, las reformas constitucionales no tienen porque ser las más, y de hecho, el diseño presidencial mexicano ha previsto una fórmula rigida para la modificar la Constitución; no obstante, el reformismo constitucional ha ido en ascenso y se ha acentuado sobre todo durante el periodo reciente de gobiernos divididos. Con todo, las iniciaivas de reforma tanto constitucionales como secundarias enviadas por el Presidente en este periodo, representaron el 6.6 por ciento respecto del total de asuntos presentados; de estas, 27 fueron reformas constitucionales (0.5 por ciento) de las cuales se aprobaron 13 (el 0.29 por ciento).

Cuadro 3. Iniciativas de Reformas constitucionales presentadas por el ejecutivo (1997-2012)

Legislatura	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Desechadas
LVII 1997-2000	5	2	3	0
LVIII 2000-2003	6	3	1	2
LIX 2003-2006	8	3	0	5
LXI 2006-2009	6	4	1	1
LXI 2009-2012	2	1	1	0
Total	27	13	6	8

Fuente: Elaboración propia con base en Casar, Marván (2012). Pluralismo y reformas constitucionales en México, 1997-2012 y Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

2.4.2 Análisis cualitativo de las reformas

De las 13 reformas constitucionales aprobadas en el periodo comprendido entre 1997 y 2012 encontramos un sano equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como como entre los partidos políticos con representación en el congreso, puesto que las mismas, necesariamete, fueron resultado de un consenso partidista amplio. A continuación se expondrá el resultado de la comparación de los textos inicialmente enviados por el titular del Poder Ejecutivo en contraste con los cambios finalmente aprobados y publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Para identificar las diferencias entre lo propuesto por el Presidente y lo aprobado por el Congreso, se revisaron los textos de las 13 iniciativas de reforma que envió el titular del Ejecutivo, se identificaron los puntos más relevantes a considerar; también se revisó si cada una de las reformas aprobadas fueron iniciativas que exclusivamente presentó el Ejecutivo o bien, si algún otro partido o grupo parlamentario presentó la propia. Finamente, se revisaron los cambios respectivos publicados en el DOF. Para clasificar cada una de las reformas se tomó en consideración dos variables: reformas que se aprobaron con el mismo sentido del que fueron propuestas por el Presidente y reformas que fueron aprobadas con un sentido parcial del propuesto por el Ejecutivo (cuadro 4). De dicha revisión encontramos lo siguiente:

1. Seis reformas fueron propuestas exclusivas del Ejecutivo y siete fueron acompañadas por iniciativas de otros partidos;
2. Seis reformas se aprobaron en el mismo sentido de como fueron propuestas por el Ejecutivo, mientras que siete se aprobaron con algún contenido parcial de lo que el presidente propuso;
3. Cuatro de las seis reformas que sólo promovió el presidente se aprobaron parcialmente, lo que supone que buena parte de lo propuesto inicialmente fue

desechado, o bien, que además de lo propuesto, la oposición en el Congreso incluyó otros temas o amplió parte de los mismos;

4. Otras cuatro reformas que se aprobaron en los mismos términos en los que fueron enviadas fueron acompañadas desde el inicio del proceso legislativo por iniciativas de otros partidos, lo que denota que tanto el Presidente como los partidos de oposición coincidieron desde siempre en los temas por aprobar;
5. Tan sólo dos iniciativas de las 13 que el Presidente presentó fueron aprobadas en los mismos términos, la primera se refiere al fortalecimiento del Poder Judicial y la segunda modifica la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Cuadro 4. Iniciativas de reforma del Ejecutivo aprobadas

	Mismo sentido	Parcialmente	Total
Sólo Ejecutivo	2	4	6
Con otros partidos	4	3	7
Total	6	7	13

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema de Información Legislativa.

El siguiente concentrado de reformas (cuadro 5) integra las 27 reformas a la Constitución que el Ejecutivo propuso al Congreso entre 1997 y 2012, es decir, entre la LVII y LXI legislatura, mismas que corresponden al grupo de reformas presentadas en los primeros años de gobiernos divididos.

Las iniciativas se presentan de manera consecutiva de acuerdo a la fecha en que fueron presentadas, se agrupan por legislatura, en seguida se señala el partido político que respectivamente ocupaba la titularidad del Poder Ejecutivo y luego, la integración de cada una de las cámaras. De tal forma, el lector puede distinguir en cada periodo presidencial, el tipo de mayoría legislativa que su partido, eventualmente, conformó en el Congreso, así como las posibles alianzas que pudo establecer con los otros partidos para sumar los votos necesarios para la aprobación de sus proyectos. En cada caso se señala el porcentaje de escaños ocupados por partido, de acuerdo al total de asientos en cada cámara; de tal forma se observa que, en todos los casos, el Presidente requirió de un arreglo con al menos otro partido que integrara la legislatura para que sus iniciativas fueran aprobadas.

En la quinta columna se distinguen las iniciativas presentadas en dos grupos: por un lado, aquellas que presentó sólo el Ejecutivo, y por el otro, aquellas que, además de haber presentado el Presidente, también contaron con alguna iniciativa proveniente de otro partido o grupo parlamentario. En la sexta columna se observan los artículos reformados en cada caso, así como las materias en cuestión. En la séptima columna se refiere someramente el proceso legislativo que cada iniciativa transitó. Es posible identificar la cámara en que se presentó cada reforma, el tiempo en que fue procesada

y si fue o no aprobada, o bien, se quedó pendiente en algún momento del proceso. En la octava columna se observa la votación a favor por partido de cada una de las cámaras, se precisa el número de votos y el porcentaje que cada partido representó respecto del total de legisladores presentes. De no votarse, se señala en qué momento del proceso se detuvo el proyecto. En todos los casos se consideró la sesión aprobatoria de la Cámara de Diputados, con independencia de si fungió como cámara de origen o revisora.

Finalmente, en la novena columna se colocó la mayoría calificada requerida, de acuerdo al número de asistentes a las sesiones aprobatorias, también se colocaron las posibles coaliciones de partidos requeridas para establecer la mayoría calificada. El cuadro incluye el concentrado de toda la información recabada de las reformas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo en el Congreso en las primeras cinco legislaturas de gobiernos divididos en México. Para su elaboración se tomó como referencia el trabajo de María Amparo Cásar e Ignacio Marván (2014), también se consultó el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación, las votaciones en el Congreso, los diarios de debates, el Diario Oficial de la Federación, las iniciativas de las reformas y las minutas de las mismas que finalmente fueron aprobadas. Este concentrado sirvió de base para la elaboración de los cuadros antes revisados en este capítulo, por lo que se puede glosar de distintas formas, de acuerdo a los datos que el lector desee obtener.

El concentrado de reformas en mención permite hacer distintas revisiones del quehacer legislativo y de la incidencia del Poder Ejecutivo en el mismo. Recoge el trabajo de cinco legislaturas, tres periodos presidenciales, dos alternancias de dos partidos políticos, y la conformación de distintas mayorías legislativas, lo que, en suma, ha propiciado diversos arreglos entre partidos para la forja de mayorías, necesarias para la aprobación de las reformas revisadas. Los 13 cambios introducidos a la constitución en este periodo fueron, en todos los casos, resultado de los acuerdos de cuando menos dos partidos políticos. Sin embargo, de manera recurrente, los partidos políticos establecieron distintos bloques de votación en cada reforma, lo cual constata que los arreglos entre partidos son propiciados de manera circunstancial de acuerdo al tema en cuestión.

Cuadro 5. Concentrado de reformas constitucionales

No.	Legislatura	Partido en el Ejecutivo	Conformación en el Congreso	Presenta	Artículos y materias	Proceso legislativo	Votación	Mayoría calificada y Coaliciones posibles en C. Diputados
1	LVII 1997-2000	PRI	C. Diputados: PRI: 239 (48%), PAN: 122 (24%), PRD: 125 (25%), PVEM: 8 (2%), PT: 6 (1%). Senado: PRI: 77 (60%), PAN: 33 (26%), PRD: 16 (13%), PVEM: 1 (0.8%), PT: 1 (0.8%).	Sólo Ejecutivo	Art. 16, 19, 20 y 123. Seguridad, procuración e impartición de justicia.	Presentada en Senado (CO) 10/12/1997; Aprobada en origen 01/10/1998; Aprobada en revisora 10/11/1998; Publicada 08/03/1999.	Revisora (a favor): PRI: 204 (48.57%); PAN: 94 (22.38%); PRD: 95 (22.61%); PT: 6 (1.42%); PVEM: 4 (0.95%); Ind.: 1 (0.23%); Total a favor: 404 (96.19%). Asistentes: 420 (100%); Ausentes: 0 (0%); Total Cámara: 420	MC*: 315 legisladores Coaliciones posibles: PRI-PAN PRI-PRD
2					Art. 28, párrafo 4to. Participación privada en ferrocarriles y telecomunicaciones vía satélite.	Presentada en Senado (CO); pendiente 18/01/1995.	Se turnó a comisiones y quedó pendiente.	
3					Art. 27 y 28. Participación privada en materia de energía eléctrica.	Presentada en Senado (CO); Pendiente 3/02/1999.		
4					Art. 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116. Federalismo y Derechos humanos (indígenas).	Presentada en Senado (CO); Pendiente 17/03/1998.		
5					Sólo	Art. 94, 97,	Presentada	Revisora

				Ejecutivo	100 y 107. Poder judicial, seguridad pública y justicia.	en Senado (CO), 06/04/1999; Aprobado en origen 27/04/1999; Aprobado en revisora 29/04/1999; Publicada; 11/06/1999.	(A favor): PRI: 205 (48.46%); PRD: 65 (15.36%); PAN: 103 (24.34%); PT: 0 (0%); PVEM: 4 (0.94%); Ind.: 1 (0.23%). Total a favor: 378 (89.36%). Asistentes: 423 (100%); Ausentes: 77 (18.20%); Total Cámara: 500	MC: 282 legisladores Coaliciones posibles: PRI-PAN
6	LVIII 2000-2003	PAN	C. Diputados: PRI: 211 (42%), PAN: 206 (14%), PRD: 50 (10%), PVEM: 17 (3%), PT: 8 (2%), PSN: 3 (0.6%), PAS: 2 (0.4%), CONV.: 3 (0.6%). Senado: PRI: 60 (47%), PAN: 46 (36%), PRD: 6 (13%), PVEM: 5 (4%), PT:---.	LIX: PRI, PAN, PRD y varios. LVIII: PRD, PRI, PAN, Ejecutivo y varios. LVII: PRI, PRD.	Art. 74, fracción IV. Relación de poderes y materia presupuestaria.	Presentada en C. Diputados (CO), 05/04/2001; Aprobada en origen 15/04/2004-13/12/2005; Aprobado en revisora 28/04/2004-28/02/2006 (con modificaciones, devoluciones) Modificaciones aprobadas CO 09/03/2006; Publicada 30/07/2004; Publicada con modificaciones 30/03/2006.	Origen PRI: 161 (40.45%); PAN: 127 (31.90%); PRD: 82 (20.60%); PVEM: 11 (2.76%) PT: 5 (1.25%); CONV: 5 (1.25%); Ind.: 1 (0.25%); Total favor: 391 (98.24%). Asistentes: 398 (100%); Ausentes: 102 (25.62%); Total Cámara: 500	MC: 265.33 legisladores Coaliciones posibles: PAN-PRI
7					Art. 115, federalismo y hacienda pública.	Presentada en C. Diputados (CO)		

						12/12/2002 Desechada: 30/04/2013.		
8					Art. 20, fracc. V, apartado B. Derechos humanos, seguridad pública y justicia.	Presentada en Senado (CO) 21/05/2003; Aprobada en origen 20/07/2005; Desechada revisora: 01/04/2014.		
9			Sólo Ejecutivo	Art. 1, 4, 18, 115. Derechos humanos (materia indígena) y Desarrollo social.	Presentada en Senado (CO) 07/12/2000; Aprobada en origen 25/04/2001; Aprobada en revisora 28/04/2001; Publicada 14/08/2001.	Revisora (A favor): PRI: 176 (39.37%); PAN: 190 (42.50%); PRD: 0. En contra: 49 (10.96%) PVEM: 13 (2.90%) PT: 0, en contra: 5 (1.11%); PSN: 3 (0.67%); CONV.: 1 (0.22%); PAS: 2 (0.44%); Ind: 0, contra: 1 (0.22%); Total favor: 385 (86.12%). Total contra: 60 (13.42%); Total asistentes: 447 (100%); Ausentes: 53 (11.85%); Total Cámara: 500.	MC: 298 legisladores Coaliciones posibles: PRI-PAN	
10			Sólo Ejecutivo	Art. 21, Derechos humanos y	Presentada en Senado (CO) 10/12/2001;	Revisora (a favor): PRI: 150 (41.20%);	MC: 242.66 legisladores Coaliciones	

					relaciones exteriores.	Aprobada en origen: 14/12/2002; Aprobada en revisora 09/12/2004; Publicada 20/06/2005.	PAN: 120 (32.96%); PRD: 59 (16.20%); PVEM: 13 (3.57%); PT: 0, y en contra: 6 (1.64%); CONV.: 3 (0.82%); Ind.: 2 (0.54%). Total a favor: 347 (95.32%); Total asistentes: 364 (100%); Ausentes: 135 (37.08); Total Cámara: 499	posibles: PRI-PAN
11					Art. 27 y 28; Energía.	Presentada en Senado (CO) 21/08/2002 Pendiente en comisiones.		
12	LIX 2003-2006	PAN	C. Diputados: PRI: 224 (45%), PAN: 152 (30%), PRD: 96 (19%), PVEM: 17 (3%), PT: 6 (1%). Senado: PRI: 60 (47%), PAN: 46 (36%), PRD: 6 (13%), PVEM: 5 (4%), CONV.: 1 (0.8%).		Art. 38, frac. II, Seguridad pública y justicia.	Presentada en C. Diputados (CO), 25/05/2005; Aprobada en origen 20/09/2007; Desechada en revisora 08/04/2014.		
13					Art. 4, 116 y 122. Materia electoral, transparencia y rendición de cuentas.	Presentada en C. Diputados (CO) 23/03/2004; Desechada en origen 29/04/2010.		
14				Ejecutivo, LIX: PAN (2),	Art. 1, 3, 14, 15, 22, 33, 73, 89, 102, 103 y 105.	Presentada en Senado (CO) 05/05/2004;	Revisora (a favor): PRI: 177 (42.75%);	MC: 276 legisladores Coaliciones

				LVIII; PRD, LVII: PRI.	Derechos humanos.	Aprobada en origen 17/03/2005; Aprobada en revisora 23/06/2005; Publicada 09/12/2005.	PAN: 134 (32.36%); PRD: 85 (20.53%); PVEM: 10 (2.41%); PT: 2 (0.48%); CONV.: 2 (0.48%); IND.: 2 (0.48%); Total a favor: 412 (99.51%). Total asistentes: 414 (100%); Ausentes: 54 (13.04%); Total Cámara: 499	posibles: PRI-PRD- PVEM-PT- CONV.; PRI-PAN
15					Art. 73, Seguridad nacional.	Presentada en C. Diputados (CO) 06/04/2004; Desechada en origen 15/03/2005.		
16					Art. 27 y 28; Energía.	Presentada en C. Diputados (CO) 22/09/2005; Desechada 30/04/2013.		
17					Art. 16-22, 29, 73, 76, 78, 82, 89, 93, 95, 102, 105, 107, 110, 111, 116, 119 y 122. Seguridad y justicia.	Presentada en Senado (CO) 01/04/2004; Desechada en origen 31/03/2009.		
18				Sólo Ejecutivo	Art. 73, fracc. XXI. Seguridad, procuración e impartición	Presentada en Senado (CO) 07/01/2004; Aprobada en origen	Revisora: (a favor): PRI: 202 (44.39%); PAN: 140 (30.76%);	MC: 303.33 legisladores Coaliciones posibles: PRI-PRD-

					de justicia.	04/08/2004; Aprobada en revisora 23/06/2005; Publicada 28/11/2005.	PRD: 93 (20.43%); PVEM: 7 (1.53%); PT: 4 (0.87%) y 1 (0.21%) en contra; CONV.: 4 (0.87%); Ind.: 1 (0.21%); Total favor: 451 (99.12%); Total asistentes: 455 (100%), Ausentes: 45 (9.89%); Total cámara: 500.	PVEM-PT PRI-PAN
19				Ejecutivo y LIX: PRI	Art. 73, fracc. XXIX- H. Relación de poderes y Seguridad, procuración e impartición de justicia.	Presentada en Senado (CO) 11/12/2003; Aprobada en origen 28/03/2006; Aprobada revisora 26/04/2006; Publicada 04/12/2006.	Revisora (a favor): PRI: 122 (40.53%); PAN: 81 (26.91%); PRD: 73 (24.25%), 1 (0.33%), abstención; PVEM: 5 (1.66%); PT: 2 (0.66%); CONV.: 5 (1.66%); Ind.: 16 (5.31%); Total a favor: 299 (99.33%); Asistentes: 301 (100%) Ausentes: 192 (64.11%); Total: 493	MC: 200.66 legisladores Coaliciones posibles: PRI-PAN
20	LX 2006-2009	PAN	C. Diputados: PRI: 106 (21%), PAN: 206	Ejecutivo y LX: PRI.-	Art. 73, fracc. XXI. Federalismo,	Presentada en C. Diputados (CO)	C. Origen (a favor): PAN: 157 (44.47%);	MC: 235.33 legisladores Coaliciones

			(41%), PRD: 127 (25%), PVEM: 17 (3%), PT: 14 (2%), CONV.:17 (3%), PANAL: 9 (2%), PASDC: 4 (1%). Senado: PRI: 33 (26%), PAN: 52 (41%), PRD: 29 (23%), PVEM: 6 (5%), PT: 2 (1.5%), CONV.: 5 (4%), PANAL: 1 (0.7%).		seguridad y justicia.	09/10/2008; Aprobada en origen 09/12/2008; Aprobada en revisora 11/12/2008; Publicada 04/05/2009.	PRD: 86 (24.36%); PRI: 72 (20.39%); PVEM: 8 (2.26%), 2 (0.56%) en contra; CONV.: 13 (3.68%); PT: 5 (1.41%); PNA: 7 (1.98%); PASC: 3 (0.84%); Total a favor: 351 (99.43%). Presentes: 353 (100%); Ausentes: 146 (46.45%); Total cámara: 499.	posibles: PAN- PRI- PVEM PAN-PRD
21					Art. 73. Hacienda pública y Federalismo.	Presentada en C. Diputados (CO) 20/06/2007; Desechada 30/04/2013.	Se turnó y dictaminó en comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y el 30 de abril de 2013 la Mesa Directiva, desechó la iniciativa y procedió a su archivo como asunto total y definitivame nte concluido.	
22				Ejecutivo y LIX: PRI	Art. 73, 74, 79 y 134. Relación de poderes, hacienda	Presentada en Senado (CO) 20/06/2007; Aprobada en origen	Revisora*: (a favor): PAN: 188 (41.68%); PRD: 120 (26.60%);	MCA: 300.6 legisladores Coaliciones posibles: PAN-PRD

					pública, transparenci a y rendición de cuentas.	13/09/2007; Aprobada en revisora 18/09/2007; Publicada 07/05/2008.	PRI: 84 (18.62%); PVEM: 17 (3.76% en contra); CONV. 14 (3.10% en contra); PT: 11 (2.43%); PNA: 9 (1.99%); Abstencione s: PASC: 5 (1.10%) Ind.:1(0.22% en contra) Total favor 408 (90.46%); Presentes: 451 (100%) Total Cámara: 500 *Primera lectura 14/feb.	PRD-PRI
23					Art. 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122 y 123. Poder Ejecutivo, seguridad pública y justicia.	Presentada en C. Diputados (CO) 13/03/2007; Aprobada en origen 13/12/2007; Aprobada con modificacion es en revisora 26/02/2008; Modificacion es aprobadas en revisora 06/03/2008; Turnada al Ejecutivo 28/05/2008.	Pendiente de publicación	
24				Ejecutivo y LXI: PAN.	Art. 73, fracc. XXI.	Presentada en C. Diputados	C. Origen (a favor): PRI: 166	MC: 244 legisladores

					Seguridad pública y justicia.	(CO) 30/10/2008; Aprobada en origen 11/11/2011; Aprobada en revisora 13/03/2012; Publicada 25/06/2012.	(45.35%); PAN: 110 (30.05%); PRD: 45 (12.29%); PVEM: 20 (5.46%); PT: 10 (0.27%); PNA: 6 (1.63%); MC: 4 (1.09%); SP: 1 (0.27%); Total a favor: 362 (98.90%). Total presentes: 366 (100%); Ausentes: 131 (35.79%) Total Cámara: 497	Coaliciones posibles: PRI-PAN PRI-PRD- PVEM-PT- PNA
25				Ejecutivo LX: PAN, PRD y Varios. LIX: PRD, PT, PRI y Congreso. LVIII: PAN.	Art. 73, fracc. I, 75, 115, 116, 122, 123 y 127; Materia laboral, federalismo, transparencia y rendición de cuentas.	Presentada en Senado (CO) 24/01/2007; Aprobada en origen 13/03/2007; Aprobada con modificaciones en revisora 31/03/2009; Modificaciones aprobadas en origen 28/04/2009; Publicada 24/08/2009.	Votación con modificaciones en revisora 31/03/2009: PAN: 170 (46.19%); PRD: 94 (25.54%), 1 (0.27%) en contra; PRI: 62 (16.84%); PVEM: 8 (2.17%); CONV.: 15 (4.07%); PT: 6 (1.63%); PNA: 6 (1.63%); PASC: 3 (0.81%); Ind.: 1 (0.27%). Total favor:	MC: 245.33 legisladores Coaliciones posibles: PAN-PRD

							365 (99.18%); Total presentes: 368 (100%); Ausentes: 128 (34.78%); Total cámara: 496.	
26					Art. 21, 73, 115 y 116. Federalismo, seguridad pública y justicia.	Presentada en Senado (CO) 07/10/2010; Pendiente en origen 07/10/2010.		
27	LXI 2009-2012	PAN	C. Diputados: PRI: 237 (47%), PAN: 143 (29%), PRD: 71 (14%), PVEM: 21 (4%), PT: 13 (3%), CONV.:6 (1%), PANAL: 9 (2%). Senado: PRI: 33 (26%), PAN: 52 (41%), PRD: 29 (23%), PVEM: 6 (5%), PT: 2 (1.5%), CONV.: 5 (4%), PANAL: 1 (0.7%).	Ejecutivo LXI: PRI, PAN, CONV., PRD, PVEM, PRD, PRI, varios y Congres o. LX: PRD, Conv. y PRD. LIX: PRD.	Art. 35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135. Relación de poderes, materia electoral, Poder Ejecutivo.	Presentada en Senado (CO) 15/12/2009; Aprobada en origen 27/04/2011; Aprobada con modificacion es en revisora 04/11/2011; Aprobada con modificacion es en origen 13/12/2011; Aprobada en revisora 19/04/2012; Publicada 09/08/2012.	A favor última aprobación en revisora: PRI: 143 (47.50%); PAN: 78 (25.91%); PRD: 40 (53.15%) y 10 (3.32%) en contra; PVEM: 15 (4.98%); PT: 7 (2.32%) en contra; PNA: 3 (0.99%); MC: 6 (1.99%) ausentes SP: 1 (0.33%) en contra. Total a favor: 279 (92.69%); Presentes: 301 (100%); Ausentes: 188 (62.45%); Total Cámara: 489	MC: 200.66 legisladores Coaliciones posibles: PRI-PAN

Fuente: Elaboración propia con base en Casar, Marván (2012). Pluralismo y reformas constitucionales en México, 1997-2012 y Sistema de Información Legislativa.

CO*: Cámara de origen

*MC: Mayoría calificada

En el cuadro seis se hace una revisión exhaustiva de los cambios efectuados por los legisladores a los proyectos de reformas iniciadas por el titular del Ejecutivo durante el proceso de aprobación. Primero, se señala la legislatura en la que fueron presentadas, luego los cambios propuestos, enseguida se identifica si la iniciativa se presentó de manera exclusiva por el Presidente en turno, o bien, además del Presidente, otros partidos también formularon iniciativas antes o durante la discusión; posteriormente, se refiere el sentido inicial de la reforma y, finalmente, los cambios con los cuales se aprobó el proyecto.

La revisión arroja que no todas las reformas fueron aprobadas tal como se presentaron. De las 13 iniciativas que prosperaron, seis fueron aprobadas en los mismos terminos y siete lo fueron parcialmente, además, de las seis primeras, sólo dos fueron formuladas de manera exclusiva por el Presidente. Para su elaboración se revisaron las iniciativas presentadas y se compararon con las minutas que finalmente se aprobaron, de tal forma fue posible distinguir los cambios incluidos y así juzgar si el sentido inicial se mantuvo o fue modificado por los legisladores. El presente cuadro es sustancialmente importante en terminos de la presente tesis, puesto que permite identificar el grado de influencia del Presidente para hacer posible que sus iniciativas transitaran tal cual las propuso. La evidencia revela que el Congreso genera un contrapeso importante, de manera que la mayoría de las iniciativas que fueron aprobadas fueron modificadas.

Cuadro 6. Reformas constitucionales aprobadas según presentador, sentido inicial y final

No.	Legislatura	Cambios	Presenta	Sentido inicial	Se aprueba
1	LVII	16, 19, 20, 22, y 123	Ejecutivo	Con las reformas propuestas se pretende: 1) flexibilizar los requisitos que establece la Constitución para obtener una orden de aprehensión; 2) acreditar la plena existencia de los elementos objetivos del tipo penal y la probable existencia de los demás elementos del delito de que se trate, así como la probable responsabilidad del indiciado para el libramiento de un auto de formal prisión; 3) establecer disposiciones para que el procedimiento penal no sea suspendido cuando el presunto responsable se sustraiga de la acción de la justicia; 4) aplicar en favor del Estado aquellos bienes que sean producto de delitos graves o de delincuencia organizada; y 5) permitir la libre remoción del cargo para aquellos integrantes de instituciones policiales y de seguridad pública que no cumplan con los requisitos que señalen las leyes para permanecer en el cargo.	No se aprueba el artículo 20, es decir, el punto 3) establecer disposiciones para que el procedimiento penal no sea suspendido cuando el presunto responsable se sustraiga de la acción de la justicia. Parcialmente
5		94, 97, 100 y 107	Ejecutivo	El objeto de la iniciativa es mejorar y fortalecer al poder Judicial y armonizar los principios constitucionales con la reforma judicial iniciada en diciembre de 1994. Propone: 1) ampliar las facultades de la SCJN; 2) establecer al Consejo de la Judicatura Federal como un órgano del poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. 3) Amplía las facultades de éste, se modifica la forma en la que se va a integrar y se establece que de manera puntual los consejeros que lo integren no serán representantes de la magistratura, del Senado o del Ejecutivo federal.	Mismo sentido
6	LVIII	74 fracc. IV	Varios	La iniciativa pretende dar certidumbre jurídica y política al proceso de discusión y aprobación del paquete económico que el Ejecutivo remite al Congreso anualmente, particularmente en lo relativo al Presupuesto de Egresos. Se mantiene la facultad de éste para elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y de	Solo fracción IV del art. 74, en lo relativo a la aprobación del presupuesto de egresos y ley de ingresos. Parcialmente

				Presupuesto de Egresos de la Federación, y al Legislativo analizar, discutir, modificar en su caso, y aprobar dichos proyectos. Asimismo, se faculta al Ejecutivo para presentar observaciones a los documentos aprobados por el Legislativo. Se reforman los artículos 74, 75 y 126; se adiciona el artículo 72 y 74, de la Constitución.	
9		1, 4, 18 y 115	Ejecutivo	La iniciativa pretende el reconocimiento constitucional a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, y la inclusión de esta materia en el sistema jurídico nacional. Establece garantías para que dichos pueblos tengan acceso a las instancias de representación política, recursos materiales, defensa jurídica, educación y protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres. Para tal fin, propone reformar los artículos 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Carta Magna.	Se modificaron los artículos 4, 18 y 115, pero no en los términos ni fracciones que la iniciativa señaló. Parcialmente
10		21	Ejecutivo	La iniciativa propone: a) aceptar la competencia de tribunales internacionales en los que México participe; b) que México coopere en la realización de procedimientos de investigación y persecución de delitos graves, así como en la ejecución de sentencias y resoluciones de dichos tribunales.	El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Parcialmente
14	LIX	Art. 3, 14, 22, 33, 73, 89, 103, 105; 1, 15, 73, 102, 105 y 22 (derogado)	Varios	La iniciativa propone reforzar las tareas del Estado mexicano en materia de protección constitucional y promoción de los derechos humanos. Destaca otorgar a los tribunales federales competencia para conocer las Controversias que se susciten por leyes o actos que violen las garantías individuales o los derechos humanos.	Sólo se conservaron los artículos 14 y 22 en los términos en los que fueron aprobados. Parcialmente
18		73 fracc. XXI	Ejecutivo	La iniciativa propone que las autoridades federales y locales puedan conocer conjuntamente de los delitos federales y perseguirlos ante los tribunales federales o del fuero común, los delitos quedarán limitados sólo a aquellos que se prevengan en leyes generales cuya	Mismo sentido

				regulación se considera concurrente; como la salubridad pública; los asentamientos humanos; el equilibrio ecológico, la protección al ambiente y la educación.	
19		73 fracc. XXIX-H	Varios	La iniciativa propone facultar al Congreso para sancionar a los servidores públicos por responsabilidad administrativa; ya que los tribunales de lo contencioso-administrativo han evolucionado hasta convertirse en un modelo de jurisdicción de naturaleza mixta, es decir que es un órgano jurisdiccional que depende del Poder Ejecutivo.	Se aprueba con el mismo sentido.
20	LX	73 fracc. XXI	Varios	La iniciativa propone que el Congreso de la Unión tenga facultad para legislar sobre el delito de secuestro y en consecuencia establezca disposiciones relativas a la prevención, investigación, persecución y sanción de este ilícito, de manera que se distribuyan coordinadamente las competencias y queden reguladas las acciones que correspondan a la federación, entidades federativas y municipios; lo anterior ante la próxima emisión de la Ley General del Secuestro, pactada como uno de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.	Se aprueba con el mismo sentido salvo mayor especificidad.
22		Art. 3, 14, 22, 33, 73, 89, 103, 105; se adicionan los artículos 1, 15, 73, 102, 105 y se deroga el artículo 22.	Varios	La iniciativa propone los mecanismos para incrementar la calidad con que se ejerce el gasto público, así como para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre dichos recursos. Para los fines anteriores plantea modificaciones a los artículos 73, 74, 79 y 134 constitucionales.	Los artículos 73 y 74 se aprobaron en mismo sentido, salvo los plazos de éste último para la conclusión de la revisión de la cuenta pública; lo mismo ocurre con el artículo 79 en el cual se agrega mayor especificidad y se modifican los plazos para la presentación de la cuenta pública. Se adicionó la reforma del artículo 116 y 122; finalmente e 134 se aprueba con el mismo sentido y con mayor especificidad. Mismo sentido

24		73 fracc. XXI	Ejecutivo-PAN	La iniciativa tiene por objeto generar un mecanismo de excepción, por el cual se faculte a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección a la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión, con objeto de evitar la impunidad en este tipo de ilícitos y dar pleno cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en el reconocimiento y protección de tales derechos.	Se faculta a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común relacionados sólo con la libertad de expresión. Parcialmente
25		artículos 73, fracción I y 127	Varios	La iniciativa pretende ajustar los tabuladores de los salarios y percepciones de la APF con el objeto de que ningún servidor público pueda recibir percepciones superiores a las de su inmediato superior jerárquico. Dicha disposición también contempla a los organismos autónomos tales como IFE, CNDH, INEGI y los tribunales agrarios.	Se reformaron y adicionaron los artículos 75, 115, 116, 122 y 123 además del 127. Se aprueba con mismo sentido y se incorporan otros elementos
27	LXI	Art. 35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135.	Varios	La iniciativa tiene por objeto fortalecer los mecanismos de participación ciudadana que permitan calificar el desempeño de los funcionarios y representantes públicos, además de equilibrar la relación entre poderes, implementando la elección consecutiva exceptuando el cargo de presidente de la República y gobernadores; reducir en número a los integrantes del Congreso; la segunda vuelta electoral en la elección presidencial. Establece reglas de participación ciudadana con candidaturas independientes; como la reestructuración del sistema electoral en conjunto. Se faculta al Ejecutivo para observar el PEF y la Ley de Ingresos; al igual que publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.	De lo aprobado resulta una propuesta muy limitada en cuanto a lo propuesto por el presidente: tan sólo se conservaron las iniciativas de candidaturas independientes, iniciativa ciudadana e iniciativa preferente; es decir, tres de las nueve que propuso y de las ocho que terminaron por aprobarse. Parcialmente

Fuente: elaboración propia con base en Iniciativas y decretos de reformas.

2.5 Recapitulación

Tanto en términos cuantitativos como en terminos cualitativos, la incidencia legislativa del Presidente, luego de la aparición de gobiernos divididos de manera ininterrumpida en México, parece razonable. Sin una mayoría afín, en términos cuantitativos, al Presidente se le aprueba casi la mitad de los asuntos enviados que requieren un consenso altamente mayoritario³⁰; es decir, las modificaciones a la Constitución en las legislaturas revisadas, han sido, todas, resultado de una amplia mayoría que incluyó al menos dos partidos y de hecho, en varios casos, a más de tres. Con ello, las reformas que en principio son iniciativas del titular del Poder Ejecutivo, que constituyen su agenda, una vez que se presentan ante el Congreso, las que se aprueban, incluyen el aval y las observaciones de todas las fuerzas políticas.

En términos cualitativos, si bien el número de reformas aprobadas resulta considerable, no resulta igual en cuanto al sentido en que se aprobaron, tal como ya se ha mencionado, sólo dos de las 13 reformas aprobadas se publicaron en los mismos terminos en que las presentó el Presidente, sin que ningun otro partido presentara alguna contrapropuesta (Cuadro 7). Revisados los primeros 15 años de gobiernos divididos en México, periodo que corre de 1997 al 2012 y que corresponde a cinco legislaturas, encontramos una relación positiva entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en cuanto a la aprobación de reformas constitucionales. La probabilidad de que una reforma enviada por el Presidente sea aprobada es mayor cuando los partidos de oposición en el Congreso intervienen con otras iniciativas desde el principio (lo cual supone coincidencias), o bien cuando las iniciativas del Ejecutivo son intervenidas con modificaciones de los otros partidos. Dicho de otra forma, el caso en el que el Presidente tiene más probabilidad de que sus reformas sean aprobadas es cuando, por un lado, sus proyectos coinciden con el Congreso, o bien, cuando las iniciativas son modificadas por los legisladores.

Cuadro 7. Reformas constitucionales aprobadas por legislatura y presentadores

Legislatura	Presenta sólo Ejecutivo	Presenta Ejecutivo y otros partidos
LVII 1997-2000	2	0
LVIII 2000-2003	2	1
LIX 2003-2006	1	2
LX 2006-2009	1*	3
LXI 2009-2012	0	1
Total	6	7

Fuente: Elaboración propia.

³⁰ Referencia del porcentaje de escaños necesarios para cubrir la mayoría calificada en el Congreso.

*Presenta tanto Ejecutivo como su partido

En total se presentan cuatro posibilidades como a continuación se detalla:

1. Cuando prevalece de manera integra las iniciativas presidenciales;
2. Cuando existe coincidencia entre los proyectos del Presidente y los partidos de oposición;
3. Cuando se presentará una intervención importante a los proyectos que presenta el Ejecutivo, sin que se modifique sustantivamente el sentido de los proyectos, y
4. Cuando las reformas son resultado de la intertención mutua de partidos y el Presidente.

El primer caso correspondería a circunstancias donde el Presidente predomina ante el Congreso (Presidencialismo) y los últimos tres casos donde operan las fuerzas de los otros partidos al igual que el Presidente. Para el caso de las legislaturas analizadas, la evidencia muestra que la mayoría de las reformas se procesaron por medio de los últimos tres formato, es decir, 11 de 13 reformas que propuso el Presidente son resultado del consenso amplio de todos los partidos.

Ahor abien, si se comparan las dos reformas respecto a las 27 iniciativas que en total provinieron del Ejecutivo, la diferencia es mayor; apenas representan el 7.4 por ciento. ¿Cómo juzgar esta realidad?, ¿que supone que los proyectos del Presidente sean frenados o modificados para ser aprobados en los terminos en que se observa en México?, ¿es posible hablar de parálisis legialtiva?, la respuesta sin duda es no, los índices de aprobacion en realidad son aceptables y el grado de incidencia de otros partidos en las propuestas del Presidente tambien lo son.

Lo que se observa, en esencia, es un desempeño eficiente del Sistema Presidencial, con un Presidente que no dispone de ninguna influencia unánime en el Congreso, con un Poder Legislativo que frena, acota o modifica las iniciativas presidenciales, y con un Sistema de Partidos plural que toma parte activa durante todo el proceso legislativo. La clave de este funcionamiento se encuentra en el hecho de que todos los partidos, incluso al margen de sus posiciones ideológicas, han formado las mayorías requeridas para procesar reformas, es decir, han concretado coaliciones legislativas, tema ineludible para el presente trabajo que se abordará en el siguiente capítulo.

Cuadros anexos:

Asuntos presentados por el Poder Ejecutivo en la LVIII legislatura

Tipo de asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	86 (100%)	71 (82.55%)	7 (8.1%)	8 (9.30%)
Instrumento Internacional	119 (100%)	112 (94.11%)	5 (4.20%)	2 (1.68%)
Permiso al Ejecutivo	24 (100%)	23 (95.83%)	1 (4.16%)	0
Ratificación de nombramiento	812 (100%)	794 (97.78%)	7 (0.86%)	11 (1.35%)
Totales de Asuntos	1041 (100%)	1000 (96.06%)	20 (1.92%)	21 (2.01%)

Fuente: Sistema de Información legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Asuntos presentados por el Poder Ejecutivo en la LIX legislatura

Tipo de asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	76 (100%)	50 (65.78%)	20 (26.31%)	6 (7.89%)
Instrumento Internacional	103 (100%)	98 (95.14%)	3 (2.91%)	2 (1.94%)
Permiso al Ejecutivo	34 (100%)	34 (100%)	0	0
Ratificación de nombramiento	712 (100%)	698 (98.03%)	11 (1.54%)	3 (0.42%)
Totales de Asuntos	925 (100%)	880 (95.13%)	34 (3.67%)	11 (1.18%)

Fuente: Sistema de Información legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Asuntos presentados por el Poder Ejecutivo en la LX legislatura

Tipo de asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	71 (100%)	60 (84.50%)	4 (5.63%)	7 (9.85%)
Instrumento Internacional	71 (100%)	70 (98.59%)	0	1 (1.40%)
Permiso al Ejecutivo	24 (100%)	22 (91.66%)	1 (4.16%)	1 (4.16%)
Ratificación de nombramiento	959 (100%)	952 (99.27%)	4 (0.41%)	3 (0.31%)
Totales de Asuntos	1125 (100%)	1104 (98.13%)	9 (0.8%)	12 (1.06%)

Fuente: Sistema de Información legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Asuntos presentados por el Poder Ejecutivo en la LXI legislatura

Tipo de asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	55 (100%)	42 (76.36%)	6 (10.90%)	7 (12.72%)
Instrumento Internacional	97 (100%)	95 (97.93%)	0	2 (2.06%)
Permiso al Ejecutivo	11 (100%)	9 (81.81%)	0	2 (18.18%)
Ratificación de nombramiento	620 (100%)	607 (97.90%)	3 (0.48%)	10 (1.61%)
Totales de Asuntos	783 (100%)	753 (96.16%)	9 (1.14%)	21 (2.68%)

Fuente: Sistema de Información legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Capítulo 3. De las coaliciones legislativas a las coaliciones de gobierno

3.1 Coaliciones, un apunte teórico

El quehacer de las últimas legislaturas en México tiene una particularidad: los proyectos aprobados han sido resultado de acuerdos amplios en ocasiones de todos los partidos políticos. Esto se debe a dos hechos concretos, primero, los porcentajes requeridos para la aprobación de reformas legislativas y segundo, la inexistencia de mayorías para sólo un partido. El primer caso resulta ser un asunto propio del diseño institucional, en tanto que el segundo, ha sido una condición recurrente, resultado de la decisión del electorado. En este contexto, y ante la necesidad de generar las mayorías requeridas para la aprobación de proyectos legislativos, los partidos políticos han optado por general acuerdos específicos en cada caso, sin embargo, la formula elemental que permite la generación de los acuerdos necesarios para legislar de manera eficiente es la formación de coaliciones.

“Coalición” tiene una larga data y ha sido importado del sistema parlamentario. El término se introdujo al vocabulario político en el siglo XVIII en el marco de la revolución francesa (Chasquetti, 2008); sin embargo, la formalización del concepto es mucho más reciente. De acuerdo a Chasquetti (2008), autores como William H. Riker (1962), Richard Axelrod (1970), Abram De Swaan (1973), han sido los encargados del desarrollo de estudios empíricos sobre la formación de coaliciones en regímenes parlamentarios. En tanto, en los sistemas presidenciales, dada su propia naturaleza, las coaliciones han sido vistas más como “arreglos del devenir político, que como alternativas pertinentes para la gestión presidencial” (Chasquetti, 2008). Es hasta los noventas cuando Grace Ivanna Deheza (1998) presentó el primer estudio comparado sobre coaliciones presidenciales de gobierno. En 1998 Octavio Amorin Neto propuso un modelo explicativo para detectar y pronosticar las estrategias presidenciales, en él, reveló que el gabinete, es decir, la nominación de sus miembros, es un recurso importante para obtener apoyos legislativos (Chasquetti, 2008).

Joe Foweraker (1999) estudió las diferentes formas que asume en América Latina el régimen de gobierno presidencial a partir de la variación de los diseños institucionales y sus consecuencias sobre la gobernabilidad del sistema; la evidencia empírica presentada sugiere que la variable más influyente para la gobernabilidad del presidencialismo es el apoyo o contingente legislativo del presidente y en consecuencia, el nivel de fragmentación partidaria del sistema, unido a las reglas electorales utilizadas para promover cargos en el congreso (Chasquetti, 2008).

Más recientemente, José Antonio Cheibub, Adam Przeworki y Sebastián Saiegh (2004) compararon la formación de coaliciones en regímenes presidenciales y parlamentarios; entre los hallazgos encontrados se indica que las coaliciones de gobierno existen en más de la mitad de los gobiernos donde los gobiernos carecen de

mayorías legislativas (Chasquetti, 2008). También se sugiere que a diferencia del parlamentario, en los sistemas presidenciales cuando ningún partido controla la mayoría legislativa y no se alcanza alguna coalición, el presidente debe gobernar solo, en tanto que el parlamentarismo prevé esta posibilidad con la convocatoria a elecciones anticipadas. De nueva cuenta, se juzga que son elementos estructurales que propician inestabilidad.

La desventaja de estos aportes es que tienen mejor aplicación en los regímenes parlamentarios que en los presidenciales, puesto que, a juicio de Chasquetti (2008) el mayor problema consiste en que las definiciones utilizadas pierden de vista el hecho de que ciertas ocasiones, los presidentes designan como ministros a dirigentes políticos que pertenecen a otros partidos, pero que asumen sus carteras a título personal y no en nombre de los mismos. En síntesis, definiremos aquí a las coaliciones como arreglos entre partidos que, en tanto modalidad del ejercicio del gobierno, permiten superar dilemas y dificultades que presentan los presidentes en minoría (Chasquetti, 2008) tal ha sido la opción que han optado en muchos países para posibilitar procesos legislativos y de gobierno de manera legítima y estable.

Con base en Laver y Schofield, Cheibub Et. Al. (2008) señala que las coaliciones pueden ser de dos tipos: coaliciones de gobierno, integradas por un conjunto de legisladores pertenecientes a partidos que comparten puestos en el gabinete; y coaliciones legislativas integradas por un conjunto de legisladores de diferentes partidos que votan juntos en el Parlamento. Si los partidos son disciplinados, toda coalición de gobierno es una coalición legislativa. Si los partidos son indisciplinados, la coalición legislativa irá variando según sea el asunto tratado en la Cámara. Como se observa, la definición sugerida, si bien pensada para el Sistema Presidencial, no deja de tener referencias del Sistema Parlamentario que poco ayudan a explicar nuestro contexto, de ahí que, lo trascendente, en opinión de Chasquetti (1998) para definir adecuadamente una coalición de gobierno presidencial sea la existencia o no de un acuerdo entre el presidente y al menos dos partidos.

Otra definición sugerente se retoma de Kaare Strøm (1990) quien de manera más precisa señala que: “Una coalición de gobierno puede ser definida como i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes; iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas”. (Chasquetti, 2008:16)

Esta definición resulta relevante para el presente estudio por dos consideraciones: primero, toma en cuenta la existencia de un acuerdo, el cual invariablemente incluye al Presidente y su partido, y segundo; considera la existencia de metas comunes que bien pueden ser la aprobación de leyes o reformas, estas últimas objeto de nuestro análisis. Por último, es preciso señalar que se asumirán como sinónimos “coalición de gobierno” y “gobiernos de coalición”, y se distinguirán de las “coaliciones legislativas”, que, a diferencia de las primeras se desarrollan sólo en el seno del Poder Legislativo, y que si

bien pueden o no incluir al Presidente o su partido, no inciden en la integración el gabinete.

En nuestro país, una coalición se ha definido como “producto del acercamiento serio, sistemático y programático entre el partido en el gobierno y alguno de los grandes partidos opositores... [capaz de] redefinir de manera conjunta las prioridades y el programa mismo de gobierno [y de] asegurar los votos de los diputados y senadores del o de los partidos aliados, comprometiendo al mismo tiempo determinadas carteras del gobierno federal.”³¹

Es conocida la tesis de Mainwaring (1993, 1995) acerca de la problemática combinación de un gobierno presidencial y un sistema multipartidista, puesto que dificulta la estabilidad en las democracias. Él mismo mantiene una posición escéptica respecto de las coaliciones como posible solución³², sin embargo, la experiencia en América Latina muestra lo contrario. A partir de la década de 1980, la mayor parte de los países de las Américas han tenido una coalición multipartidista en algún momento (Aleman, Tsebelis, 2012). De acuerdo a Deheza (1998), Amorin Nero (1998) y Chasquetti (2001, 2006), citados por Reniu y Albala (2011); “más de la mitad de los gobiernos latinoamericanos formados desde 1958 fueron gobiernos de coalición. Desde esta fecha y hasta 1985 han existido más de cincuenta y entre 1985 y 2007, más de 20 gobiernos se formaron por coaliciones” (Reniu y Albala, 2011).

Tal aparición ascendente coincide con los procesos de democratización acontecidos en las últimas décadas en la región latinoamericana, que a su vez propició el surgimiento de nuevos partidos y gobiernos minoritarios como en el caso de México. Frente a estas nuevas circunstancias y ante la posible inestabilidad, “Las coaliciones de gobierno se presentan como una forma de atenuar la conflictividad que resulta en un sistema presidencial con múltiples partidos” (Chasquetti, 2008). En suma, se sostiene en este documento que las coaliciones de gobierno son una buena fórmula para mejorar la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidenciales con gobiernos de minoría y sistemas de múltiples partidos.

3.2 La reforma de 2014, introducción de las coaliciones de gobierno en México

En un Sistema Presidencial las coaliciones de gobierno son una posibilidad que depende de la voluntad y las buenas artes de los políticos, pero siempre es potestativa: puede o no darse (Woldenberg, 2015). En México esta posibilidad estaba al margen de los procesos políticos hasta antes de 2014, cuando fue incorporada al texto constitucional;

³¹ *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 2010. (Woldenberg, 2015: 41).

³² El autor considera tres factores que hacen de las coaliciones legislativas entre partidos más difíciles en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios; estas son: primero, es más seguro el apoyo partidista en los sistemas parlamentarios, por el modo en que se forma y disuelve el poder ejecutivo. Segundo, el compromiso de los legisladores individuales de apoyar al presidente es menor puesto que una cartera en el gabinete no garantiza el apoyo de todo el partido; y tercero, existen incentivos más fuertes para romper coaliciones en los sistemas presidenciales (Mainwaring, 1993, 1995)

lo relevante es que el texto tampoco la prohibía, permitiendo la viabilidad de los asuntos legislativos por esta vía en los últimos años de gobiernos divididos. De hecho, de acuerdo a la información recaba para la redacción del presente documento, ninguna reforma a la Constitución se aprobó en las últimas legislaturas, sin la concurrencia de al menos dos partidos políticos, lo cual supone la existencia de arreglos y consistencia de acuerdos entre estos.

No menos trascendentes han resultado las coaliciones electorales, que a diferencia de las coaliciones de gobierno, han sido comunes a partir de que inició la etapa de falta de mayorías unipartidistas en el Congreso, Woldenberg (2015) identifica, por ejemplo, la coalición electoral entre el partido Acción Nacional y el Verde Ecologista de México, que permitió la primera alternancia en el Poder Ejecutivo, misma que poco después de la toma de posesión del Presidente, se disolvió. En el ámbito local, el mismo autor refiere una diversidad de coaliciones electorales entre los partidos, lo cual hace evidente una realidad: el grado de pragmatismo con el cual se conducen los partidos, que rebasa el ámbito de sus fronteras ideológicas; en efecto, no existe un solo partido en México que renuncie a las coaliciones electorales.

Sin embargo, estos arreglos ha sido circunstanciales y poco estables en cada legislatura o proceso electoral, una vez concretada alguna reforma o proyecto, las partes se separan. El último intento y tal vez el más duradero ha sido el “Pacto por México” que en poco menos de dos años permitió que se legislara y aprobaran al menos 11 proyectos, entre los cuales se encuentra la introducción de las coaliciones de gobierno.

3.2.1 Pacto por México y la reforma al artículo 89 de la Constitución

El 2 de diciembre de 2012 se firmó el llamado “Pacto por México” (el pacto) por el Presidente de la República y los dirigentes de los tres partidos con mayor representación en el Congreso. Tal como se lee en el portal electrónico de su difusión, es un acuerdo entre los líderes de los tres principales partidos políticos en México con el Ejecutivo Federal para impulsar reformas que necesariamente requieren del aval mayoritario de todas las fuerzas representadas en el Congreso. La razón de ser del mismo queda clara en el propio texto signado:

México tiene una sociedad plural. Sus fuerzas políticas representan a millones de mexicanos que les han otorgado con su voto el mandato de representarlos. En las cámaras del Congreso de la Unión, en las entidades federativas y los municipios, así como en el Poder Ejecutivo Federal se expresa la diversidad que debe ser reconocida por todos.

Hoy, ninguna fuerza política puede, por sí sola, imponer su propia visión ni un programa único. Las reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario.³³

³³ Pacto por México.

En efecto, la falta de mayorías y la necesidad de procesar proyectos de gobierno a través de reformas en el Congreso, obligó a los principales actores de la política nacional a reconocer la necesidad de hacer converger sus intereses mediante este acuerdo para hacer prosperar sus iniciativas. Queda claro también que el principal promotor de este proyecto fue el titular del Ejecutivo, pues el pacto derivó de los “diversos encuentros celebrados entre los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, del PAN y del PRD que fueron realizando para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno” (Pacto por México).

El pacto alcanzó cinco acuerdos:

1. Sociedad de Derechos y Libertades;
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad;
3. Seguridad y Justicia;
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, y
5. Gobernabilidad Democrática.

De este último, se dice:

La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.³⁴

De tal forma se estableció en el punto 5.1 los Gobiernos de Coalición. El texto señala:

Se impulsará una reforma constitucional para otorgarle al Presidente la facultad constitucional de optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno. En este caso, el Presidente y su partido construirán un acuerdo con una o varias de las fuerzas opositoras en el Congreso para conformar una mayoría estable para que ratifique lo siguiente (Compromiso 87):

- Un programa de gobierno que garantice su ejecución integral o los puntos coincidentes que hayan acordado las fuerzas políticas coaligadas;
- Una agenda legislativa que se convierta en preferente por la fuerza mayoritaria de la coalición legislativa y en soporte del programa de gobierno;
- Un gabinete de coalición ejecutor del programa de gobierno.

³⁴ Acuerdo quinto del Pacto por México, recuperado de <http://pactopormexico.org/>

Fue así que el pleno del Senado de la República, luego de incorporar las observaciones de sus correligionarios de la cámara baja, aprobó la minuta de reforma en materia política el 13 de diciembre de 2013, e inmediatamente fue enviada a los congresos locales para su respectiva aprobación. El 22 de enero de 2014 se declaró aprobada por la mayoría de los congresos locales y el 31 de enero fue promulgada por el Presidente como lo marca el proceso legislativo en nuestro país; finalmente, el 10 de febrero se publicó en el diario Oficial de la Federación, hecho con el cual, a partir de entonces, los cambios a la constitución, entre los que se encuentra la figura de los gobiernos de coalición, cobraron vigencia.

La reforma consistió en adicionar la fracción XVII del artículo 89³⁵ que señala las facultades y obligaciones del Presidente, entre las que se incorporó la posibilidad de optar en cualquier momento, por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Ahí mismo se definió que “el gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición” (Art. 89 reformado).

3.2.2 Los resultados del Pacto por México

El pacto por México fue la fórmula ideada por el Poder Ejecutivo para propiciar la forja de mayorías más estables en el Congreso que permitieran en un tiempo determinado la aprobación de las reformas necesarias para el proyecto de gobierno del Presidente en turno, desde luego, supuso la inclusión de temas de los principales partidos de oposición que de otra forma no hubieran permitido la concreción de acuerdos. El pacto, dice el Presidente, fue “un acuerdo sobre temas específicos a trabajar [...] una voluntad cedida de todas las fuerzas políticas y del gobierno de la República para anteponer intereses particulares, propios de partidos, del gobierno, en aras de construir acuerdos y consensos”³⁶; fue así que se estableció una agenda común entre los principales partidos políticos que permitió en un periodo muy corto (alrededor de 20 meses) la aprobación de varias reformas constitucionales y leyes secundarias.

A decir del propio Presidente, el Pacto por México dio como resultado 11 reformas, así se observa también en el portal oficial creado para la difusión de las mismas³⁷ en el que se mencionan las siguientes: Reforma Energética, Reforma en Telecomunicaciones, Reforma en Competencia Económica, Reforma Financiera, Reforma Hacendaria,

³⁵ Fracción XVII adicionada al artículo 89 constitucional: “En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.”

³⁶ “Entrevista realizada al Presidente Enrique Peña Nieto”, *Conversaciones a fondo*, 19 de agosto de 2014, recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=mAwF0q_dG44.

³⁷ *Reformas en acción*, recuperado de <http://reformas.gob.mx/>

Reforma Laboral, Reforma Educativa, Código Nacional de Procedimientos Penales, Ley de Amparo, Reforma Política-Electoral y Reforma en materia de Transparencia. Sin embargo, luego de revisar el proceso legislativo de cada una de estas se observa lo siguiente:

En la LXII legislatura el Presidente envió diez iniciativas de reforma constitucional, y no todas corresponden a las consideradas en el pacto por México, de tal forma tenemos tres grupos de reformas, primero, las que son iniciativas propias del Presidente más allá del pacto; segundo, las que envió en el marco del pacto; y tercero, las que se consideran resultado del pacto en las que también participó él o su partido. Del primer grupo, tenemos diez iniciativas de reforma constitucional, de las cuales cinco se publicaron, tres quedaron pendientes, una está en proceso de ser aprobada por los congresos locales y una más que se desechó (cuadro 8). Del grupo de las aprobadas, tres corresponden a reformas del pacto: la educativa, en telecomunicaciones y energética.

Cuadro 8. Iniciativas de Reforma Constitucional enviadas por el Presidente en la LXII legislatura

No.	Legislatura	Composición	Reforma	Proceso Legislativo
1	LXII 2012-2015	C. Diputados PRI: 212 PAN: 114 PRD: 104 PVEM: 29 PT: 15 Mov. Ciud.: 16 Nva. Alianza: 10 Senado PRI: 52 PAN: 38 PRD: 22 PVEM: 9 PT: 6 Mov. Ciud.: 0 Nva. Alianza.: 1	Sustituir el nombre del país por México	Pendiente en el Senado (CO)* 22/11/2012
2			Desarrollo social y materia laboral	Publicada 17/06/2014
3			Desvincular al salario mínimo del pago de diversas obligaciones	Turnada a congresos locales 19/11/2015
4			Materia electoral	Publicada 07/07/2014
5			Relación de poderes, seguridad pública y justicia	Pendiente en Senado (CO) 02/12/2014
6			Reforma energética	Publicada 20/12/2013
7			Desarrollo social y materia laboral.	Pendiente en Senado (CR)** 29/10/2013
8			Reforma educativa	Publicada 26/02/2013
9			Reforma en telecomunicaciones	Publicada 11/06/2013
10			Materia Electoral y Poder Ejecutivo	Desechada 30/08/2013

Fuente: Elaboración propia con base en SIL

*CO Cámara de Origen

**CR Cámara Revisora

Como resultado del pacto se consideran once reformas (cuadro 9), sin embargo, no todas corresponden al periodo de la primera legislatura del Presidente Peña, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley de Amparo, que si bien fueron promulgadas por el Presidente, son iniciativas que provienen de legislaturas previas a la firma del Pacto por México, no obstante, el gobierno federal las contempla dentro de

este grupo de reformas. De las once reformas aludidas, seis son reformas constitucionales: la energética, en telecomunicaciones, de competencia económica, la educativa, la política-electoral y la de transparencia. Las restantes cinco corresponden a reformas secundarias. El Presidente envió las iniciativas de la reforma energética, en telecomunicaciones, la hacendaria, la laboral y la educativa, cinco en total; la de competencia económica, política-electoral y en materia de transparencia fueron promovidas a través de su partido, el PRI, además de principales partidos de oposición.

Cuadro 9. Reformas provenientes del Pacto Por México

No.	Reforma	Tipo	Presenta
1	Energética	Constitucional	Ejecutivo
2	Telecomunicaciones	Constitucional	Ejecutivo
3	Competencia económica	Constitucional	Ejecutivo, PRI, PAN, PRD y PVEM
4	Financiera	Ley secundaria	Ejecutivo
5	Hacendaria	11 Leyes secundarias	Ejecutivo
6	Laboral	Ley secundaria	Ejecutivo
7	Educativa	Constitucional	Ejecutivo
8	Código Nac. de Proc. Penales	Ley secundaria	Reforma previa
9	Ley de Amparo	Ley secundaria	Reforma previa
10	Política-Electoral	Constitucional	PRI, PAN, PRD, PT, MC, PVEM
11	Transparencia	Constitucional	PRD y PRI-PVEM

Fuete: Elaboración propia.

Como se observa, existe una variedad de casos, la agenda del Presidente no corresponde del todo a los resultados que arrojó el pacto, o dicho de otra forma, el importante número de reformas aprobadas durante la LXII legislatura, que sin duda dista de las legislaturas previas, son resultado de una agenda común de los partidos políticos con mayor representación en el Congreso en el cual el Presidente, si bien es el principal promotor de los acuerdos, no resulta ser el único actor que inició las reformas.

El objetivo del pacto fue concretar una agenda y procesarla; de ahí que todos los involucrados tuvieran que ceder en ciertos temas para impulsar otros. Lo relevante de este acuerdo es que surgió como alternativa legislativa para reformar; es decir, en la firma del Pacto se encuentra explícito primero, el reconocimiento de los partidos políticos de la necesidad de construir mayorías entre sí, y segundo, la voluntad de superar la falta de mayorías mediante el establecimiento de una agenda común en la que todos los actores esten dispuestos a ceder en temas propios a cambio de hacer prosperar otros. Tal es la característica fundamental del Pacto por México y la forma en

cómo se transitó de los acuerdos circunstanciales de partidos al establecimiento de las coaliciones de gobierno en el texto constitucional.

3.3 Recapitulación: De las coaliciones legislativas a las coaliciones de gobierno

En México hemos incursionado primero, en las coaliciones electorales, legislativas, y luego las coaliciones de gobierno. Las primeras se volvieron una realidad cotidiana en los últimos años, y las coaliciones de gobierno nunca estuvieron prohibidas, de hecho, tal como hemos visto en los procesos legislativos analizados en el capítulo anterior, las coaliciones, al menos legislativas, han estado presentes en las grandes reformas de las últimas legislaturas; en otras palabras, las coaliciones forman parte de los procesos legislativos y electorales desde que en México los gobiernos con mayorías unipartidista en el Congreso dejaron de existir. La falta de mayorías absolutas, la nueva dinámica legislativa y la relevancia que ha adquirido el Congreso mexicano hizo imprescindible hacer uso de este instrumento. El Pacto por México hizo evidente la preocupación de los representantes de las principales fuerzas políticas por establecer mayorías parlamentarias capaces de procesar agendas más inclusivas. Fue así que no sólo se concretó el pacto sino también, mediante este instrumento, la reforma al artículo 89 que posibilita al Presidente optar por un gobierno de coalición. En adelante, el Presidente puede o no, optar por una nueva alternativa en su gobierno, es posible que, dada la proclividad a que sigan configurándose gobiernos divididos, el Presidente en turno juzgue oportuno coaligar su partido con otro para formar mayorías, una alternativa que no se hubiera pensado en un contexto como el anterior de Partido Hegemónico, entonces iniciativas como esta hubieran resultado ociosas.

El Pacto por México y la reforma al artículo 89 marcan el cambio de una forma de concebir la política a otra en contextos donde prevalece la falta de mayorías legislativas; es así que se transitó en México de las coaliciones legislativas a las coaliciones de gobierno; poco o nada queda por hacer en este ámbito del diseño institucional. Tal como se ha visto, con y sin mayorías afines al Presidente, nuestro Sistema Presidencial ha dado prueba de eficiencia. Queda desmentida la parálisis legislativa y en todo caso el señalamiento en la Constitución no hace sino anunciar que, de ser necesaria, el Sistema Presidencial cuenta con un instrumento para operar.

Faltará juzgar la viabilidad o no de este instrumento, en principio, habrá que esperar a ser utilizado, sin embargo, la literatura de las experiencias recogidas en el subcontinente latinoamericano ofrece evidencias suficientes para suponer su viabilidad. Es cierto, también existen autores que coinciden en cuestionar esta modalidad en los sistemas presidenciales; no obstante, su amplia difusión en el subcontinente latinoamericano da muestra de una importante tradición que ha posibilitado el eficaz funcionamiento de los sistemas presidenciales. En este caso, es conocida la tesis de Daniel Chasquetti (2001, 2008), acerca de “la difícil combinación” de presidencialismo y multipartidismo, la cual puede ser neutralizada mediante la formación de coaliciones de gobierno mayoritarias.

Los sistemas presidenciales de América latina ya hace tiempo que han sido severamente cuestionados respecto de la capacidad o no de mantener estabilidad debido a distintos factores propios de su naturaleza y del contexto en que se han desarrollado. Inestabilidad y crisis han sido variables de estudio a la par de los procesos de democratización. Entre las posibles debilidades estructurales, además del conflicto de legitimidad entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, ambos elegidos por el sufragio universal; la doble función del Presidente, Jefe de Estado, supuestamente neutro y objetivo, por ser representante de la Nación; y Jefe de Gobierno, necesariamente subjetivo, por ser político; las derivas autoritarias del Presidencialismo, debido al principio del “winner takes all” (el vencedor se lo lleva todo), y los problemas de temporalidad electoral generados por el principio de mandatos fijos (además de los problemas de no-reelección) (Albala, 2009); se encuentran los problemas de legitimidad en los casos de *minority president* (Presidente sin mayoría en el Parlamento), engendrados por el Sistema Político a una vuelta, y dicho sea de paso, por la fragmentación política.

Este último, es el tópico que, para efectos de la presente tesis adquiere relevancia y en el que se sitúa la investigación que se presenta. Al respecto, con base en las evidencias de Chasqueti (1991, 2008), el presente trabajo sostiene que las coaliciones de gobierno son un importante antídoto ante la posible inestabilidad que los sistemas presidenciales acarrearán por esta causa. Linz (1994) argumenta que el diseño presidencial produce escasos incentivos y aumenta los costos de negociación para los partidos políticos en el Congreso; es por esto que, al establecer en el texto constitucional la posibilidad de las coaliciones de gobierno, justo se producen incentivos entre el gobierno y la oposición para convenir proyectos y disminuyen los costos de los partidos al coaligarse y compartir responsabilidades políticas. En suma, la introducción de las coaliciones de gobierno puede estimular la concreción de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo cuando por otro medio no sea posible organizar mayorías legislativas y procesar agendas.

Capítulo 4. Conclusiones

La búsqueda de fórmulas para hacer que el Sistema Presidencial *funcione* sigue siendo, en buena medida, un tema de debate en América Latina. En México esta discusión se ha reducido a debates de opinión y no tanto discusiones teóricas utilizando la evidencia empírica. El análisis pasa necesariamente por una justa evaluación del diseño presidencial, la relación con el Sistema de Partidos, el Sistema Electoral y sus resultados. Aquí se inscribe también el desempeño legislativo del Presidente, tema que se abordó en la presente investigación.

México ha dejado atrás el Presidencialismo y ha entrado de lleno en los avatares de la vida democrática, prueba de ello es la complejidad en que se han tornado los procesos electorales y la pluralidad de la vida política nacional. En el Congreso han dejado de existir mayorías absolutas, obligando a cualquier partido político y al Presidente en turno, pactar con otros partidos el tránsito de proyectos legislativos.

El presente trabajo tuvo la finalidad de juzgar el desempeño en materia legislativa que el Presidente tiene en un contexto donde ningún partido político tiene mayoría, es decir, indagar cuál es la capacidad del Poder Ejecutivo para hacer prosperar sus iniciativas en un Congreso plural. Para responder tal pregunta se revisaron los proyectos que el Presidente ha enviado en las últimas once legislaturas: cinco que corresponden al último periodo de gobiernos con mayorías legislativas (LII, LIII, LIV, LV y LVI), las siguientes cinco de gobiernos divididos (LVII, LVIII, LIX, LX y LXI) y al final la LXII legislatura en la que se desarrolló el Pacto por México que a su vez dio como resultado, entre otros cambios, la posibilidad de optar por Coaliciones de Gobierno. El énfasis se puso en las reformas constitucionales pues son los proyectos que mayor consenso requieren y de las cuales se puede pensar que es más complejo concretar. Pero vayamos por partes:

Primero. El Presidencialismo mexicano ha dejado de existir. Las reiteradas reformas en materia electoral y política iniciadas en 1977 permitieron que entre esta fecha y 1997, en México se establecieran las bases normativas necesarias para la celebración de elecciones con un alto grado de confiabilidad y competitividad. Durante este mismo tiempo, partidos políticos antes excluidos de las contiendas electorales obtuvieron su registro, se crearon nuevos partidos y el Congreso se tornó plural; con ello dejaron de existir mayorías absolutas para un solo partido y vino entonces la necesidad de repensar los equilibrios entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

Tal proceso de cambios tanto en el Sistema Electoral como en el Sistema de Partidos se ha definido como la Transición a la Democracia en México, un periodo de aproximadamente veinte años durante los cuales se concretaron cambios sustantivos en las reglas y en la vida política nacional que permiten distinguir un “antes” autoritario y un “después” democrático y plural. De tal forma México transitó de las elecciones sin competencia a procesos electorales altamente competitivos; de la existencia de un sistema de partido hegemónico a otro plural y equilibrado; de la existencia de

gobiernos unificados a los gobierno divididos; en suma, de un sistema en el que prevalecía la voluntad presidencial sobre los otros poderes a un auténtico Sistema Presidencial con contrapesos reales. México así transitó del Presidencialismo a un auténtico Sistema Presidencial en el cual los tres poderes actúan con grados de autonomía que antes no tenían. Fue entonces que adquirió relevancia y proliferaron estudios en materia electoral en sus diversas etapas, como la calificación de las elecciones, estudios legislativos y también de los mecanismos institucionales que median entre el Poder Ejecutivo y Legislativo para el funcionamiento del Sistema Presidencial. Justo en este último tema se inscribe el trabajo realizado.

Segundo. Debido al nuevo contexto de partidos plural, el titular del Ejecutivo, invariablemente se ha enfrentado a una dinámica legislativa distinta. A partir de 1997, fecha que corresponde a la LVII legislatura, el Presidente en turno ha tenido que dirigirse a un Congreso en el cual no cuenta con una mayoría afín que le permita hacer transitable su gestión de gobierno. Como se sabe, luego de las elecciones de 1988 ningún partido ha obtenido la mayoría calificada, y desde 1997 ningún partido alcanza la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Ello ha propiciado que desde entonces el Presidente se enfrente a la necesidad de establecer acuerdos entre su partido y una oposición conformada por diversos partidos, para hacer prosperar sus iniciativas en el Congreso; en otras palabras, desde la legislatura LVII, la agenda del titular del Ejecutivo requiere del aval mayoritario de al menos dos o más partidos en el Poder Legislativo.

Es así que el Congreso en México adquirió la relevancia que en el anterior contexto de Partido Hegemónico no tenía. Mucho se ha dicho sobre posibles crisis en el Congreso, llegándose a decir que en México, a consecuencia de la existencia de gobiernos de minoría, se padece una parálisis legislativa. No obstante, tal como se ha constatado con la evidencia aquí recabada, tal supuesto es falso. En efecto, el número de proyectos enviados por el Ejecutivo a las cámaras ha disminuido, pero no al grado de calificar de parálisis el quehacer legislativo, lo mismo puede decirse del desempeño del Presidente.

El grado de incidencia legislativa del Poder Ejecutivo no permite decir que en México exista parálisis y menos aún que el Congreso haya subordinado al Presidente; más bien lo que se tiene es un Sistema Presidencial que, de hecho opera, gracia a los frenos y contrapesos propios de su diseño y al cual se le ha sumado la conformación de un sistema multipartidista que propicia una sana oposición al titular del Ejecutivo. El Sistema presidencial en México, en mayor o menor medida, opera con eficacia. En tal contexto, el desempeño del Presidente se evalúa positivo, sujeto a importantes contrapesos que no le permiten desarrollar su agenda de gobierno sin el aval de los partidos de oposición, una realidad que resulta favorable y que es la que caracteriza a los sistemas presidenciales.

Tercero. El establecimiento del multipartidismo en México y la consecuente formación de gobiernos de minoría, desde luego han desencadenado relaciones más tensas entre el Poder Ejecutivo y Legislativo lo que a su vez ha propiciado serias críticas y diagnósticos en torno a la viabilidad del diseño presidencial en México. Se ha dicho, por

un lado, que existen serias dificultades que imposibilitan la aprobación de medidas provenientes del Poder Ejecutivo (Béjar, 2006); por el otro, que “la tasa de aprobación de reformas constitucionales, contrario a cualquier expectativa, aparece razonable: 4 por ciento, tan sólo 3 iniciativas le han sido rechazadas en su momento al Poder Ejecutivo durante los 15 años de gobiernos divididos (Casar y Marván 2012). Como se aprecia, el equilibrio de poderes ha generado un importante debate en la academia y en diversas legislaturas, llegando incluso a incursionarse en distintas iniciativas de reforma constitucional; una muy relevante es la que recientemente se aprobó en 2014, que introdujo a la constitución la figura de gobiernos de coalición o coaliciones de gobierno.

Las coaliciones de gobierno forman parte ya del diseño presidencial de México, una figura ampliamente difundida en el contexto latinoamericano y que ha tenido distintos grados de eficacia. Las posiciones a favor y en contra son múltiples, lo mismo que la relevancia o no que le puedan considerar, lo cierto es que, la sola incorporación de la figura hace evidente una preocupación en México que se busca atender con esta figura. Las coaliciones de gobierno representan una iniciativa sugerente, si bien no imprescindible, si oportuna para la nueva realidad de México. Los próximos presidentes, ante la muy probable formación de gobiernos de minoría, cuentan con un nuevo instrumento que les puede ofrecer una salida democrática y dar cauce a sus gobiernos. Es cierto, las coaliciones nunca han estado prohibidas, sin embargo, su inclusión en el texto constitucional genera incentivos para concretar acuerdos y procesar proyectos legislativos.

El antecedente inmediato y de hecho el arreglo del cual proviene esta iniciativa fue el Pacto por México, un acuerdo entre los principales partidos que buscó mayor estabilidad y alcance en la formación de acuerdos y que permitió transitar de las coaliciones legislativas a las coaliciones de gobierno. El pacto, lo mismo que las coaliciones de gobierno, reconocen una realidad, son la respuesta a un momento en la historia reciente de nuestro país, y desde luego, pueden representar una alternativa de gobierno y legislativa cuando las circunstancias lo requieran. En suma, las coaliciones, pensadas para dar nuevas salidas al Presidente en casos que así lo ameriten, evidencian una etapa compleja, caracterizada por una sana pluralidad de partidos, contrapesos legislativos y auténticos equilibrios de poder.

Cuarto. El Sistema Presidencial, (contrario a los postulados teóricos de cierta parte de la literatura), ha operado de manera eficiente con y sin mayorías, así lo demuestra la cantidad de asuntos presentados en las legislaturas de gobiernos divididos. La evidencia recogida para el presente trabajo ha puesto mayor atención a las reformas constitucionales, que por su carácter de modificación al pacto federal, constituyen en el diseño presidencial una forma rígida de cambio. Los partidos políticos, luego de la revisión efectuada a todos los proyectos presentados en las últimas legislaturas, denotan la necesidad que han tenido los legisladores de optar por distintas formas de asociación partidista para conseguir las mayorías necesarias que permitan dar cauce a las agendas de cada uno de estos; sin menoscabo de sus posiciones ideológicas e

incluso generando conflictos y costos entre sus miembros. Por ello, las coaliciones de gobierno recientemente incorporadas al texto constitucional, son una posible solución e instrumento, si bien de origen parlamentario, que puede complementar el diseño presidencial en el actual contexto plural y democrático del México de nuestros días.

Referencias

- Albala, A., (2009), Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005). Documentos CIBOD, serie América Latina, 29.
- _____, Reniu, J. M., (2011) Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur, Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP 296.
- Alemán, E., Tsebelis, G., (2012). Partidos Políticos y Coaliciones de Gobierno en las Américas, *Política*, 50(2).
- Amorin, O., (1998), Cabinet Formation in Presidential Regimens: An Analysis of 10 Latin American Countries, recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Amorim.pdf>
- Axelrod, R., (1970), Conflict of Interes. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics, Chicago, Markham.
- Becerra, R., Salazar, P., Woldenberg, J., (2005), La mecánica del cambio político en México, México, Ediciones Cal y Arena.
- Béjar, L., (2001), El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los Poderes de la Unión, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(181), pp. 211-227.
- _____, (2004), El poder legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabon del cambio, México, Gernika.
- _____, (2006), Los partidos políticos en el Congreso de la Unión, México, Gernika.
- Carpizo, J., (1978) El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI.
- _____, (2010) "Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución", en García, S. (Ed.), *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, Tomo I, pp. 25-113, México, Porrúa-IIIJ.
- Carreño, J. [Fondo de Cultura Económica]. (19 de agosto de 2014) Conversaciones a fondo con Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de México [Archivo de video]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=mAwFoq_dG44.
- Casar, M. A., (2002), "Executive-Legislative relations: The case of Mexico (1946-1997)." En Nacif B., y Morgenstern S. (Ed.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____, (enero de 2000), Legislatura sin mayoría: Cómo va el score, Nexos, recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=9534>
- _____, (enero de 2008), Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006, *Política y Gobierno*, 15(2), pp. 221-270.
- _____, Marván, I., (2012) Pluralismo y reformas constitucionales en México, 1997-2012, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C.
- Chasqueti, D., (2004), Balotaje y coaliciones de gobierno: examen de una falsa promesa, en Martínez, R., (ed.), recuperado de [file:///C:/Users/Rafael%20P%20L/Downloads/fulltext_stamped%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Rafael%20P%20L/Downloads/fulltext_stamped%20(1).pdf)
- _____, (2001), Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación, Buenos Aires, CLACSO, p. 319-359.

- _____, (2008), Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación, Montevideo, Ediciones Cauce.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., Saiegh, S. M., (2004), Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism, *British Journal of Political Science*, 34, pp. 565-687.
- Colomer, J., (2000), Reflexiones sobre la reforma política en México, México, CIDE.
- _____, Negretto, Gabriel L., (2005), Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?, *Government and Opposition*, 40 (1), pp.60-89.
- _____, (2003), Gobernanza con poderes divididos en América Latina, *Política y gobierno*, 10(1), pp. 13-61.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original de 1917, en Diario Oficial de la Federación, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf
- Crespo, J. A., (2010), Participación política y ciudadana, en Negretto, G. L. (Ed.), *Debatando la reforma política*, pp. 253-292, México, D.F, CIDE.
- De Jesús Henríquez, J., Zovatto, D., (2008), Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México, , IJUNAM.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, en Diario Oficial de la Federación, México, 10 de febrero de 2014.
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, en materia de reforma política de la Ciudad de México, en Diario Oficial de la Federación, México, 29 de enero de 2016.
- Deheza, G. I., (1988) Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur, en Nohlen, D. y Fernández M., (Ed.), *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, recuperado de <http://www.coalicionesgicp.com.ar/wp-content/uploads/2016/02/Deheza1998.pdf>
- Del Rosal, A., (2008), Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Diario Oficial de la Federación, (s.f.), Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5356569&fecha=15/08/2014
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, (s.f.), Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-9b5ce43831331ae2de03c99c34d3e90c.pdf>
- Estrada, Rosa Isabel, Facultades legislativas del Presidente de la República en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (en línea), Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/695/13.pdf>
- Foweraker, J., (1999), Institutional Design, Party Systems and Governability-Differentiating the Presidential Regimes of Latin America, en *British Journal of Political Science*, recuperado de http://www.jstor.org/stable/194052?seq=1#page_scan_tab_contents

- Gallo, A., (2006), Modelos de Gobiernos de Coalición en Sudamérica, Revista Austral de Ciencias Sociales, (11), pp. 35-58.
- Jiménez, M., (2007), Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayorías parlamentarias, El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana, 22 (143), pp. 92-105.
- Linz, Juan, (1990), The Perils of Presidentialism, Journal of Democracy, The Johns Hopkins University Press, 1(1), pp. 51-69.
- López, A. F., (2000), Presidencialismo y coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados de México (1991-1999), Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, 00, (99), pp. 121-155.
- Lo que debes saber del Congreso, Sistema de Información legislativa, recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=3>
- Mainwaring, S., Shugart, M. S., (1997), Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal, Comparative Politics, 29(4).
- _____, (1997), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____, (abril-junio de 1995), Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación, Estudios Políticos, (88), pp. 115-144.
- Nacif, B., (septiembre de 2004), Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México, Política y Gobierno, 11(1).
- Negretto, G. L., (noviembre-diciembre de 2000), Repensando los poderes del Ejecutivo en América, Nueva Sociedad, (170), pp. 40-45.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P. C., (2008), Transiciones desde un gobierno autoritario, Vol. 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Buenos Aires, Argentina, Paidós.
- Orozco, J. de Jesús, Zovatto, D., (2008) Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México, IJUNAM.
- Pacto por México, recuperado de <http://pactopormexico.org/>
- Reformas constitucionales por artículo, Cámara de Diputados, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm
- Reformas en acción, recuperado de <http://reformas.gob.mx/>
- Riker, W. H., (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Heaven, Yale University Press, recuperado de https://www.jstor.org/stable/2109034?seq=1#page_scan_tab_contents
- Sartori, Giovanni, Partidos y Sistemas de partidos, España, Alianza, 1980.
- Semblanza histórica del Banco de México, (s.f.), recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (s.f.), Evolución normativa del Poder Judicial de la Federación, Recuperado de <http://www2.scjn.gob.mx/red/marco/EvNorm.htm>
- Turrent, Eduardo, (2007) Las tres etapas de la autonomía del Banco Central en México, Banco de México, núm. 2007-10, recuperado de <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y->

[discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BA49BFA7D-25E8-4A6A-C9E8-F4B239DC47DD%7D.pdf](http://www.banxico.org.mx/discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BA49BFA7D-25E8-4A6A-C9E8-F4B239DC47DD%7D.pdf)

_____, (s.f.), Historia sintética de la banca en México, Banco de México, Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico/%7BFFF17467-8ED6-2AB2-1B3B-ACCE5C2AF0E6%7D.pdf>

Weldon, Jeffrey A., (2003), El Congreso, las maquinarias políticas locales y el maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1933 en Dworak F., (Ed.) El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México, México, Fondo de Cultura Económica y Cámara de Diputados.

Woldenberg, J., (2015), La democracia como problema, México, El Colegio de México y UNAM.