



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

POSGRADO EN ESTUDIOS SOCIALES

**“LAS CONSECUENCIAS DEL MULTIPARTIDISMO EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL: UN
ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL
PERIODO DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO”**

TESIS

**PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES
*LÍNEA ACADÉMICA EN PROCESOS POLÍTICOS***

PRESENTA:

**CHRISTIAN ROBERTO SALAZAR MONTIEL
MATRÍCULA: 206381529
crsm@acatlan.unam.mx**

DIRECTOR: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

JURADO

**PRESIDENTE: DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA
SECRETARIO: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO
VOCAL: DRA. ANTONELLA ATTILI CARDAMONE**

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO A 14 DE JULIO DE 2010

INDICE

Introducción	1
Capítulo 1. La relación ejecutivo legislativo en el régimen presidencial: una revisión teórica y empírica de México	6
1.1 La división de poderes en el régimen presidencial: el poder ejecutivo y legislativo.....	6
1. 2 La influencia de los partidos políticos en la relación de los poderes ejecutivo-legislativo: el funcionamiento de los gobiernos sin mayoría en los regímenes presidenciales.....	14
1. 3 Antecedentes de las relaciones de los poderes ejecutivo y legislativo en México	21
1. 4 El advenimiento del multipartidismo en México: los gobiernos sin mayorías .	32
Capítulo 2. El fortalecimiento del poder legislativo en México: la reactivación de sus facultades constitucionales	45
2.1 Las trasformaciones del poder legislativo: la pluralidad en su composición.....	45
2.2. El funcionamiento del congreso a partir de la pluralidad y la oposición en México	52
2.3 Los procesos legislativos en México en el marco de los gobiernos divididos: confrontación y cooperación de los poderes ejecutivo y legislativo	58
2.4 La forma de procesar los cambios legislativos en México: la teoría de los jugadores con veto	71
Capítulo 3. El rendimiento del poder legislativo en México: el marco de gobiernos divididos	89
3.1 El análisis cuantitativo de la producción legislativa.....	89
3.2 La calidad de la legislación de los gobiernos divididos en México	100
3.3 La gobernabilidad en los gobiernos divididos.....	105

Capítulo 4. Consecuencias y perspectivas del régimen presidencial en México 110

4.1 Consecuencias del multipartidismo en las relaciones entre poderes:
perspectivas..... 110

4.2 Viabilidad en las transformaciones del régimen 115

4.3 Ajustes a la relación ejecutivo-legislativo en México 119

Conclusiones..... 127

Bibliografía 130

Índice de Cuadros

Cuadro 1: escenario A de la relación ejecutivo-legislativo 19

Cuadro 2:escenario B de la relación ejecutivo-legislativo 19

Cuadro 3: escenario C de la relación ejecutivo-legislativo 19

Cuadro 4: escenario D de la relación ejecutivo-legislativo 19

Cuadro 5: actores e instancias con poder de veto y porcentaje de cargos ocupados por el partido
del presidente..... 88

Índice de esquemas

Esquema 1: representación de un proceso legislativo 59

Esquema 2:actores con iniciativa legislativa* 60

Esquema 3:diagrama de la etapa constitutiva del proceso legislativo 62

Esquema 4:el equilibrio de un proceso legislativo democrático según John Nash 77

Esquema 5: cursos de acción de los jugadores con veto 81

Índice de gráficos

Grafica 1: Porcentajes obtenidos por el partido del presidente y la oposición en la Cámara de Diputados correspondientes a las legislaturas LVII y LVIII	47
Grafica 2: Número de diputados por partido en el año 2000.....	48
Grafica 3:Número de senadores por partido en el año 2000	49
Grafica 4: Número de diputados por partido en 2003.....	50
Grafica 5:presentación de iniciativas en las últimas dos legislaturas con gobiernos unificados (LV y LVI) en comparación con las primeras dos legislaturas con gobiernos divididos (LVII Y LVIII)	90
Grafica 6:aprobación de iniciativas en las últimas dos legislaturas con gobiernos unificados (LV y LVI) en comparación con las primeras dos legislaturas con gobiernos divididos (LVII Y LVIII)	91
Grafica 7:presentación de Iniciativas con origen en el poder ejecutivo y el poder legislativo.....	97
Grafica 8:calidad de la producción legislativa en las legislaturas LVII, LVIII y LIX: la legislación en los gobiernos divididos.....	103
Grafica 9:tendencias de la producción legislativa según el nivel de importancia política.....	104

Índice de tablas

Tabla 1:Comparativo de los diputados ganados por partido con el principio de mayoría relativa en los procesos electorales federales 2000-2003.....	51
Tabla 2: El proceso legislativo en la Cámara de Diputados con mayoría del PRI.....	93
Tabla 3:El proceso legislativo de la Cámara de Diputados bajo gobiernos divididos (1997-2003).a	95
Tabla 4:evolución de la producción legislativa del ejecutivo.....	96
Tabla 5:porcentaje de iniciativas discutidas por origen en las legislaturas LVII, LVIII Y LIX	98

Introducción

Un tema clásico y muy estudiado en México es el régimen político surgido de la Revolución. El diseño pos-revolucionario asumió una estructura y funcionamiento muy particular. Lo peculiar del asunto es que siendo formalmente un régimen democrático con un diseño presidencial, el ejecutivo logró anular la acción del conjunto de las instituciones políticas y también se anuló la división de poderes. Por tanto, podemos concluir, que el régimen mexicano constituyó una forma extraordinaria, en su diseño institucional.

Este diseño particular tuvo efectos sobre la estabilidad y la democracia. Logró darle al sistema político en conjunto una gran estabilidad y una gran funcionalidad. Sin embargo, socavó a la democracia y especialmente diluyó la relación de poderes estableciendo un gobierno indiviso y unitario. Fue un sistema capaz de que en diez elecciones presidenciales los ganadores del ejecutivo obtuvieron un promedio de 83.5% de los votos, es decir, se produjeron mayorías en las ramas ejecutiva y legislativa negando a los opositores acceso a posiciones de influencia dentro del gobierno, que definitivamente disminuyó la polarización legislativa, debido a la nula necesidad de formar alianzas y compromisos dentro del poder legislativo.

La transición democrática en México ha implicado cambios legales en materia electoral que dieron origen a un sistema de partidos competitivo y sobre todo lograron impulsar alternancias en los distintos poderes y órdenes de gobierno. Estos cambios han aumentado el grado de democratización de las instituciones en México. Sin embargo, al mismo tiempo han generado nuevos conflictos sobre todo en la forma de gobernar. En el caso de los poderes federales, se ha pasado de una situación de subordinación del ejecutivo sobre los otros dos poderes (legislativo y judicial) a una situación de mayor autonomía y autentica división de poderes.

Debido a esto las relaciones entre ellos cambiaron a favor de un sistema más equilibrado de pesos y contrapesos. El poder legislativo modificó la forma de procesar los cambios legislativos y también el comportamiento de la producción legislativa.

El tema objeto de estudio de la presente investigación son los efectos experimentados por el régimen presidencial, específicamente los efectos derivados de las relaciones ejecutivo-legislativo a partir del surgimiento de un sistema multipartidista en México. Durante este proceso de cambio, uno de los efectos más importantes es que la capacidad de formulación de políticas, tradicionalmente en manos de la autoridad presidencial, pasó a ser una capacidad compartida con otros actores del sistema político en especial el poder legislativo, o sea que, el incremento de la representatividad promovió el equilibrio entre los poderes.

El objetivo principal de nuestra investigación es explicar los efectos del multipartidismo en la relación ejecutivo-legislativo, en el ámbito del proceso legislativo, es decir, nos proponemos a identificar, ¿qué actores políticos inician los cambios legislativos?, ¿a quién le conviene mantener el *statu quo* en la legislación?, ¿cómo se promueven en un contexto multipartidista los cambios en la legislación?, además del presidente ¿qué otros actores políticos participan en los cambios legislativos?, ¿cuál es el grado de conflicto existente a la hora de impulsar los cambios? y por último, ¿qué calidad de legislación se logra en el contexto multipartidista?

El presente trabajo parte de la hipótesis de que en la actualidad las condiciones políticas e institucionales, así como el multipartidismo, aumentaron los contrapesos estructurales en relación entre poderes, estimulando la controversia entre ellos, de tal forma que la probabilidad de que el ejecutivo pueda impulsar reformas y cambios al *status quo* ha disminuido, al tiempo que la oposición elevó su influencia pero ha carecido de éxito en ver aprobados todos sus proyectos de ley, es decir, los cambios en contextos multipartidistas son lentos, requieren la participación de varios actores y también requieren que los

promovientes prioricen sus agendas a fin de llevar a la competencia legislativa los asuntos que les dejen los mayores rendimientos políticos posibles.

Para sustentar nuestra hipótesis desarrollamos cuatro capítulos. En el primero de ellos se desarrollan cuatro apartados, en el número uno explicamos desde el punto de vista teórico la definición de régimen, régimen presidencial, así como la dinámica de su funcionamiento. También se explica la forma en que conviven y coexisten los poderes ejecutivo y legislativo en un régimen de éste tipo, así como las variables que acentúan o atenúan el conflicto en la relación de los poderes, entre ellas, la variable de los partidos políticos. En el segundo apartado explicamos como el multipartidismo incide en el comportamiento de los poderes, aquí se destaca que los partidos políticos no influyen solamente con respecto a su número sino también respecto de su comportamiento. En el apartado número tres elaboramos un contexto histórico de las relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo en México, y vamos señalando el momento en el que la variable partidista va tomando importancia en la relación de éstos dos poderes. En el último apartado del capítulo uno: explicamos las causas del advenimiento del multipartidismo y el origen de los gobiernos sin mayoría en México, todo esto con el propósito de brindar al lector un marco teórico e histórico sobre el objeto de estudio de la investigación.

En el segundo capítulo realizamos un análisis de las causas y consecuencias del fortalecimiento del poder legislativo en México. En un primer apartado damos cuenta de la forma en que se fue pluralizando. En un segundo apartado señalamos los cambios de comportamiento de éste poder con relación al poder ejecutivo y la forma en que se han comportado los partidos políticos con representación en el Congreso a la hora de formular leyes. En tercer lugar, elaboramos un análisis del conflicto y la cooperación de las fuerzas partidistas al momento de iniciar, modificar o abrogar leyes. Por último, en éste capítulo explicamos desde la teoría de los jugadores con veto, la forma en que se presentan los procesos de legislación, con el objetivo de entender que cuando se aumentan los actores,

el comportamiento de los mimos y la velocidad de proceso varía según el número de participantes en la toma de decisiones.

En capítulo número tres evaluamos el rendimiento cualitativo y cuantitativo del poder legislativo en México, en el periodo de los gobiernos divididos. Con ello pretendemos verificar si la legislación ha aumentado con respecto de los gobiernos con mayoría y además indagamos que calidad ha tenido esa legislación. Para ello, en el primer apartado indagamos el número de legislación aprobada en las legislaturas divididas y estadísticamente determinamos que actores son los que crean, inician cambios o abrogan legislación. En un segundo apartado utilizamos el modelo de análisis de la calidad legislativa de los autores Ricardo Espinoza y Mónica Miguel, para identificar la calidad de la legislación en México. Por último, explicamos cómo han coexistido los poderes en el marco de los gobiernos divididos. De lo que se trata es de verificar las consecuencias de la pluralidad en el Congreso a la hora de legislar.

En el capítulo cuatro elaboramos algunas perspectivas de la relación. Señalamos en primera instancia como los actores prevén el futuro de las relaciones, y analizamos la magnitud del conflicto derivado los procesos legislativos. En segundo lugar, presentamos algunas alternativas que pudiesen mejorar la relación, no como algo que se tenga que llevar a cabo, es decir, como una receta, sino como posibles escenarios a futuro, que las fuerzas políticas pudieran adoptar. En el apartado tres señalamos las medidas que pudieran atenuar los conflictos entre poderes sin que de por medio exista una modificación importante en el régimen político.

Este tipo de estudios es de vital importancia, ya que concierne al conocimiento y a la discusión sobre prácticas políticas, arreglos institucionales, conductas y valores referidos a distintas formas de organización política, cuyo desarrollo y consolidación pueden conducir a formas superiores de convivencia democrática. Huelga decir, que el tema del presente proyecto ha tenido mucha importancia entre los estudiosos de la política en los últimos

años. Prueba de ello es la enorme producción sobre el régimen presidencial, así como los muchos estudios empíricos sobre casos específicos de cambio político.

Capítulo 1. La relación ejecutivo legislativo en el régimen presidencial: una revisión teórica y empírica de México

1.1 La división de poderes en el régimen presidencial: el poder ejecutivo y legislativo

Diversos autores sostienen¹ que la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo es el elemento principal que se tiene que observar en la valoración del funcionamiento de un régimen político de tipo democrático, no importando el tipo de que se trate. Sin embargo, es importante decir, que es precisamente la tipología, la que jerarquiza y marca las diferencias, entre los mecanismos y los dispositivos, que un régimen político determina y pone en funcionamiento dentro de un sistema político.

De tal modo, que la separación de poderes no se puede ver solamente en una lógica de cooperación y coordinación, sino también en la lógica del enfrentamiento, todo depende del tipo de régimen que estemos analizando. La pregunta a responder en este sentido es: ¿cómo funcionan, ¿cuáles son sus atribuciones y como se relacionan los poderes ejecutivo y legislativo en un régimen presidencial? Iniciemos pues la argumentación.

De acuerdo con Lucio Levi, “por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones.”² En otros términos el Estado es toda la estructura política y, el régimen se identifica por la forma en que está diseñada esa estructura, pero además, esa misma estructura determina las normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y haciendo posible el desempeño regular y ordenado de la competencia por el poder, del ejercicio del poder y de las actividades políticas.³

¹ Linz J. Juan y Valenzuela Arturo (coords.), *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

² Lucio Levi, citado en: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, pp. 1363-1366.

³ *Ibid.*, p. 1362.

El régimen político está compuesto de tres elementos: valores, normas y estructuras de autoridad. Los valores o principios son la base de ciertas ideologías y doctrinas, es decir, son expresiones simbólicas o justificaciones del régimen. Las normas son reglas operativas o reglas de comportamiento, que especifican los modos en que los miembros del sistema pueden intervenir en el proceso político y resolver los conflictos. El tercer elemento lo constituyen las estructuras de autoridad, es decir, el conjunto de los roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones de conducción política y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos.⁴

Si queremos precisar las estructuras en que se dividen el trabajo político, podemos identificar al menos cuatro tipos: a) las estructuras que toman las decisiones, b) las estructuras de ejecución de las decisiones, c) las estructuras que tratan de obtener al menos el apoyo y la obediencia de los actores relevantes del sistema o de neutralizar a los oponentes para alcanzar los objetivos propuestos, d) las estructuras de extracción de los recursos necesarios para la ejecución de las decisiones.⁵

El régimen político es un mecanismo regulador que forma un modo de gobierno, es decir, este concepto tiene una doble significación: el de gobernar y el de regir. Esto significa fundamentalmente coordinar el acceso al poder y a la vez establecer la forma en que se gobierna. Ambos elementos guardan una íntima relación, porque para que sea posible dirigir una cosa (es decir, que exista un gobierno dentro de una organización política) es necesario que estén claramente definidos los roles de las instituciones, de modo que el conjunto de ellas pueda funcionar.⁶

⁴ Leonardo Morlino, *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37-39.

⁵ *Ibíd.*, pp. 39-40.

⁶ María Eugenia Valdés Vega, "Sistema Político, Régimen y Gobierno" en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, Madrid, Anthropos-UAM-I, 2007.

La idea de dirección presupone la idea de coordinación⁷; sin embargo, al mismo tiempo también es necesario considerar que coordinación no es lo mismo que subordinación, es decir, cada institución que integra al régimen político, tiene cierto grado de autonomía, facultades exclusivas y muchas veces objetivos encontrados.⁸ De tal modo, que los órganos de dirección del régimen tienen que organizar el conjunto de las piezas, para que sea posible hablar de gobierno y dirección.

Es posible identificar atributos que coinciden en las definiciones de régimen. “Lo que surge a partir de la colección y organización de definiciones es un concepto bidimensional, que consta de una dimensión procedimental y una conductual”.⁹

- a) Dimensión procedimental: se refiere a una serie de reglas o procedimientos que determinan el número y tipo de actores, los métodos de acceso a los cargos o puestos, las reglas que se siguen en la formulación de decisiones públicas coyunturales.¹⁰
- b) Dimensión conductual: se enfoca a la importancia de los actores y, en un punto crucial: que las reglas procedimentales estructuran y moldean la conducta de la política, una vez que han accedido a las funciones gubernamentales. Esto sólo ocurre en tanto los actores acepten o se comprometan con esas reglas.¹¹

⁷ El concepto de coordinación en las organizaciones, surge de la idea de la división del trabajo. En síntesis, significa reducir la complejidad que tiene una organización al desempeñar sus funciones, asignando tareas específicas a unidades especializadas dentro de la organización. Por naturaleza, la delegación de funciones incrementa la complejidad de la organización, en tanto, cada unidad quiere tener buenos resultados de su actuación, todo esto genera conflictos a la hora sobre todo de la toma de decisiones. Para ampliar ésta idea véase: José Rodríguez Rivera, *Concepto de coordinación en la organización*. Madrid, Universidad Politécnica, 2009, pp. 1-6. Disponible en:

http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/coordinacionconcepto/

⁸ Esto sucede en cualquier tipo de régimen político democrático, no importando su tipo.

⁹ Víctor Alarcón Olguín (coord.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, México, Plaza y Valdés-UAM-I, 2006, pp. 239-241.

¹⁰ *Ídem*.

¹¹ *Ídem*.

Para efectos de este trabajo, se profundizará en la dimensión conductual, por ser la parte en la que se centra el estudio: el comportamiento de los actores, moldeado e influenciado por leyes e instituciones.¹²

Para esta dimensión el punto que merece consideración es la relevancia de los actores para el proceso en el cual las reglas procedimentales se institucionalizan, es decir, el proceso de “aceptación” de las reglas.¹³ La institucionalización de los comportamientos depende de la aceptación estratégica o instrumental de una serie de reglas por parte de todos los actores principales.¹⁴

La dimensión conductual se compone del funcionamiento de las instituciones políticas, la manera en que se procesan las decisiones dentro de éstas y como afectan las medidas políticas a la conducta de los actores políticos (concretamente en esta investigación nos avocaremos al análisis y funcionamiento legislativo y su relación con el ejecutivo dentro de un régimen de tipo presidencial). El análisis parte de la concepción del régimen político como el medio para la toma de decisiones colectivas.

En el caso del régimen presidencial, el poder se aplica y ejecuta mediante la división de las funciones de gobierno en tres campos separados, cada uno de ellos asignado a un cuerpo de magistratura (*body of magistracy*) de la siguiente forma: el ejecutivo al presidente, el legislativo al congreso y el judicial a los tribunales.¹⁵

¹² La mayoría de los estudios sobre regímenes se centra en la dimensión procedimental, en ella se enfatiza el análisis sobre las reglas que permiten el acceso al poder y el procedimiento para lograrlo (elecciones), en esta dimensión se han logrado importantes acuerdos sobre el concepto de régimen político democrático, sin embargo, en la dimensión conceptual, no hay acuerdo en lo que debe ser un funcionamiento democrático. De esta consideración es que se privilegia el análisis de la dimensión conductual, sin dejar de lado la relevancia de las elecciones, la dimensión procedimental nos servirá para explicar cómo esos procedimientos de elección de gobernantes influye en los actores, cuando desempeñan sus funciones de gobierno.

¹³ Víctor Alarcón Olguín, (coord.), *Metodologías para el análisis político...Op. Cit.*, p. 242.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 243.

¹⁵ Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, p. 132.

En el caso del poder ejecutivo y legislativo hay que señalar que el primero se encuentra asignado a un solo magistrado que se elige a través de una decisión popular¹⁶, y por un tiempo determinado¹⁷. Este magistrado puede ser acusado y destituido, por cometer faltas que dañen a los ciudadanos o a otras instituciones del Estado.¹⁸

El poder legislativo también es electo popularmente, es decir, de modo diferenciado del ejecutivo, pues al disponer cada uno de los poderes de legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación. Este poder está compuesto por dos cámaras legislativas con ámbitos específicos (sistema bicameral)¹⁹. La primera es denominada: Cámara de Diputados²⁰ y la segunda Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados representa directamente a los ciudadanos, y los senadores representan a las entidades federativas.

En síntesis, La estructura del régimen presidencial está compuesta por tres elementos característicos: a) el monocefalismo, b) la especialización de poderes y c) la independencia recíproca de los detentadores del poder.

a) El monocefalismo se refiere a que el presidente es el jefe de Estado²¹ y también el jefe de gobierno²², esta es una característica muy distintiva de este tipo de régimen.²³

¹⁶ Es decir, a través de elecciones.

¹⁷ En el caso de México se elige al presidente por un único periodo de seis años, pero en otros casos como el de los Estados Unidos, existen periodos de cuatro años con posibilidad de reelección.

¹⁸ A diferencia de otros regímenes políticos, en el presidencial, el ejecutivo es ostentado por un ciudadano, que al igual que los demás, está sometido al estado de derecho vigente, con esto se garantiza que el poder siempre está ostentado por el pueblo.

¹⁹ Aunque también se encuentran regímenes presidenciales con una sola Cámara.

²⁰ En algunos países la denominación puede variar, por ejemplo, en Estados Unidos se llama Cámara de Representantes, pero tiene la misma función de representar a los ciudadanos.

²¹ El jefe de Estado fundamentalmente tiene la encomienda de representar al país.

²² El jefe de gobierno es quien se encarga de conducir la administración pública del Estado.

²³ Ricardo Espinoza Toledo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 20, IFE, 1999, pp. 27-28.

b) La especialización de los poderes consiste en que los poderes del Estado tengan ámbitos específicos de competencia y no puedan intervenir en asuntos que les son exclusivos a los otros poderes, es decir, tenemos un régimen de frenos y contrapesos por medio de la división de poderes²⁴.

c) La independencia recíproca de los detentadores del poder consiste en que el que el presidente no puede ser destituido por voto parlamentario; esto quiere decir, que no existe una responsabilidad política del presidente hacia el Congreso. A su vez, independientemente del desacuerdo que pueda existir entre el presidente y el Congreso, tampoco el presidente puede disolver el parlamento; éste permanecerá en su cargo por el periodo establecido, o sea, que tampoco hay responsabilidad del Congreso frente al presidente.

Señalado lo anterior ¿cómo es la relación en este caso, de los poderes ejecutivo y legislativo, en un régimen presidencial desde el punto de vista teórico? Como hemos dicho en párrafos anteriores, la relación ejecutivo-legislativo está determinada por la división de poderes. Desde esta perspectiva, las relaciones entre Congreso y presidente son por naturaleza conflictivas, incluso algunos autores afirman que la conflictividad es esencial en un ordenamiento de autoridad compartida.²⁵

Se dice que la conflictividad nace de dos posiciones encontradas, de dos ideólogos del régimen presidencial: James Madison y Alexander Hamilton. Para los Madisonianos, es importante que el Congreso sea fuerte y democrático, para que limite lo más posible al presidente. Por contrario los Hamiltonianos, sostienen que es imprescindible que el

²⁴ La división de poderes no es un concepto fácil de explicar, debido a que no se refiere a lo que se lee en primera instancia, es decir, esta frase no se refiere a un gobierno de poderes separado sino, a un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder, ósea que "...tenemos un gobierno de instituciones separadas que compiten por el poder compartido". Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2003, p. 101.

²⁵ James A. Thurber, *La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1995, pp. 9-12.

Congreso permita mayor albedrío a los presidentes, otorgándoles espacio para aplicar políticas de modo más eficiente.²⁶ “Estas disputas a menudo se centran en cuestiones tales como la eficiencia *versus* la representatividad, o el liderazgo *versus* la democracia.”²⁷

Entonces en este trabajo se sostiene que la característica principal de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en un régimen presidencial es el conflicto. Ahora bien, esta conflictividad está determinada por varios factores, dicho de otro modo, el grado de conflicto aumenta o disminuye de acuerdo con las siguientes causas:

1. Las atribuciones constitucionales (diseño institucional)
2. Las ambigüedades constitucionales
3. Los diferentes apoyos electorales
4. Los periodos en los cargos
5. Los partidos políticos
6. El Poder fluctuante²⁸

No es propósito de este trabajo analizar cada una de las causas que determinan el grado de conflictividad, éste trabajo requiere un análisis profundo de cada una de ellas, sin embargo, nuestro objetivo en este momento es determinar la influencia de los partidos políticos dentro de los regímenes presidenciales. Huelga decir que, aunque de manera somera diremos algunas características de las otras causas.

En primer lugar, sobre la causa número uno denominada las atribuciones constitucionales, diremos lo siguiente: la conflictividad aumenta cuando el Congreso legisla según sus atribuciones, sin considerar la opinión del presidente, también aumenta cuando el presidente no está de acuerdo con las leyes aprobadas con el congreso y las veta (también

²⁶ *Ibíd.*, p. 10.

²⁷ *Ídem.*

²⁸ Estas causas las obtuvimos de: James A. Thurber, “Las raíces de la democracia dividida” en James A. Thurber, *La Democracia...*, *Op. Cit.*, pp. 13-20.

en uso de sus atribuciones), evidentemente el conflicto se reduce cuando ambos se toman en cuenta. Esta situación corresponde a la causa uno y dos.²⁹

En cuanto a la causa tres que se refiere a los apoyos electorales hay que señalar que el origen de los conflictos se encuentra asociado a que las fuerzas políticas compiten por los cargos, quieren reelegirse y buscan para sí la ampliación de su electorado. En el régimen presidencial, el presidente es elegido por un electorado más amplio que el de los diputados y senadores. Los miembros del Congreso, incluso, los copartidarios del presidente representan intereses específicos que pueden ser contrarios con los del presidente, quién representa al interés general y que desde luego es más difícil satisfacer. En esta causa, el conflicto se reduce en los periodos donde no hay elecciones. Aquí es importante señalar que el ritmo de las decisiones que quiere tomar el presidente es más apresurado, que el de los congresistas. La consideración del tiempo es importante porque también acentúa y/o atenúa el nivel de conflictividad entre los dos poderes.

La causa cuatro se refiere a los periodos de duración en el cargo, aquí hay que señalar que el periodo presidencial, como cargo que encabeza un individuo visible para la ciudadanía y fácil de juzgar por su visibilidad, es determinado y generalmente corto como para dar respuesta a sus compromisos frente a su electorado. En cambio el Congreso es un órgano más abstracto y aunque se renueva, los cambios obedecen a decisiones colegiadas y con un periodo decisional más amplio, es decir, se pueden llevar el tiempo que quieran para tomar una decisión, no importando cuantas veces se renueve este organismo. En este sentido, las relaciones de conflicto del presidente con el Congreso aumentan cuando el presidente tiene una agenda prioritaria y quiere impulsar cambios legislativos con un ritmo acelerado y antes de que termine su mandato. Por el contrario, el Congreso se mueve con lentitud, porque representa un conjunto de intereses más complejo.³⁰

²⁹ *Ibíd.*, pp. 14-16.

³⁰ *Ibíd.*, p. 16.

De la causa cinco que se refiere a los partidos políticos, pasaré a la causa seis porque abordaremos la causa cinco en el siguiente apartado. En este sentido, el poder fluctuante se refiere a que [...] “El equilibrio de poder entre las instituciones del Congreso y la presidencia, así como dentro de ellas, se halla en estado de cambio constante. Es ésta otra causa raigal de democracia dividida. Lo que el público espera de cada institución va variando con el tiempo”.³¹ Luego entonces, el conflicto varía sus dimensiones y dinámica debido a que en algunos momentos la institución presidencial, o el Congreso, tienen una mayor aceptación ante el electorado, por lo que utilizan la coyuntura favorable a su favor. Desde luego esta aceptación es cambiante y cambia entre una y otra institución.³²

Estas causas que motivan el conflicto influyen en la relación de manera distinta y dependiendo el momento, al mismo tiempo cada una de ellas adquieren una mayor relevancia dependiendo la coyuntura. Ahora, en el siguiente apartado, analizaremos a los partidos políticos, como la causa que aumenta o disminuye el conflicto en la relación ejecutivo-legislativo, dentro de un régimen presidencial.

1. 2 La influencia de los partidos políticos en la relación de los poderes ejecutivo-legislativo: el funcionamiento de los gobiernos sin mayoría en los regímenes presidenciales.

Los partidos políticos son organizaciones donde sus dirigentes tienen la voluntad deliberada de tomar y ejercer el poder, solos o en alianza con otros, cuidándose de buscar un sostén popular a sus decisiones, a través de las elecciones u otros métodos.³³

Por su parte, un sistema de partidos es la forma en que se organiza la competencia entre agrupaciones políticas y se constituye el espectro ideológico de opciones para los ciudadanos.³⁴

³¹ Stephen J. Wayne, “Great Expectations: What People Want from Presidents”, citado en *Ibíd.*, p. 20.

³² *Ídem.*

³³ Jean Charlot, *Los partidos políticos*, México, Ed. Hispánicas, 1985, p. 40.

La existencia, el número y el comportamiento de los partidos políticos, dentro de un régimen nos indican (entre otras) dos cosas: 1) las corrientes de interacción que intervienen, esto es, cuanto mayor sea el número de partidos, mayor será la complejidad y probablemente la complicación del funcionamiento del régimen.³⁵ 2) La táctica de competencia y oposición de los partidos parece guardar relación con el número de ellos y, a su vez, tiene gran influencia en cómo se forman las coaliciones gubernamentales y cómo pueden funcionar éstas.

El número de partidos, sin embargo, no es el único indicador que puede dar cuenta del grado de conflictividad dentro de un régimen político, otro indicador, es el comportamiento de los partidos dentro de los Congresos. Los partidos políticos se comportan de manera distinta dependiendo del número de escaños que obtienen en las Cámaras y además dependiendo de qué partido obtiene el cargo de presidente, sea que un copartidario obtenga el cargo, o que un contrincante de un partido distinto lo gane.³⁶

Teniendo en cuenta lo expuesto, podemos explicar algunos comportamientos generales de los partidos dentro del Congreso. En primer lugar, podemos señalar que un partido que tiene pocos escaños buscará sumarse a otros grupos parlamentarios con el propósito de tener posibilidades en las negociaciones para formar una coalición. A la inversa, es posible que un partido tenga muchos escaños y no necesite negociar para formar coaliciones. La cooperación o la indiferencia, depende del número de votos que se requiera para aprobar leyes, en esta lógica los partidos buscaran aprovechar su “fuerza parlamentaria”.³⁷

Ahora bien, la cooperación y acercamiento de los partidos dentro del Congreso, depende de las prerrogativas y beneficios que éstos obtengan de una posible coalición, pueden ser

³⁴ *Ídem.*

³⁵ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 157-262.

³⁶ *Ídem.*

³⁷ Concepto que utiliza Giovanni Sartori, para señalar el número de escaños que poseen los partidos políticos dentro de los Congresos y Parlamentos, para ampliar esta idea véase: *Ídem.*

desde prerrogativas, hasta carteras y/o temas de su agenda. Por ello, puede haber partidos con pocos escaños, pero los cuales pueden tener los escaños necesarios para ganar una votación, ésta situación los conduce a que realicen negociaciones con otros partidos y se alíen con los partidos que les ofrezcan mayores dividendos, a éste comportamiento Giovanni Sartori le llama “chantaje”, por contrario, si un partido no tiene capacidad de chantaje no tiene posibilidades de coalición.³⁸

Del mismo modo, en que los partidos se coaligan y/o se separan en función de sus conveniencias al interior del Congreso, sucede lo mismo en la relación con el ejecutivo. Los partidos se sumarán a las iniciativas presidenciales cuando así les convenga. Es importante señalar, que la conveniencia está determinada por al menos dos consideraciones importantes: la primera es la ganancia directa de apoyar la iniciativa del presidente y dos, la rentabilidad electoral que se calculé tendrá en la siguiente elección, derivado del apoyo y oposición a la institución presidencial.

La característica principal del Congreso dentro de los regímenes presidenciales es la lentitud en la toma de decisiones, cosa que puede afectar la respuesta del poder ejecutivo a las demandas que sus miembros han sido parcialmente responsables de haber provocado. Cuando las legislaturas son independientes del ejecutivo, el conflicto institucional y la lentitud pueden caracterizar el proceso legislativo, haciendo que resulte difícil para la presidencia responder a cuestiones urgentes que la sociedad enfrenta. Esta situación no tiene que ver con el tipo de régimen necesariamente, sino con el tipo de sistema de partido, es más probable que se presente ésta la lentitud decisional en sistemas multipartidarios, fraccionados, y que se caracterizan por la inestabilidad endémica que producen.³⁹

³⁸ *Idem.*

³⁹ Michael L. Mezey, “El Congreso en el marco del sistema presidencial norteamericano”, en James A. Thurber, *La Democracia...*, Op. Cit., pp. 23-24.

Pero los Congresos también pueden mantener la estabilidad. Cuando los legisladores vinculan la periferia de la federación con el centro, actúan como conductos de las demandas y quejas populares, contribuyendo de éste modo a la posibilidad de que el régimen pueda dar respuestas. Se reduce el descontento cuando los legisladores enfocan sus acciones a la solución de problemas que los individuos y los grupos en sus distritos electorales tienen con el gobierno central.⁴⁰

Además, la representación en las legislaturas también provee a las minorías regionales, étnicas y partidarias un escenario de expresión de sus intereses. Incluso si el régimen no da respuestas inmediatas a sus demandas, esa representación puede alentar a las minorías políticas a considerar legítimo el régimen y puede desarrollar apoyo difuso para él, incluso en ausencia de políticas que eleven los niveles de apoyo específico. Las legislaturas, también constituyen instrumentos de rendición de cuentas.⁴¹

La explicación anterior nos permite sostener, que el aumento de los conflictos políticos no está determinado únicamente por el diseño del régimen, sino por el número de partidos existente. Es decir, en cualquier tipo de régimen el número de partidos incide de manera importante en el grado de conflictividad. Desde la óptica presidencial, estos elementos, se presentan con regularidad y no implica la suposición de alguna anomalía, en todo caso, determina las condiciones que tendrán una serie de actores políticos, para conseguir sus objetivos dentro del Estado.⁴²

⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 26-28.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 28.

⁴² Hay autores que por contrario sostienen que el conflicto entre las dos ramas de gobierno analizadas tiene su origen en el tipo de régimen, y señalan que el régimen presidencial es el factor que provoca el crecimiento de los conflictos, para José Antonio Aguilar Rivera: "Los problemas de gobernabilidad que se encuentran asociados a los gobiernos divididos son en realidad inherentes a los regímenes presidenciales donde existe separación de poderes. En los sistemas parlamentarios, por el contrario, estas dificultades no se presentan, pues existe un alineamiento automático entre la mayoría parlamentaria y el ejecutivo, ya que el jefe de gobierno es elegido por el partido (o por la coalición de partidos) que tenga el control de la Asamblea. Pudiese parecer un argumento convincente a primera instancia, dado que una mayoría no puede ir en contra de sus propias decisiones, como la de nombrar primer ministro, sin embargo, no es la misma dinámica que se genera en un régimen parlamentario bipartidista que en uno multipartidista, donde aún cuando se forman coaliciones, el conflicto no desaparece, de hecho cuando el sistema es de varios partidos

El reproche fundamental al régimen presidencial ha sido la velocidad y el procedimiento para la toma de decisiones. Pero hay que señalar que la velocidad de los cambios no sólo obedece a la arquitectura institucional sino a la manera en que los actores aprovechan las condiciones para impulsar los cambios. Es decir, el factor conductual, y este factor se encuentra condicionado por la manera en que los actores caten o no acaten las reglas.

Por tanto, la relación entre el poder ejecutivo y legislativo desde el factor partidista puede variar en función de tres causas:

- Número de Partidos políticos
- Intereses de los partidos políticos
- Comportamiento de los actores: presidente y Congreso

Alguien, sin embargo, podría refutar que el tipo de régimen también determina la relación, pero si analizamos la dinámica de otros regímenes también llegaremos a la conclusión de que existe el conflicto y la cooperación como característica de la relación entre poderes, también encontraremos que hay situaciones donde el conflicto se agudiza o se atenúa. Dicho de otra manera, más simple, en todos los tipos de regímenes políticos democráticos la constante es el conflicto y/o la cooperación. En el caso del régimen presidencial podemos encontrar los siguientes escenarios en la relación ejecutivo legislativo:

las coaliciones de gobierno son muy inestables y también conducen a problemas de gobernabilidad. Ahora bien, no es el propósito comparar ambos regímenes, ni tampoco saber que factor contribuye más a la génesis de conflictos, en éste trabajo se parte de la idea de que tanto el diseño del régimen, como el número y comportamiento de los partidos son causas que determinan el grado de conflictividad, entonces aquí el propósito es señalar las consecuencias del aumento de partidos en México. Para ampliar la posición del autor citado véase: José Antonio Aguilar Rivera, "Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867-1872", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, Taurus-CIDE, 2002, pp. 19-20.

Cuadro 1: escenario A de la relación ejecutivo-legislativo

Número reducido de partidos políticos
Un partido político gana la mayoría parlamentaria
El mismo partido que ganó la mayoría parlamentaria gana la presidencia

Cuadro 2:escenario B de la relación ejecutivo-legislativo

Número alto de partidos políticos
Un partido político gana la mayoría parlamentaria
El mismo partido que ganó la mayoría parlamentaria gana la presidencia

Cuadro 3: escenario C de la relación ejecutivo-legislativo

Número alto de partidos políticos
Un partido político no gana la mayoría parlamentaria
El partido con la mayoría de escaños (la primera minoría) no gana la presidencia

Cuadro 4: escenario D de la relación ejecutivo-legislativo

Número reducido de partidos políticos
Un partido político no gana la mayoría parlamentaria
El partido con menos curules gana la presidencia

Si analizamos los distintos escenarios propuestos en los cuadros: 1,2,3,4, podemos observar que la velocidad del cambio está en función de los resultados que obtienen los distintos partidos políticos en las contiendas electorales, y son éstas mismas contiendas

las que determinan cuantas posiciones ocupará cada partido político y en función de ello se está determinando su comportamiento.

Luego entonces podemos jerarquizar teóricamente, el grado de conflictividad en la relación ejecutivo legislativo dentro de los regímenes presidenciales:

a) Grado más alto de conflictividad: se da cuando existe un número elevado de partidos políticos y, nadie gana una mayoría en el Congreso y el partido del presidente es minoritario dentro de ambas cámaras. Pudiera decirse que la conflictividad es más alta debido a que el poder se encuentra sumamente dividido y/o atomizado. Sin embargo, hay que guardar reservas al respecto, ya que hemos señalado con anterioridad que los intereses de los distintos grupos y fuerzas pueden coincidir o no. De repente el presidente puede tener una mayoría y el partido político del presidente puede estar en contra del mismo.

b) Grado intermedio de conflictividad: se presenta cuando el número de partidos es reducido y alguno de ellos tiene mayoría en alguna de las cámaras, aquí aunque el poder se encuentra dividido, el número de actores que intervienen en las negociaciones es reducido por consecuencia manejable y no se encuentra tan polarizado.

c) Grado bajo de conflicto: se presenta cuando el número de partidos es reducido y existe algún partido que ganó la mayoría en las cámaras y al mismo tiempo, ese partido político gana el poder ejecutivo. Evidentemente el pertenecer a un grupo político y tener mayoría reduce la polarización, sin embargo, también se puede presentar el efecto denominado “indisciplina partidaria” que puede complicar en dado momento la conflictividad.

En síntesis, podemos señalar que el número de partidos es un factor muy relevante para la relación ejecutivo-legislativo, sus consecuencias pueden variar, en función del momento

histórico y coyuntural, los intereses de los partidos, los incentivos para la confrontación o el conflicto, esta situación la revisaremos en el caso mexicano.

1. 3 Antecedentes de las relaciones de los poderes ejecutivo y legislativo en México

La oposición entre ramas de gobierno en México no es reciente se remonta al siglo XIX, cuando el país instrumentó los primeros sistemas republicanos. En México, durante la segunda mitad del siglo XIX, la dimensión partidista no fue relevante. La relación ejecutivo-legislativo tuvo como base un patrón de coaliciones inestables. En la primera mitad del siglo XIX, las sociedades secretas funcionaron como clubes políticos, mientras que, en la segunda, el caudillismo sirvió como eje articulador del faccionalismo.⁴³

En esa época las facciones eran menos compactas y su conducta era menos predecible que la de los partidos políticos. En diversos momentos, una facción o una alianza de facciones se opusieron en el Congreso al presidente en turno. Atendiendo a lo anterior en el trabajo hemos tratado de periodizar de modo general las relaciones ejecutivo-legislativo en México en tres momentos de inflexión del sistema político mexicano contemporáneo⁴⁴: a) la Constitución de 1857; b) la Constitución de 1917 y, c) la constitución del Partido Hegemónico.

La Constitución de 1857, pretendía tres cosas sobre el régimen político mexicano: la primera era instaurar un régimen de tipo presidencial, la segunda era evitar una nueva dictadura como la del presidente Santa y, por último, tenían la necesidad de construir un gobierno central fuerte en su acción.⁴⁵

⁴³ José Antonio Aguilar Rivera, "Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867-1872", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, Taurus-CIDE, 2002, pp. 19-20.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 19-388.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 25-32.

En el primer caso la Constitución de 1857, para nada instauro un régimen presidencial, ya que redujo las facultades del ejecutivo, sometiéndolo al legislativo. Esto se instrumentó al depositar el poder legislativo en una sola cámara con lo cual se creó un Congreso con un poder descomensurado por su extensión. Más que copiar la constitución norteamericana se instrumentó el modelo de las asambleas revolucionarias francesas.⁴⁶

En la Constitución de 1857 el equilibrio entre poderes había sido roto en dos sentidos:

1. El peso relativo de los departamentos había sido alterado ya que la supresión del Senado aumentó el poder del Legislativo y dejó sin representación a los estados en la cámara única.
2. El equilibrio entendido, no como igual peso relativo, sino como estabilidad, fue trastocado. El sistema tendía a restaurar la situación anterior.

Entre los tres poderes no existía una liga y una unión que le diera a cada uno un control constitucional sobre los otros o el grado de separación que requiere el principio, como esencia de la división de poderes. Los constituyentes de aquel entonces consideraban que no podían plantear un esquema de autonomía de los poderes y de las entidades federativas, por tanto, era indispensable la dislocación de los diversos órganos de gobierno, porque de lo contrario la autonomía habría producido, una anarquía inmediata de todas las fracciones del poder; otorgarles facultades mínimas en cada departamento de los gobiernos federal y locales, habrían llevado a la disolución del cuerpo político y a la dispersión de sus elementos, puesto que el país no se encontraba integrado del todo.⁴⁷

Con los propósitos de los constituyentes voluntaria o involuntariamente se afectaron las estrategias de los actores que interactuaban en la segunda mitad del siglo XIX en México.

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ *Ídem.*

La constitución les creó incentivos para transgredir los límites asignados a cada uno de ellos, ya que alentaba la extralimitación del poder legislativo.⁴⁸

Las características que produjeron los desequilibrios fueron los siguientes⁴⁹:

- el congreso mexicano podía, a diferencia del estadounidense, convocarse a sí mismo y permanecer reunido un largo tiempo, discutiendo una agenda indeterminada. El presidente no podía clausurar los periodos ordinarios de sesiones, ni obligar al Congreso a considerar temas específicos. Esa libertad excesiva del congreso incentiva la inmoderación del Congreso.
- El Congreso podía expedir todas las leyes necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes del Congreso, además de todas las otras concedidas en esa constitución a los poderes de la Unión. Esta facultad de legislar ad hoc, por necesaria que sea representa un arma formidable en manos de la asamblea legislativa: podía restringir, la esfera de acción de los otros poderes por medio de leyes.
- La burocracia estatal podía ser modificada a voluntad del congreso que estaba facultado para crear o suprimir empleos públicos de la federación; la administración podía ser obstaculizada seriamente, ya que el ejecutivo estaba autorizado para nombrar y despedir funcionarios públicos pero siempre que su nombramiento o remoción no se determinara de otro modo en las leyes, lo que significaba que el congreso podía arrogarse esta facultad de así desearlo.
- El veto presidencial prácticamente no existía, pues las observaciones del ejecutivo podían ser canceladas por medio de una mayoría simple en la Cámara Única, el

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ *Ídem.*

congreso constituyente de 1957 redujo la importancia del veto a la simple reconsideración de los proyectos que objetara el ejecutivo. Los constituyentes creían que el veto confundía de manera indebida los poderes de gobierno.

- El ejecutivo no contaba con medios legales para resistir la usurpación de funciones del poder legislativo. El papel de la Suprema Corte de Justicia era restringido ya que sólo le permitía considerar la inconstitucionalidad de una ley en casos aislados, en forma de juicio y cuando por consecuencia de sus mandamientos se hubiesen afectado derechos personales y estos casos no podían (en aquel entonces) darse sino muy raras veces con motivo de leyes que invadían las facultades del poder ejecutivo.
- Además el Congreso (unicameral) tenía a su cargo los juicios de responsabilidad política, la cámara de diputados acusaba y juzgaba, por tanto el presidente estaba a merced de una simple mayoría de la cámara popular.

La consecuencia de este diseño institucional fue un enfrentamiento fuerte, entre el ejecutivo y el legislativo, con el argumento de la amenaza que suponía el poder del legislador y finalmente concluyó con la instauración de una dictadura. La Constitución de 1857 tuvo como gobiernos representativos al de Benito Juárez quién batalló fuertemente con el Congreso y al de Porfirio Díaz que inauguró una dictadura de 30 años. Es importante señalar con en este breve recuento, que en este periodo la influencia de los partidos políticos era escasa por decir nula.⁵⁰

La poca influencia de los partidos se explica en primera instancia porque no estaba consolidado e institucionalizado un sistema de partidos políticos como tal, más bien eran facciones. En segundo lugar, la disputa entre ejecutivo-legislativo, reflejaba la batalla

⁵⁰ *Ídem.*

entre dos grupos con distintas ideologías: liberales contra conservadores, federalistas contra centralistas, separatistas contra nacionalistas. Es en éste contexto que se da un primer periodo de disputa entre los dos poderes de la Unión.⁵¹ Más que una lucha de poderes en el congreso, éste periodo da cuenta de la disputa por construir y consolidar un país bajo los principios liberales.

La Constitución de 1917 generó una relación entre el poder ejecutivo y legislativo donde es importante señalar algunos rasgos antecedentes a este periodo constituyente. El primero de ellos tiene que ver todavía con los resabios de la constitución de 1857, una vez que se derroco a la dictadura porfirista.⁵²

Cuando se retorna a la legalidad una vez desterrado el dictador Porfirio Díaz, el presidente Francisco I. Madero, se encuentra con un Congreso muy combativo y obstruccionista derivado evidentemente de las todavía des conmensuradas facultades que poseían los legisladores de la Constitución de 1857, incluso a pesar de la restauración del Senado en 1874. El grado de obstruccionismo a Madero fue tal, que el Congreso legalizó, por así decirlo, el golpe de Estado del general Victoriano Huerta al reconocer y aprobar su designación como presidente.

Una vez que Huerta ocupó el poder ejecutivo, se abrió una nueva confrontación con el legislativo, ya que si bien éste poder legalizó a Huerta se vio sometido al régimen autoritario creado por el mismo. El congreso pasó de tener amplias facultades a la subordinación total por parte del dictador Huerta, incluso al grado de disolverlo.

Hay que decir, que el derrocamiento del golpista Victoriano Huerta, culminó (como movimiento político) con la promulgación de la constitución mexicana de 1917. Derivado

⁵¹ *Ídem.*

⁵² Ignacio Marván Laborde, "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la revolución mexicana" en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin..., Op. Cit.*, pp. 127-128.

de ésta constitución surgió una nueva relación entre los poderes. Para entender esta transición deben destacarse dos aspectos importantes de la nueva constitución: el primero es el fortalecimiento del ejecutivo, que se lograba a través de la elección directa del presidente, la eliminación de la vicepresidencia, el veto del ejecutivo en el proceso legislativo sólo superable por las dos terceras partes de las cámaras, facultad exclusiva del presidente en la convocatoria a periodo de sesiones extraordinarias del congreso y el establecimiento de un sólo periodo de sesiones ordinarias. El segundo aspecto importante a considerar es que la constitución de 1917 eliminó las causales de violación a la constitución y del voto público en las acusaciones al Ejecutivo durante el periodo de su encargo.

Bajo éste nuevo esquema el presidente Venustiano Carranza tuvo dificultades para pacificar al país y establecer el nuevo orden constitucional, al hablar de las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo podemos advertir que las relaciones fueron conflictivas en mayor o menor medida, todo depende del momento particular que se analice del periodo carrancista. Sin embargo, es relevante destacar que a pesar de la conflictividad señalada el funcionamiento de la constitución de 1917 era una situación política real de separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo.⁵³

Para entender las relaciones en éste periodo es importante mencionar que la promulgación de la constitución de 1917, fue un movimiento político estratégico de la facción vencedora de la revolución para consolidar su triunfo. Por ello, la conformación del poder legislativo fue excluyente y sus miembros eran afines al proyecto de la facción vencedora.⁵⁴

En este contexto, se puede decir que en el periodo comprendido entre abril de 1917 y diciembre de 1920 las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en México

⁵³ *Ibíd.*, pp. 130--138.

⁵⁴ *Ídem.*

fueron bastante normales, baste unos datos para corroborar la afirmación: en ambas cámaras se presentaron 575 iniciativas, 156 fueron proyectos del ejecutivo y las restantes fueron presentadas por diputados federales, por legislaturas locales y por el senado, se aprobó el 64% de los proyectos de los proyectos iniciados en la cámara de diputados, 2% de los que presentaron los senadores y ninguno de los expuestos por las legislaturas de los estados. De las 156 iniciativas del ejecutivo, se aprobaron 55, es decir, 35% y sólo 17 enmiendas, nueve fueron rechazadas y 92 quedaron sin resolución.⁵⁵

Al analizar el periodo, los números presentan un panorama donde ambos poderes funcionan con regularidad, esto se explica dado que ambos poderes tenían a las dos experiencias previas y que fueron extremas: la docilidad legislativa del porfiriato y el congreso obstruccionista de Francisco I. Madero.⁵⁶

Se puede afirmar que, en el intervalo de tiempo que señalamos la división del poder y los mecanismos de pesos y contrapesos entre el legislativo y el ejecutivo funcionaron. Durante éste lapso, la división efectiva de poder entre el legislativo y el ejecutivo operó en favor de un empate que por una parte, frenó los proyectos de transformación social de la revolución, pero por otra, impidió revertirlos: ni el ejecutivo avanzó en sus intentos de moderarlos artículos 3º y 13º⁵⁷ de la constitución, ni los diputados pudieron desechar las objeciones del senado o el propio ejecutivo que se hicieron a diversos proyectos reglamentarios de los artículos 27 y 123.⁵⁸

Atendiendo a nuestra variable que son los partidos políticos, debemos decir, que tampoco existía un sistema de partidos consolidado, las disputas se originaron por aquellas facciones de generales revolucionarios, unos que querían pacificar al país, otros que

⁵⁵ *Ibid.*, p. 139.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 139-142.

⁵⁷ El artículo tercero se refiere a la educación y el décimo tercero al modo en que han de ser juzgados los ciudadanos.

⁵⁸ El artículo 27 se refiere a la propiedad de la nación y el 123 a los derechos de los trabajadores.

querían un proyecto constitucionalista y otros que se querían disputar la presidencia de la república.

A pesar de que los partidos no se encontraban del todo institucionalizados, hay que señalar que predominó el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), su función principal era el agrupamiento de políticos revolucionarios y el reclutamiento de candidatos a puestos de elección.

Cómo bloque parlamentario el PLC nunca tuvo asegurado el voto disciplinado de sus miembros, en las frecuentes votaciones nominales, diputados pelecistas, con frecuencia argumentaban y votaban indistintamente de acuerdo con sus propios cálculos y conveniencias en pro o en contra. De tal manera que la variable partidaria no influía de manera importante en las relaciones ejecutivo-legislativo.⁵⁹

Un segundo momento de las relaciones ejecutivo-legislativo determinado por la constitución de 1917 lo podemos encontrar, en el gobierno de Álvaro Obregón. Cabe resaltar que un aspecto importante en el periodo obregonista, que fue la aniquilación de la oposición política contraria a su relevo presidencial.

El presidente Obregón ejerció su mandato con “[...] todos los hilos del poder en sus manos, sobre todo el político, y que gracias a ello pudo, en principio manipular a su antojo –o según lo requirieran las circunstancias- al Congreso de la Unión”.⁶⁰

A pesar de controlar al congreso dentro del mismo si se empezaba a gestar que la variable partidista empezaba a tener importancia. Cabe mencionar que referirse a partidos políticos es referirse a facciones revolucionarias, donde un jefe de zona militar y/o general

⁵⁹ Ignacio Marván Laborde, “Ejecutivo fuerte...”, *Op. Cit.*, pp. 139-142.

⁶⁰ Georgette José Valenzuela, “1920-1924: ¡...y venían de una revolución! De la oposición civil a la oposición militar” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin... Op. Cit.*, pp. 157-158.

revolucionario fundaba un partido político simplemente por encabezar su movimiento local, en este periodo de la historia de México, existían de hecho más partidos políticos locales que nacionales. Pero es importante destacar que los movimientos partidistas al interior del Congreso de la Unión se empezaban a gestar.

En el periodo obregonista la pugna se dirigió contra el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), tanto fue el alejamiento de Obregón, al grado de sustituirlo como partido principal de apoyo en el Congreso por el Partido Nacional Coperatista (PNC), así refiere Georgette José Valenzuela la actitud de Obregón frente a los partidos políticos:

Obregón como caudillo que era, siempre mantuvo una cierta distancia de los Partidos Políticos, pues no confiaba en ellos ni en sus dirigentes, quienes venían a ser los caudillos menores, aunque poseían el prestigio y el poder local así como una cierta dirección de las masas en beneficio del caudillo de caudillos para la permanencia de éste en el poder.⁶¹

Al triunfo de Obregón el PLC obtuvo la mayoría de escaños en el congreso, pero en 1922 con motivo de las elecciones para diputados federales, Obregón contrapeso el poder del PLC hasta aniquilarlo, pero además no dio su apoyo total a un solo partido político sino a una coalición de partidos políticos: el Nacional Coperatista, el Laborista Mexicano el Agrarista y el Socialista del Sureste. Con ésta estrategia subordinó al Congreso mediante el control de los distintos partidos políticos.⁶²

La relación entre el presidente Obregón y el Congreso no fue monolítica, cabe resaltar algunas características que puntualicen la explicación de cómo fue. En primera instancia hay que señalar que la Constitución de 1917, redujo a uno sólo el periodo de sesiones ordinarias que podía celebrar el Congreso, por tanto, Obregón impulsó un mayor trabajo legislativo mediante varias convocatorias a sesiones extraordinarias por parte del

⁶¹ *Ibíd.*, p. 159.

⁶² *Ídem.*

Congreso, recordar que la facultad de convocar a sesiones extraordinarias en ése entonces le correspondía al presidente.⁶³ O sea que, obregón tuvo una estrecha relación con el legislativo.

Obregón requería la participación de las cámaras federales ya fuera para que reglamentaran algún artículo constitucional o parte de él, o para que aprobaran modificaciones a la carta magna; además era un objetivo primordial darle al gobierno de Obregón un toque más institucional y legalista.⁶⁴

Entre los tópicos relevantes que se tocaron dentro de la relación ejecutivo-legislativo en el periodo Obregonista se encuentran los siguientes:

1. El ejecutivo inició la reforma para que la facultad de convocar a periodos extraordinarios de sesiones se regresara a la comisión permanente del Congreso de la Unión.
2. El presidente Obregón inició un régimen de responsabilidades para el presidente, los secretarios de estado y los funcionarios públicos, todo ello con el propósito de combatir la corrupción del periodo carrancista.
3. Se creó la Secretarías de Educación Pública y se federalizó la enseñanza.
4. Se reformó la manera de integrar al poder judicial, se restringió el juicio de amparo y se reformaron las garantías individuales.

Concluyendo este repaso histórico de éste segundo periodo, podemos concluir que la relación ejecutivo legislativo fue de empate, donde ambos necesitaban coexistir para institucionalizar el sistema político recién creado. La variable partidista, cobraba poco a poco importancia en la medida que el presidente aunque de manera muy marginal, tenía que incluir en las negociaciones a los líderes partidistas.

⁶³ *Ibíd.*, p. 160.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 161.

La constitución del Partido Hegemónico se materializó en la creación del Partido Nacional Revolucionario, a partir de ello, el presidente de la República contó con un instrumento de subordinación al poder legislativo. El Partido Nacional revolucionario (PNR) fue la institución que puso fin (aunque no totalmente) a la lucha armada por la sucesión presidencial. Aglutinó a todos los partidos políticos regionales de México, con el propósito de que las candidaturas se obtuvieran por la vía institucional y no por la lucha armada. El siguiente paso de la institucionalización y la subordinación no sólo del congreso, sino de las demás piezas del sistema, fue la transformación del Partido Nacional Revolucionario en el Partido de la Revolución Mexicana, con ésta transformación se incluyeron y corporativizaron los sectores de obreros y campesinos. Por último, una última transformación del Partido hegemónico fue el surgimiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI), donde el poder militar es igualmente subordinado al presidente de la república.

Esta subordinación, tanto de los titulares de los niveles de gobierno como de los diputados y senadores, tiene su explicación en que todos eran miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es decir, los candidatos a puestos de elección popular de ese entonces, que deseaban hacer una carrera política tenían que distinguirse por su lealtad al presidente, ya que este era también el jefe del partido. Esto hacía notar que después de su mandato, el presidente municipal, el gobernador, el diputado o senador e incluso los ministros de la Suprema Corte, dependía del favor de los dirigentes del partido y, en última instancia de la voluntad presidencial, para continuar con sus aspiraciones políticas.⁶⁵

En general, puede decirse que todos los procesos de concentración del poder presidencial tenían en su origen, como una de sus funciones, en el control de los liderazgos, políticos, sindicales, empresariales, populares y hasta caciquiles por medio del partido. En efecto, el

⁶⁵ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Austin, Joaquín Mortiz, 1979, p. 29.

gobierno controlaba el caudillismo y el liderazgo de los políticos y, al mismo tiempo, establecía con ellos una especie de “contrato político” de la más diversa índole; si les quitaba el mando de fuerza les otorgaba otros poderes, honores o prestaciones. Por consiguiente, surgían los políticos que trabajan al lado del presidente, o surgían empresarios, con los que se mantenía este tipo de controles.⁶⁶

En éste periodo que abarca de 1929 hasta más o menos el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en 1994, el Congreso mostró una actitud de subordinación con el presidente, no cumplía en la realidad su papel de contrapeso, pues era evidente que todo lo que proponía y necesitaba el ejecutivo del poder legislativo se aprobaba sin discusión. Es más las iniciativas de ley no necesitaba enviarles el presidente, sino las presentaba el partido hegemónico por órdenes del ejecutivo.

1. 4 El advenimiento del multipartidismo en México: los gobiernos sin mayorías

El sistema de partidos en México se transformó de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista. El multipartidismo en México surgió a raíz de los cambios legales en materia electoral, que formaron un sistema de partidos competitivo y sobre todo lograron impulsar alternancias de partidos en el poder legislativo, cargos y órdenes de gobierno.

Por varias décadas en México, las elecciones sólo eran un proceso legitimador para el régimen emanado de la revolución, que tenía como estructura central, la conformación del gobierno integrado por un solo partido: el Revolucionario Institucional (PRI), quien dominaba la competencia. Las elecciones no eran ni libres, ni competitivas y estaban controladas por el gobierno y el partido en el poder.⁶⁷ El sistema electoral estaba construido precisamente para limitar a la oposición, es decir, no el sistema electoral no

⁶⁶ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1965, p. 48.

⁶⁷ Irma Méndez de Hoyos, “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, núm. 1, primer semestre de 2003, pp. 139-182.

permitía el surgimiento y consolidación de nuevos partidos políticos y además también tenía el propósito de que los partidos de oposición no accedieran o participaran de manera limitada en los cargos de representación y de gobierno.

Desde que se fundó el partido hegemónico PRI⁶⁸, no perdió una elección presidencial hasta el año 2000, no perdió una gubernatura hasta 1989 y no perdió una presidencia municipal hasta 1947. Con todo y el predominio casi absoluto del PRI siempre existió una presencia (aunque marginal) de los partidos políticos de oposición.

La falta de competencia se asoció con el carácter inclusivo y cooptador del régimen, que dio origen a las amplias alianzas o frentes populares que por sus rasgos totalizantes excluyeron cualquier posibilidad de formación de alguna fuerza alternativa y de proyectos de sustitución por fuera del partido hegemónico.⁶⁹

La revolución mexicana generó un sistema político de tipo autoritario, en donde el régimen estaba basado en la existencia de un partido hegemónico, y a consecuencia de ello, la oposición no tenía la posibilidad de acceder al poder. Por consiguiente, el mecanismo para obstruir la competencia política fue el sistema electoral y uno de los procedimientos legitimadores del autoritarismo gubernamental fueron las elecciones.

El sistema electoral de acuerdo con las circunstancias, era modificado para controlar la partición de las fuerzas opositoras en las contiendas electorales.⁷⁰ Sin embargo, el objetivo del gobierno no era quedarse sin oposiciones, sino crearlas él mismo a partir de

⁶⁸ Cabe destacar que el Partido Revolucionario Institucional no se funda como tal, sino tiene como antecedentes en 1929 al Partido Nacional Revolucionario y en 1938 al Partido de la Revolución Mexicana, para ampliar esta idea véase: Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, ERA, 2007, p. 24.

⁶⁹ *Ídem*.

⁷⁰ Por ejemplo, en 1954 con una nueva ley, se estableció que para obtener el registro de un partido político se debía demostrar que contaba con 75000 miembros, y además que 2500 de esos miembros debían estar registrados en las dos terceras partes de las entidades federativas, o sea que, se debía cumplir con requisitos que duplicaban el mínimo de miembros que se contemplaban en la ley anterior.

coincidencias básicas de intereses. Es por esta razón que en 1954 alentó la formación del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Popular Socialista (PPS).

La representación electoral, conocida como diputados de partido, se trataba de una composición mixta muy original, que combinaba el sistema electoral de mayoría con otro que abría las puertas a una representación limitada a las minorías, sin que llegara a ser de carácter proporcional.

Los partidos minoritarios tendrían derecho a cinco diputados en caso de obtener 2.5% de la votación total válida, y uno más hasta un total de 20 por cada 0.5% de votación adicional. Era pues un sistema mixto, que introducía un cociente electoral predeterminado por ley y no, como sucede con el sistema proporcional, producto de la división del total de votos entre el número de curules. Otra característica de este sistema era que se conservaba únicamente el distrito uninominal. Normalmente todo sistema de representación proporcional se acompaña de una división geográfica en distritos plurinominales.

Para ajustar estos dos sistemas de representación se disponía, además, que las curules atribuidas entre las minorías, se agregaran al total de asientos a ser conquistados por mayoría. De esta forma, las curules en la Cámara de Diputados podían aumentarse con un máximo de 60 adicionales en caso de que los tres partidos reconocidos lograran el 10% de la votación total.

El sistema incluía también lo que se dio por llamar "método automático corrector", a fin de evitar la sobrerrepresentación de los partidos minoritarios y excluir al o los mayoritarios de la distribución de asientos vía los diputados de partido. El tope de diputados a ser atribuidos por este método era de 20, como se decía arriba, y el partido que lograra este número o más de asientos por mayoría relativa no se beneficiaba del previsto para las minorías. Y al revés, el partido que obtuviera menos de 20 diputados de

mayoría relativa, se le atribuirían curules, siguiendo la regla del 2.5% y 0.5%, hasta un tope de 20, sumados los de mayoría relativa, de haberlos, y los asignados por la representación de diputados de partido.

Para principios de la década de los años setenta se habían puesto en evidencia, ya sobre la práctica, los puntos flacos del sistema. El más grave de todos consistía en que dos de los partidos minoritarios el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana no obtuvieron el mínimo exigido por la ley para acreditar los primeros cinco diputados. Sin embargo, subsistieron y conservaron su registro porque las reformas de 1963 no habían previsto la desaparición legal de organismos políticos que no obtuvieran el umbral.

La estabilidad del sistema político mexicano se debió en gran parte a la fortaleza del presidente de la República a través del partido hegemónico, usando como herramienta para ello a las elecciones. La consecuencia de la estabilidad política fue también estabilidad económica que de modo general le daba legitimidad al régimen, y permitía la reproducción del sistema. Sin embargo, en las décadas de los sesenta y setenta la sociedad mexicana empezó a sufrir transformaciones sociales, económicas y políticas.

La sociedad y el Estado tenían que resolver varios problemas estructurales de manera simultánea: en primer lugar, México empezaba a tener un aumento significativo en la población. Segundo, el modelo económico, conocido como el desarrollo estabilizador, mostraba signos de agotamiento y se originó un cambio cultural de grandes dimensiones, que demandaba cambios reales de los mecanismos políticos y las reglas asociadas a él.⁷¹

En la década de 1960 México era un país más complejo que en las dos décadas anteriores surgidas de la revolución. Los principales problemas del sistema eran afrontar una

⁷¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 20.

realidad política evidente: un solo partido no podía ya representar ni conciliar todos los intereses y proyectos del país, que se modernizaba aceleradamente y donde el modelo económico necesitaba ajustes. Por ejemplo, en 1970 se redujo la edad para el voto activo de 21 a 18 años, junto a la reducción de la edad de voto pasivo para diputados de 25 a 21 años y senadores de 35 a 30 años, esto refleja que la juventud estaba ganando espacios.

En 1972 se hacen evidentes dos hechos que van a impulsar una nueva reforma en el sistema de representación de las minorías. En primer lugar, los datos electorales demostraban la agonía de los partidos Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana que estaban dejando la lucha electoral en manos únicamente del PRI Y del Partido Acción Nacional (PAN), lo que apuntaba hacia una estructura bipartidista; en segundo, resaltaba la manifiesta injusticia del sistema en cuanto al "costo" de la curul en términos de votos.

Para atenuar la desaparición de los partidos opositores, el ejecutivo envió al Congreso una iniciativa de reformas para que se redujera el mínimo de votación total para acreditar los primeros cinco diputados de 2.5 a 1.5%, reflejando así el deseo de conservar la estructura partidaria tal y como se había existía, una oposición controlada desde los años cincuenta.

Además, se aumentó el número tope de curules del "mecanismo corrector", de 20 a 25 para determinar el número de distritos, 250,000 o fracción que excediera de la mitad, con lo cual se incrementó el número de las circunscripciones a 196.

En esa Ley Federal Electoral que entonces se aprobó, se modificaron los requisitos para registrar nuevos partidos al reducir el número de afiliados de 75 a 65,000, pero exigiendo un mínimo de 2000 afiliados en las dos terceras partes de las entidades federales. Asimismo, se eliminaron las trabas a la participación de los partidos en los organismos de autoridad electoral; estableciéndose que todos los partidos políticos registrados tendrían

representantes tanto en la Comisión Federal Electoral como en todas las demás instancias electorales estatales y distritales con derecho a voz y voto.

A pesar de todas las reformas, las elecciones presidenciales de 1976 fueron desastrosas para los partidos minoritarios que no sólo vieron descender su votación, sino que, además, se vieron imposibilitados a presentar candidatos propios a la contienda presidencial. Otra particularidad de las elecciones de 1976 se puso de manifiesto en la intención de nuevas organizaciones partidistas que buscaban su registro, como eran el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano.

La falta de candidatos opositores a la presidencia de la república y las circunstancias abiertas por los partidos nacientes, llevaron a la necesidad de abrir nuevos cauces a las oposiciones, de ahí nació la reforma política electoral de 1977.

En esta reforma se creó la Ley Federal Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, esta ley contenía novedades que cambiaron estructuralmente el sistema electoral mexicano. Por ejemplo, se dio el reconocimiento constitucional de los partidos y de sus funciones políticas, así como su acceso en forma permanente a los medios de comunicación, lo cual fue un avance respecto a las reformas de 1973 que limitaban dicho acceso únicamente al periodo de elecciones.

En cuanto al sistema de representación electoral, la reforma cambió de fondo el mecanismo de los diputados de partido, que había sido hecho para responder a un sistema de partidos limitado y que, frente a la pluralidad existente, resultaba inoperante.

El sistema electoral de 1977 siguió, en términos generales, con un sistema mixto con dominante mayoritario. Era mixto porque se componía de una parte de representantes electos por el sistema de mayoría, con otra más reducida de representación proporcional,

esta última sobre la base de grandes circunscripciones en las cuales los partidos debían presentar listas de candidatos.

La reforma de 1977 amplió el tamaño de la Cámara de Diputados, pasando de 300 curules a un total de 400, de las cuales 100 serían distribuidas con base a fórmulas electorales de carácter proporcional entre los partidos minoritarios. El votante debía votar dos veces en dos boletas distintas: una por el candidato de su distrito y otra por la lista del partido en la circunscripción plurinominal. Así, los partidos minoritarios tendrían, entre todos, en principio 100 curules.

La reforma constitucional también creó una barrera a los partidos opositores de tener un gran número de diputados de mayoría y de representación proporcional, estableciendo que en el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo sería objeto de reparto 50% de las curules a asignarse por la vía proporcional, o sea 50 en lugar de 100.

En la misma reforma se estableció la división del país en 300 distritos electorales federales, (que se conservan hasta la época actual); se previó la pérdida automática del registro para el partido que no consiguiera por lo menos el 1.5% de la votación nacional y se estableció el sistema de auto-calificación por parte de la Cámara de Diputados.

La siguiente reforma al sistema electoral mexicano se realizó entre los años de 1986 y 1987. Esta ley dio origen al *Código Federal Electoral*. Ésta reforma atendió principalmente dos conjuntos de temas: la representación proporcional y la composición y autonomía de los órganos electorales, incluyendo, además, las llamadas coaliciones entre los partidos políticos.

En relación con el sistema de representación política, se modificó el número de representantes de carácter plurinominal que había sido establecido con la reforma de 1977; se conservó el sistema mixto con dominante mayoritario, sin embargo, se agregaron 100 curules más mediante el sistema de representación proporcional, quedando constituida la Cámara de Diputados, a partir de entonces, por 500 diputados: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Con esta reforma se amplió el espacio mínimo para los partidos minoritarios pasando de 25%, establecido en la ley anterior, a 30%, con la salvedad de que ahora todos los partidos podían acceder al sistema de representación proporcional.

Para tener derecho a obtener diputados de representación proporcional, el partido debía obtener por lo menos 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales distribuidas en 5 circunscripciones fijas de representación proporcional, siempre y cuando no hubiera obtenido 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa no representara un porcentaje del total de la Cámara que superara o igualara su porcentaje de votos o bien que, habiendo obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, su número de constancias de mayoría relativa no fuera igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

Esto significaba que si algún partido obtenía 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representaba un porcentaje del total de la Cámara inferior a su referido porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos.

También se estableció que ningún partido tendría derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior; asimismo se incluyó la cláusula de gobernabilidad, según la cual, si ningún partido obtenía 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba, con sus constancias de mayoría

relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.

Con la reforma de 1986-1987 se eliminó el sistema de doble voto o doble boleta en la elección de la Cámara de Diputados, una para el sistema de mayoría y otra para el de representación proporcional, que se había establecido en 1977, dejando una sola boleta.

El *Código Federal Electoral* estableció tres figuras o mecanismos relativos a las alianzas partidistas, que fueron: los frentes, las coaliciones y las fusiones. Los frentes se definieron como la alianza que tenía por objetivo alcanzar fines políticos y sociales de índole no electoral, mediante acciones específicas comunes; la figura de las coaliciones se definió como una alianza con fines electorales, que permitía a los partidos postular candidatos en las elecciones federales y en cuyo caso estaban obligados a presentar una plataforma ideológica común. Finalmente las fusiones tenían por objeto formar un nuevo partido mediante un convenio que celebraban los partidos que deseaban fusionarse.

Con esta la ley electoral de 1986-1987 que creó el *Código Federal Electoral* se llevaron a cabo las elecciones del 6 de julio de 1988 siendo uno de los comicios más controvertidos de la historia reciente de México, tanto por los resultados electorales como por el conjunto de conflictos e impugnaciones que los rodearon. El punto de reclamo en concreto fue el diseño y operación del sistema electoral. Entre otras críticas se señalaron las siguientes:

- El control del órgano electoral por parte del poder ejecutivo
- La desconfianza hacia el personal que organizaba cada una de las etapas del proceso electoral
- La falta de certeza de cada una de las etapas del proceso
- Una serie de acusaciones sobre delitos y fraudes dentro del proceso electoral

La primera reforma electoral después de las elecciones de 1988 fue el producto de las experiencias obtenidas y de la distribución del poder electoral que colocó a las oposiciones en mejores condiciones para negociar frente al PRI y el gobierno. Después de la realización de audiencias públicas y de largas deliberaciones dentro del Poder Legislativo, en 1990 se aprobó la nueva reforma electoral, creándose el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)*.

La reforma de 1990 tuvo importantes innovaciones principalmente en lo relativo a las instituciones encargadas de conducir el proceso electoral, entre las que se destacaron:

- La nueva composición del órgano electoral
- El fortalecimiento del contencioso electoral
- El sistema de representación en el Poder Legislativo
- El régimen de financiamiento público y,
- Los requisitos para establecer coaliciones

En lo que toca al sistema de representación en el Poder Legislativo también fue modificado con la reforma de 1990, estableciéndose una nueva organización en la integración de la Cámara de Diputados según la cual el partido debía alcanzar al menos 1.5% de la votación total emitida (mecanismo que se conservó de la ley anterior) para participar la repartición de escaños en el rubro proporcional.

Para la asignación de las 200 curules plurinominales las reformas de 1990 establecieron las siguientes reglas:

- Ningún partido político podía contar con más de 350 diputados electos por ambos principios

- Si ningún partido alcanzaba por lo menos 35% de la votación nacional emitida, se les asignarían diputados plurinominales, de tal manera que su representación en la Cámara por ambos principios correspondiera al porcentaje de votos obtenidos.

Asimismo, con el fin de garantizar la existencia de mayorías y evitar que la representación plurinominal privilegiara al número de votos, en detrimento del número de triunfos por mayoría, la ley conservó (aunque modificada) la cláusula de gobernabilidad, según la cual el partido que en ese entonces hubiera obtenido el mayor número de constancias de mayoría y siempre que su votación fuera mayor a 35% de la votación nacional, le serían asignados diputados de las listas regionales en un número suficiente para alcanzar por ambos principios 251 curules; adicionalmente, le serían asignados dos diputados más por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% de la votación y por debajo de 60%.

Una vez que se realizaba la distribución de diputados plurinominales a partir de los principios anteriores, se procedía a la distribución de los diputados plurinominales que restaban a partir de la regla de la primera proporcionalidad, la cual se integraba con tres factores: el cociente rectificado, el cociente de unidad y, el resto mayor.

Con tales inconformidades y señalamientos, en 1993 se llevó a cabo otra reforma del sistema electoral. Entre los puntos a destacar de esta reforma fueron los relativos a la fórmula para la integración de la Cámara de Diputados; la fórmula para la integración del Senado, la eliminación del sistema de auto-calificación, así como, medidas relativas a la equidad en la competencia electoral.

En relación con el sistema de representación en la Cámara de Diputados, para 1993 adquirió fuerza la posición que sostenía la necesidad de establecer fórmulas de distribución de escaños que tradujeran con mayor fidelidad el número de votos de cada partido en asientos, eliminando la cláusula de gobernabilidad que a decir de los críticos,

creaba o fabricaba falsas mayorías; más que los triunfos logrados por el sistema de mayoría, se buscaba privilegiar la suma de votos por partido.

De esta manera, al margen de quien hubiera sido el candidato ganador, el objetivo final consistía, en llegar en la práctica a un sistema puro de representación proporcional, en donde los votos, al margen de ganadores o perdedores, debían reflejarse en posiciones dentro de la Cámara de Diputados.

La reforma de 1993 eliminó la llamada cláusula de gobernabilidad, pero abrió el sistema de representación proporcional de manera que, los partidos entraban al reparto con toda su votación. Se estableció entonces que, a los partidos, adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiese obtenido, le serían asignados tantos diputados por el principio de representación proporcional que le correspondieran de acuerdo a su votación nacional emitida, estableciendo tres límites: en ningún caso un partido podría contar con más de 315 diputados; ningún partido que hubiera obtenido 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados.

Con relación al senado, se llevó a cabo un debate similar al de la Cámara de Diputados, por lo que se decidió un sistema de representación proporcional en el senado similar al imperante en la Cámara de Diputados. La fórmula para ello fue la ampliación del senado a 128 senadores en lugar de 64, quedando cuatro senadores por entidad, tres de mayoría y uno para la primera minoría.

Después de la reforma de 1993 y hubo al menos otras dos reformas importantes, las de 1994 y 1996 que, si bien ya no tocaron lo relativo al poder legislativo y a la representación, les dieron condiciones a los partidos para que tuvieran una mayor representación.

Tanto las reformas electorales de 1994, como las del Código Penal y las medidas administrativas tomadas en el seno del IFE, crearon condiciones inéditas en México. Por

un lado, se tomaron medidas para que intervinieran en el proceso electoral nuevos actores, como los consejeros ciudadanos, que atendían a la demanda de una mayor autonomía del órgano electoral respecto del Ejecutivo Federal; por otro, se redujo la posibilidad de negociación bajo presión de los partidos hacia el gobierno, que tantos beneficios propagandísticos contra el PRI habían tenido y a la vez, se diluía el fantasma del fraude, o al menos, dejaba de encarnar en el presidente de la República.

Las distintas reformas electorales impactaron la representación sobre todo en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo. En 1997 un hecho histórico para el régimen político en México fue que el partido en el gobierno el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por primera vez en la historia perdía la mayoría en la Cámara de Diputados. En la legislatura LVII que fue de 1997 a 2000, el partido del presidente ocupó el 47.80 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados, y la oposición el 52.20 por ciento. A partir de ahí y hasta ahora nos encontramos en una situación de gobiernos divididos.

Capítulo 2. El fortalecimiento del poder legislativo en México: la reactivación de sus facultades constitucionales

2.1 Las transformaciones del poder legislativo: la pluralidad en su composición

Las instituciones legislativas deben servir para conseguir tres propósitos fundamentales dentro de los regímenes políticos de tipo presidencial:

1. Ser representativos de la población
2. Elaborar leyes
3. Actuar como contrapeso de poder legislativo

El régimen político mexicano no es la excepción, la constitución establece un Congreso autónomo, con origen y supervivencia independientes, responsable ante los ciudadanos, capaz de legislar y de actuar como contrapeso. Sin embargo, el Congreso en México ha desempeñado un papel bastante pobre en lo que a sus funciones de elaboración de leyes y de contrapeso del ejecutivo se refiere.⁷²

En varias ocasiones se delegó su poder generalmente confirmando las iniciativas presidenciales. La abdicación del congreso a favor del ejecutivo tiene su origen en la penetración del ejecutivo sobre el papel representativo del congreso de tal forma que los legisladores no actuaban como contrapesos del ejecutivo, sino como sus aliados.

La intromisión del presidente sobre la representación se dio a partir del control que éste tenía sobre el reparto de los cargos políticos y la continuidad de las carreras políticas, el ejecutivo creó las condiciones para que el Congreso renunciara a sus atribuciones. La adopción de un conjunto de reglas para regular la participación y la elección de miembros

⁷² María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre cambio político en México*, México, FCE-CIDE, 2006, pp. 65-68.

al Congreso, y la consecuente creación y reproducción del sistema de partido hegemónico, fueron los instrumentos para poner el control del Congreso en manos del ejecutivo.

La estructura de incentivos que llevó a la subordinación del Congreso tuvo dos facetas: la que atendía a la composición de las cámaras y otra al comportamiento de los congresistas. En la primera destaca la posición privilegiada del ejecutivo en la estructura de las decisiones electorales, que le permitió durante décadas controlar el número y el tipo de participantes y la segunda el tipo de representación a adoptar y decidir sobre los resultados electorales y su legalidad.

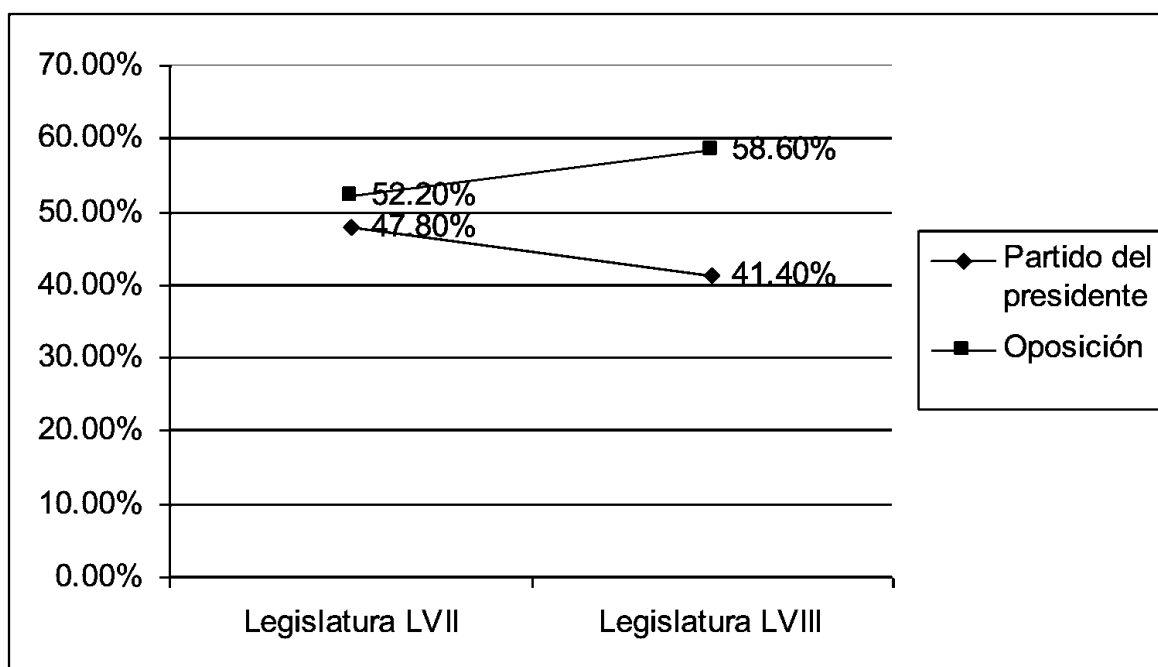
Controlar la composición del Congreso no fue suficiente, porque también el ejecutivo controló el comportamiento “adecuado” de sus miembros; esto es, existieron medios para que fuera del interés de los congresistas actuar como lo quería el ejecutivo. En este caso los medios fueron diversos: la existencia de un partido centralizado capaz de controlar las nominaciones; la concurrencia en una sola persona tanto de la presidencia del partido como de la presidencia de la república. Habiendo controlado la representación las funciones de elaborar leyes y contrapesar al ejecutivo se desactivaron como consecuencia de ello.

En el tránsito de México a la democracia los poderes federales se fortalecieron. Debido a esto las relaciones entre ellos cambiaron a favor de un sistema más equilibrado de pesos y contrapesos. Para analizar el fortalecimiento del legislativo es importante analizar un primer dato. El partido del presidente ha ocupado menos escaños que la oposición en su conjunto.

Por ejemplo, en la legislatura LVII que va de 1997 a 2000, el partido del presidente ocupó el 47.80 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados, y la oposición el 52.20 por ciento. En la legislatura LVIII que comprende el periodo 2000 a 2003, la presencia del partido del ejecutivo disminuyó al 41.40 por ciento de las diputaciones federales, en

cambio la oposición aumento su presencia al 58.60 por ciento de las curules. Esto significa que hay una tendencia en aumento a favor de los gobiernos divididos cómo se observa en la siguiente gráfica:

Grafica 1: Porcentajes obtenidos por el partido del presidente y la oposición en la Cámara de Diputados correspondientes a las legislaturas LVII y LVIII



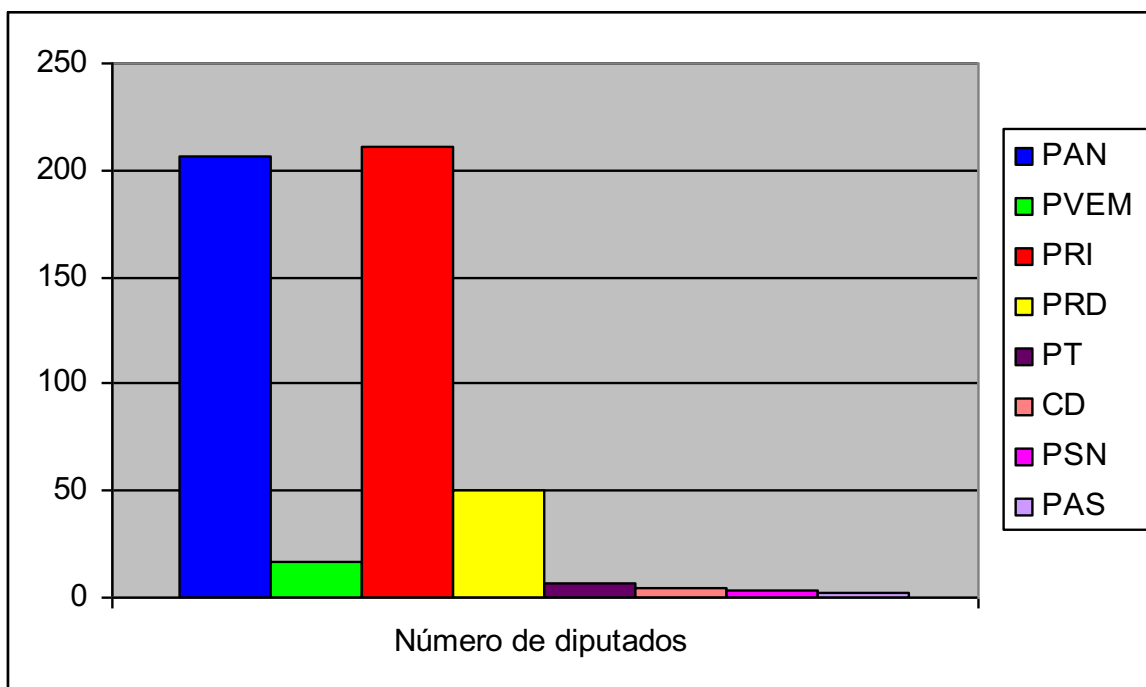
Fuente: Fundar Centro de análisis e investigación

La existencia de una mayoría opositora en el poder legislativo es una muestra de su fortalecimiento, ya que el voto dividido tiene el objetivo de equilibrar al ejecutivo con el legislativo. Por lo tanto, en la actualidad el congreso tiene una mayor importancia en el impulso de las políticas públicas, como lo explicaremos más adelante.

Para el año 2000, se desarticuló el sistema político que tenía como ejes principales a la presidencia de la República y al partido hegemónico a raíz de la alternancia en el poder ejecutivo, pero además el poder legislativo se pluralizó.

Al asumir la presidencia de la República, Vicente Fox encontró un panorama de político muy distinto al de sus predecesores. Las fuerzas políticas contrarias a su partido estaban posicionadas en todos los niveles de gobierno, así como en los congresos locales y federal, o sea que este era un marco de gobiernos divididos. Por ejemplo, al tomar posesión Fox, la Cámara de Diputados estaba conformada de la siguiente manera:

Grafica 2: Número de diputados por partido en el año 2000

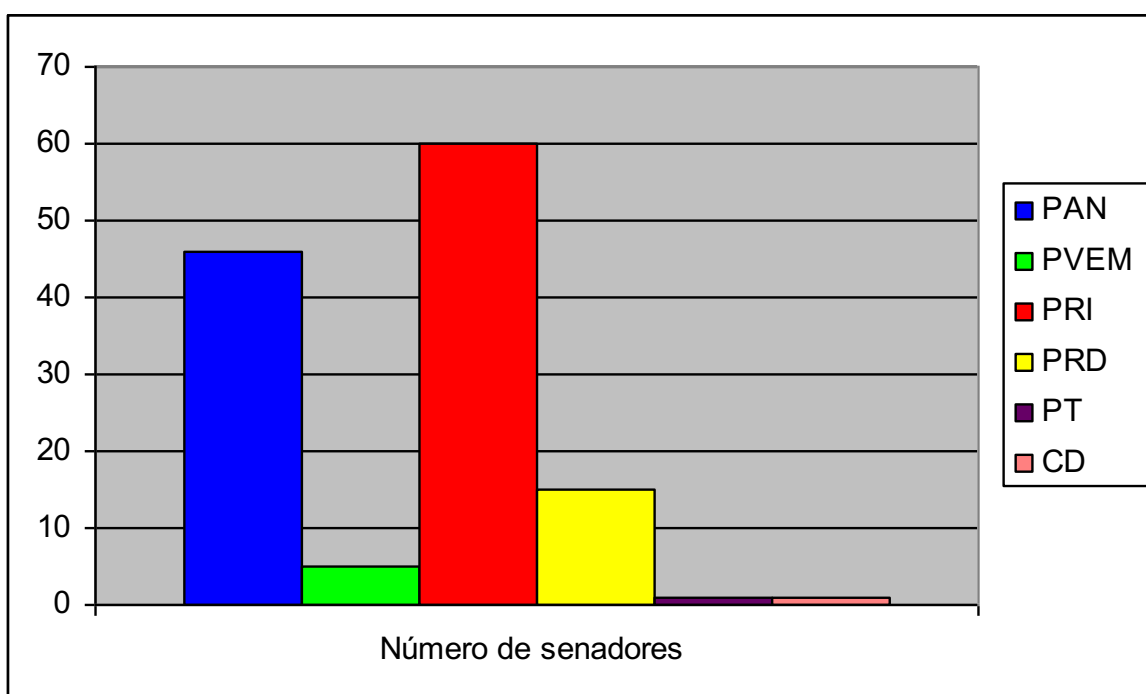


Fuente: Instituto Federal Electoral

En la gráfica número 2 podemos constatar que en la Cámara de Diputados el PRI quedó como la primera minoría con 211 curules; el PAN resultó ser la segunda fuerza con 206; en tercer lugar, el PRD con 50; en cuarto lugar, encontramos al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 17 diputaciones y los otros partidos en conjunto sumaron 16 escaños. De aquí en adelante el Congreso se ha consolidado como el escenario principal en la vida política del país.

En la Cámara de Senadores también la correlación de fuerzas fue contraria al presidente, pues el PRI ganó la mayoría con 60 senadurías; el PAN obtuvo 46 escaños; el PRD el tercer lugar con 15 y el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia (PC) una. Esto nos indica que el presidente tenía que negociar con al menos la primera fuerza minoritaria, para sacar adelante sus iniciativas, correspondientes al Senado de la República.

Grafica 3: Número de senadores por partido en el año 2000

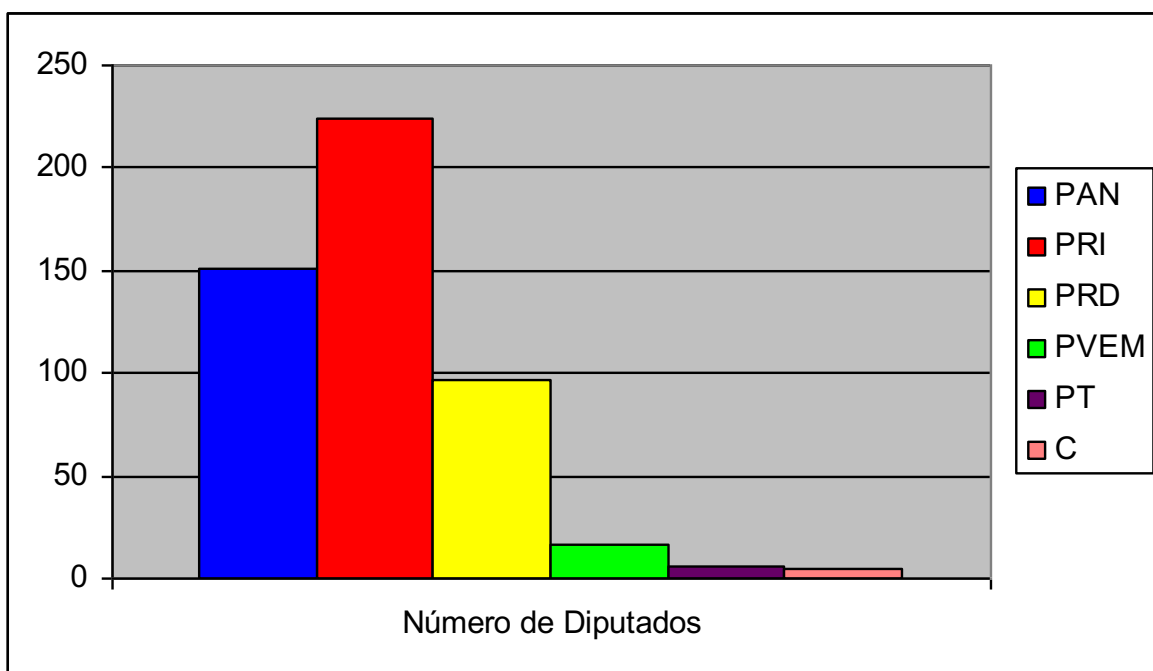


Fuente: Instituto Federal Electoral

En el año 2003 se renovó la Cámara de Diputados. El 6 de julio de ese año se votó para elegir a los 500 nuevos diputados federales, se depositaron 26.1 millones de votos, de los cuales el PRI y su alianza con el PVEM (en 203 distritos) logra el 38.1%; el PAN alcanza 31.9% y el PRD 18.2%. Comparando estos resultados con los comicios federales anteriores observamos principalmente una disminución en la participación (57% a 42%) de 1997 a 2003.

De esto hecho se deduce que la tendencia de que la oposición gane la mayoría en el poder legislativo y en especial la Cámara de Diputados se sigue confirmando. Lo anterior permite concluir que la ciudadanía quiere un poder ejecutivo equilibrado con el poder legislativo.

Grafica 4: Número de diputados por partido en 2003



Fuente: Consulta Mitofski, *Saldo electoral del 2003*, disponible en www.consulta.com.mx

En México se concluyó una etapa, que se caracterizó por el control que el presidente ejerció sobre la composición del Congreso y sobre la conducta de sus miembros, donde se anuló el principio de la división de poderes. La adopción del principio de soberanía electoral y su respeto han tenido como consecuencia que el presidente no pueda ya controlar la composición de los órganos de representación popular, y que se le haya retirado en la práctica el control sobre la estructura de oportunidad política del país. El

haber sustraído del presidente este control afectó profundamente la relación del ejecutivo con el legislativo, pero además la relación del ejecutivo con su partido.⁷³

Para lograr una mejor comprensión de la pérdida de posiciones del partido gobernante en el poder legislativo observemos la siguiente gráfica:

Tabla 1:Comparativo de los diputados ganados por partido con el principio de mayoría relativa en los procesos electorales federales 2000-2003

Diputados federales				
Partido	Mayoría relativa		Totales	
	2000	2003	2000	2003
PAN	142	80	206	151
PRI	132	164	211	224
PRD	26	56	50	97
PVEM	0	0	7	17
PT	0	0	17	6
CD	0	0	4	5
Otros	0	---	5	---
Totales	300	300	500	500

Fuente: Consulta Mitofski, *Saldo electoral del 2003*, disponible en www.consulta.com.mx

Los cambios legales en materia electoral formaron un sistema de partidos competitivo y sobre todo lograron impulsar alternancias de partidos en los distintos cargos y órdenes de

⁷³ María Amparo Casar, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, Taurus-CIDE, 2002, p. 367.

gobierno. Pero sobre todo lograron formar una pluralidad en el congreso, generando una representación más acorde a la ciudadanía.

El sistema de partido predominante no existe más. Ahora existe un sistema tripartito de partidos políticos, lo que no quiere decir que existan únicamente tres partidos, sino que sólo tres tienen a nivel nacional, las mayores probabilidades reales de ganar, tanto la presidencia de la República, así como un número importante de legisladores en el Congreso federal.⁷⁴

2.2. El funcionamiento del congreso a partir de la pluralidad y la oposición en México

Derivado de la pluralidad, el comportamiento del poder legislativo en México ha cambiado. Lo inédito del caso es que el Congreso participa de manera activa en los procesos decisionales. La mayor influencia del Congreso se presenta a través de los procedimientos legislativos.

En el caso de México se ha experimentado en los últimos tres lustros, cambios vertiginosos en el esquema de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, signados por una interacción institucional en la que el partido gobernante dejó de ser la instancia institucional de negociación y representación de los intereses políticos en la medida que fue perdiendo terreno ante la inclusión de fuerzas opositoras.⁷⁵

En este contexto, el funcionamiento institucional de las Cámaras, es objeto de atención desde 1997, luego de los cambios profundos que las instituciones políticas han experimentado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dejó de controlar la mayoría

⁷⁴ Jorge, Carpizo McGregor, "Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación" en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-abril de 2001, pp. 71-79.

⁷⁵ Margarita Jiménez Badillo, *La oposición parlamentaria en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006 pp. 15-31.

absoluta en el Congreso, y perdió paulatinamente su posición hegemónica por la vía electoral, generándose las condiciones para una competitividad más amplia de las fuerzas partidistas dentro del Congreso.⁷⁶

La pluralidad partidista inició una relación de poderes en donde las negociaciones entre partido gobernante y partidos de oposición resultan indispensables en los procesos legislativos para integrar coaliciones de votación y sancionar las leyes constitucionales, debido a que ningún partido siguió conservando la mayoría absoluta en la arena parlamentaria, fue un hecho la insuficiencia de sus escaños en el ámbito legislativo. Al hacer más cualificada la actividad legislativa en un escenario de mayor protagonismo de los partidos políticos se obtuvo como resultado el aumento potencial de la oposición para influir en la formulación de políticas.⁷⁷

Conforme se afianza la composición plural del Congreso en México, en especial de la Cámara de Diputados, sus actores han atendido con autonomía los asuntos del país. En efecto ha correspondido a los diputados y senadores entrar en acuerdos y conforme a su propio debate aprobar nuevas leyes, o bien reformar las existentes, sin esperar la imposición del titular del Ejecutivo.⁷⁸

Desde el punto de vista de Margarita Jiménez Badillo existen diversos tipos de influencia de los partidos de oposición. Para la autora la influencia, “[...] Es una relación entre agentes por la que un agente induce a otros agentes a actuar de una forma en la que de otro modo ellos no actuarían” (*sic*).⁷⁹

⁷⁶ *Ídem*.

⁷⁷ *Ídem*.

⁷⁸ Lorenzo Arrieta Cenicerros y Edgar R. González Castillo, “La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAM-I-UC-Cámara de Diputados, 2007, p. 65

⁷⁹ Robert A. Dahl, citado en Margarita Jiménez Badillo, *La oposición parlamentaria...Op. Cit.*, p. 22.

La influencia de los partidos políticos está determinada por el número de escaños, que controlan en las cámaras cuando no hay mayoría de ningún partido. Cabe resaltar que lo anterior no garantiza una oposición real y ésta sólo se puede presentar con lo que llamamos “influencia efectiva” que es la habilidad de los partidos políticos para mover a las políticas públicas en dirección a sus preferencias o prevenir movimientos que se alejen de estas.⁸⁰

Cuando la oposición parlamentaria cuenta con un potencial para influir en la agenda política, está en posibilidad de asumir un rol relevante en el proceso decisorio. En otras palabras la oposición tiene influencia efectiva cuando es capaz de alterar las decisiones del ejecutivo y desafiar al partido gobernante. El papel de la oposición en las legislaturas puede ser simplemente dedicarse al debate o bien, un comportamiento político de relevancia transformadora al hacer las leyes.⁸¹

La oposición efectiva se manifiesta cuando los partidos políticos de oposición tienen influencia en el proceso de formación de políticas públicas. Si esta influencia es concretizada en la aprobación de leyes, entonces puede entenderse que estos actores políticos han conducido su función legislativa con éxito y esto es entendido como el logro (sea del ejecutivo o de los partidos políticos), de ver aprobados sus proyectos de ley.⁸²

Por tanto, empíricamente se distingue la influencia efectiva de la oposición parlamentaria cuando:

- a) el ejecutivo se ve obligado a modificar su orden de prioridades de los proyectos de ley,
- b) hace efectiva su capacidad de condicionar las propuestas del ejecutivo o de anularlas,⁸³
- c) Cando contraviene la propuesta del ejecutivo y cambia los contenidos de los proyectos,

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 15-31.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 22-23.

⁸² *Idem.*

⁸³ Gary Cox y Scott Mogenstern, citado en *Ibid.*, p. 23.

Por el contrario la oposición no es efectiva, cuando carece de posibilidades para participar en política. Pero también cuando, aún contando con una representación amplia en escaños, su pape no resulta relevante en la elaboración de las leyes y sólo se circunscribe su función legislativa a ratificar las iniciativas del ejecutivo. A esto se le denomina oposición reactiva.⁸⁴

En el caso mexicano, la pluralidad ha generado en el Congreso una influencia efectiva de la oposición parlamentaria dado que la alternancia en el poder Ejecutivo desapareció el soporte del orden institucional, que desde 1929 se caracterizó por un paralelismo indivisible entre Presidencia y partido político para mantener el control del Congreso. Este proceso de cambio institucional dio a lugar a variaciones en la forma de legislar.

En tiempos de hegemonía priísta la capacidad presidencia para mantener el control de las decisiones en la Cámara de Diputados permaneció inalterada porque el PRI seguía con una férrea disciplina en las decisiones presidenciales. Y los partidos de oposición como fuerzas minoritarias tenían posibilidad de disentir pero si éxito político.

El desempeño institucional de la oposición se había mostrado limitado porque carecía de facultades institucionales de contra peso, en tanto estaba constituido por partidos escasamente representados en el Congreso, esta situación cambió a partir de su mayor representación parlamentaria, asumiendo un nuevo rol que alteró la inercia del congreso considerado hasta entonces como una institución débil y reactiva puesto que prácticamente sólo refrendaba las iniciativas presidenciales sin reformularlas.⁸⁵

Es a partir de la pluralidad partidista que las relaciones institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo se modifican sustancialmente en los gobiernos sin mayorías. En las

⁸⁴ Lynn M. Maurer, citado en *Ibid.*, p. 22.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 22-23.

legislaturas de 1997 a 2003, la falta de mayorías ha permitido un rol más activo de los partidos políticos en las cámaras, impulsando sus preferencias y tratando de orientar las políticas públicas.

Como consecuencia de ello, la representación parlamentaria se amplió y consecuentemente, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se articularon en un esquema de gobierno sin mayorías parlamentarias donde el partido gobernante tiene distintos adversarios con los que se ve obligado a establecer mecanismos de negociación en el proceso para aprobar la agenda política. La oposición asume así un rol proactivo en el que tiene más capacidad y recursos para influir en la elaboración de las políticas públicas.⁸⁶

El grado de influencia de oposición en la agenda política, también está definido en razón de que tan cohesionados han sido los partidos y su disposición para cooperar con el partido del presidente, integrando coaliciones de votación. En estos términos, es posible predecir que la oposición parlamentaria en México, sí hace uso de su influencia efectiva, ya que ningún partido controla el trabajo legislativo.

El funcionamiento de un gobierno en donde ningún partido cuenta con la mayoría absoluta y, por tanto, está cancelada la hegemonía de alguno de ellos, permite establecer el perfil de las nuevas relaciones entre los poderes del Estado, pero también obliga a determinar los móviles que guían el trabajo de los congresistas.

En la actualidad, la diversidad de grupos de interés en México encuentran las condiciones para involucrarse en el terreno parlamentario con el propósito de influir en las iniciativas de reforma, sea presionando o persuadiendo a los integrantes de las fracciones partidistas involucradas.

⁸⁶ *Idem.*

De acuerdo con la conformación de los grupos parlamentarios específicamente en la Cámara de Diputados, podemos apreciar la nueva estructura política que definió las transformaciones tanto en la normatividad como en la vida interna del cuerpo parlamentario.

De esta manera es como ha sido posible que se conforme un nuevo pacto político que consolide un esquema legislativo sustentado en principios pluralistas de convivencia y colaboración, y además, ubique al acuerdo como única solución a los conflictos.

Actualmente ningún partido tiene la mayoría absoluta necesaria para aprobar una iniciativa, por tanto, se requiere el concurso de los demás partidos políticos lo cual exige encontrar coincidencias, fortalecer las negociaciones, o bien construir alianzas para construir los votos requeridos. Esto ha dado a los partidos representados en las cámaras una nueva capacidad a fin de influir en las decisiones legislativas demandando de los patrocinadores de cada reforma un esfuerzo especial para convencer y conseguir el apoyo indispensable a sus iniciativas.

En este sentido, no hay manera de suponer que las fracciones parlamentarias siempre van a coincidir en todo por lo que existirán constantemente desequilibrios y siempre estará latente la ruptura de relaciones.

La importancia creciente de las Cámaras en la discusión y aprobación de las leyes ha sido la causa de que el titular del ejecutivo haya creado espacios de interlocución con los partidos políticos representados en el Congreso, y se multipliquen las actividades de negociación entre ambos poderes. En los últimos periodos legislativos es posible observar una creciente actividad de aquellas secretarías de Estado responsables de promover las iniciativas del gobierno en las áreas de competencia dentro del órgano representativo.

Las recurrentes enmiendas a las iniciativas gubernamentales muestran que el ejecutivo no pasee más el monopolio de la agenda legislativa, pues es frecuente observar que las fracciones parlamentarias, las comisiones sustantivas y aún los legisladores en lo particular, han incrementado su presencia en el proceso de toma de decisiones parlamentarias.

Es de destacar que el propio órgano representativo ha enriquecido su actividad al aumentar el número de iniciativas que presentan las fracciones partidistas; ésta intensa labor de los parlamentarios refleja también la pluralidad política que expresan los ciudadanos en las urnas. Las legislaturas LVII y LVIII, sirven de referente para destacar la autonomía de la Cámara de Diputados en tanto se ha podido observar que los partidos políticos representados proponen casi el noventa por ciento de las iniciativas puestas a discusión.

Hoy en día la división de poderes plantea que para alcanzar los acuerdos necesarios de la agenda legislativa, las negociaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo deben adquirir la característica institucional de reconocimiento pleno, respecto de las atribuciones jurídicas y representatividad de cada uno de ellos.

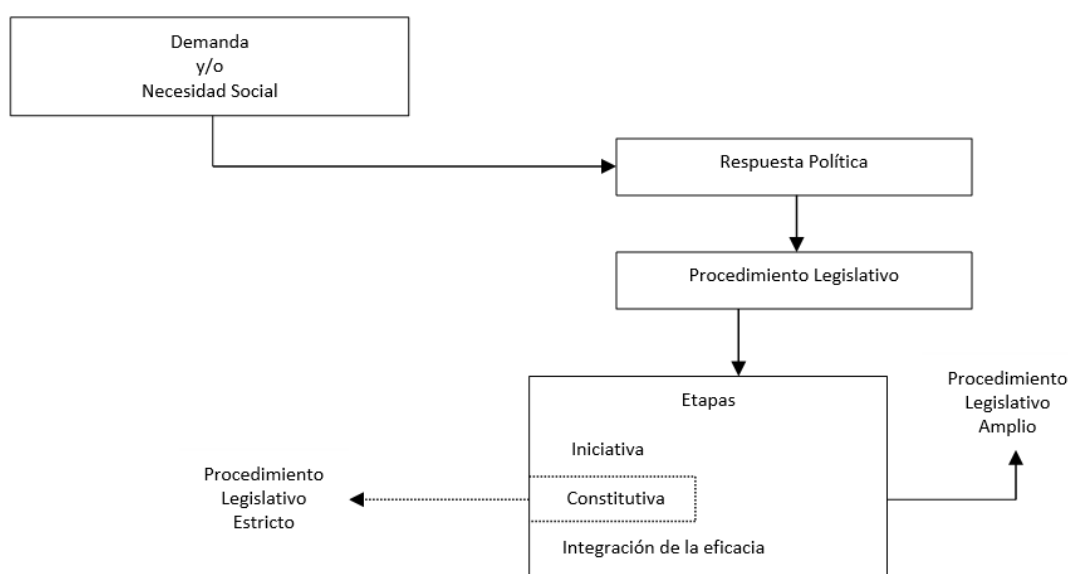
2.3 Los procesos legislativos en México en el marco de los gobiernos divididos: confrontación y cooperación de los poderes ejecutivo y legislativo

Legislar es un proceso de construcción de la decisión política que se expresa en un texto escrito. Este proceso de construcción es el medio que permite al poder legislativo, lograr mediante la transacción entre los intereses políticos, la ley. El proceso legislativo se compone de dos vertientes: el procedimiento legislativo estricto y el procedimiento amplio. El procedimiento estricto está integrado por los actos realizados en el seno del legislativo, el procedimiento amplio además incluye lo que se produce antes y después, es

decir, desde que surge la agenda, la elaboración, y presentación de la iniciativa, los cabildeos anteriores y los cabildeos fuera del congreso.⁸⁷

El proceso legislativo está compuesto por tres etapas: la iniciativa, la constitutiva y la eficacia.⁸⁸ La etapa de iniciativa consiste en la presentación de un proyecto de ley el cual expresa una opción política como propuesta individual, grupal o sectorial. Su presentación activa el procedimiento legislativo poniendo en marcha la maquinaria que culmina en la decisión política de la autoridad legislativa expresada en un texto que puede ser igual, semejante o totalmente diferente al presentado al inicio del trámite.⁸⁹

Esquema 1: representación de un proceso legislativo



Fuente: Mercedes García Moreno, “El procedimiento legislativo en América Latina”, en *América Latina Hoy*, Salamanca, Ediciones Salamanca, núm. 38, 2004, p. 21

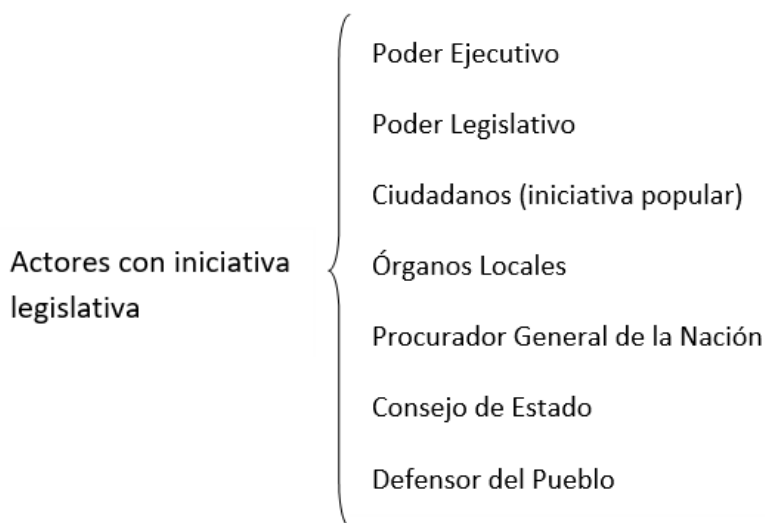
⁸⁷ Mercedes García Moreno, “El procedimiento legislativo en América Latina”, en *América Latina Hoy*, Salamanca, Ediciones Salamanca, núm. 38, 2004, p. 18.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 20.

La iniciativa es una prerrogativa de la que gozan algunos funcionarios y organismos para presentar ante el poder legislativo, con la característica de que deben ser obligatoriamente tomados en cuenta.⁹⁰ En algunos países existe la posibilidad de la iniciativa popular, es decir, que el proceso legislativo se inicia desde la sociedad.

Esquema 2: actores con iniciativa legislativa*



*No en todos los países los mismos actores tienen capacidad de iniciar legislación, en algunos casos otros actores también pueden hacerlo como ejemplo: Corte Suprema, Tribunal Electoral, Tribunal Superior, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Contralor General, Fiscal General de la Nación.

Fuente: Mercedes García Moreno, "El procedimiento legislativo en América Latina", en *América Latina Hoy*, Salamanca, Ediciones Salamanca, núm. 38, 2004, p. 24.

La segunda etapa del procedimiento denominada constitutiva transcurre específicamente en el interior del Congreso, y consiste en el procedimiento legislativo estricto y engloba la discusión y votación de los proyectos de ley, siendo fundamentales en la misma dos órganos legislativos estructurales: las comisiones y el pleno. En esta etapa toma relevancia el proceso de negociación legislativa que se lleva a cabo en dos planos: en el plano político, influenciado por la composición partidista del Congreso y la capacidad de los grupos parlamentarios para tomar decisiones y ejercer influencia. Por otro lado, en los casos de bicameralidad, se dan procesos de negociación entre ambas Cámaras. Por lo tanto, la

⁹⁰ *Ibíd.*, p. 22.

negociación se da en un contexto caracterizado por la estructura política y legal del poder legislativo, así como por las reglas de votación.⁹¹

El proceso legislativo está determinado por la participación de distintos actores y distintos tipos de interacción. Los tipos de negociación política más importantes son los que se dan entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Sin embargo, dentro del poder legislativo, la negociación tiene dos esferas la primera es aquella que se da entre los partidos políticos y la negociación entre las cámaras, y es esta negociación donde se desenvuelve la estructura legal del Congreso.⁹² En síntesis se puede concluir que un proceso legislativo es el conjunto de normas que ordenan el proceso de adopción de una ley por el poder legislativo.⁹³

Las reglas del procedimiento legislativo no surgen para cada uno de los proyectos de ley, sino que constituyen un recorrido predeterminado, ordenado de tal forma que asegura la previsibilidad de sus diferentes etapas y garantiza la participación de los legisladores y sus grupos en la aceptación o rechazo de los proyectos de ley.⁹⁴

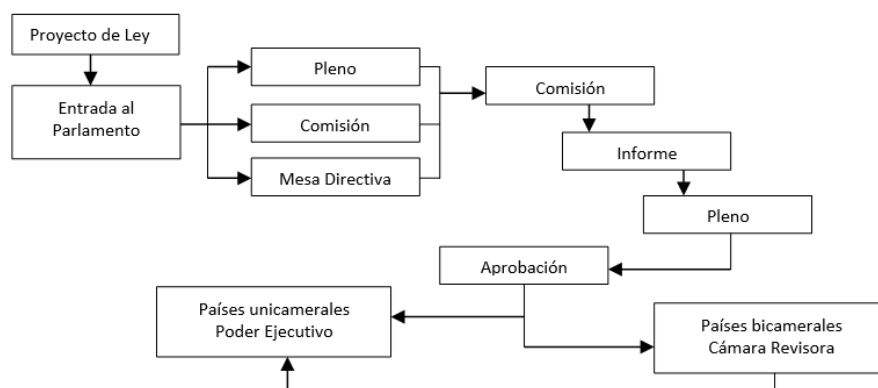
⁹¹ *Ibíd.*, p. 27.

⁹² *Ibíd.*, p. 20.

⁹³ *Ibíd.*, p. 21.

⁹⁴ *Ídem.*

Esquema 3:diagrama de la etapa constitutiva del proceso legislativo



Fuente: Mercedes García Moreno, “El procedimiento legislativo en América Latina”, en *América Latina Hoy*, Salamanca, Ediciones Salamanca, núm. 38, 2004, p. 27.

El primer trámite por el que atraviesa un proyecto de ley es su presentación ante el Congreso. La presentación de las iniciativas puede variar de la siguiente manera: los proyectos pueden ser presentados ante la presidencia o mesa directiva cuyos integrantes deciden trasladarla a la comisión permanente o al pleno.

Otra opción es que sean presentados en la secretaría de la Cámara, en este caso es la Secretaría la que decide su traslado. También existe el paso directo a comisión y la última opción es que se produzca una primera lectura en el pleno y que éste decida a qué comisión se turna el proyecto de ley, cabe señalar que se pueden obviar las lecturas en pleno previa publicación de los proyectos en los medios de comunicación de los poderes legislativos.⁹⁵

Una vez iniciado el proceso legislativo, generalmente las iniciativas pasan a comisiones en las cuales los proyectos son discutidos de forma detallada y, donde se reciben los comentarios que los legisladores hacen al proyecto. Su paso por las comisiones puede ser

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 29.

obviado si la Cámara correspondiente lo decide así y, bajo votaciones especiales, o que el titular del ejecutivo pida tratamiento de urgencia, siempre y cuando el reglamento o la legislación del caso que se trate permita esta posibilidad.⁹⁶

Sin embargo, existen otras dos formas de procedimiento cuando una iniciativa se recibe: la primera es que los proyectos de ley tengan una primera lectura en el pleno antes de pasar a las comisiones; y la segunda es que sea una forma mixta, es decir, que las iniciativas que presenten los actores con capacidad legislativa exceptuando al poder legislativo, sean remitidas directamente a las comisiones, y las iniciativas presentadas por el propio poder legislativo sean anunciadas en pleno antes de turnarlas a las comisiones.⁹⁷

Las comisiones analizan a la iniciativa de forma detallada antes que el pleno, siendo habitual que éste debata los informes que las comisiones hayan emitido. Los informes (dictámenes) de las comisiones están constituidos por las opiniones que los legisladores miembros han expresado y por las opiniones de los sectores implicados en el proyecto de ley. Una vez emitido el dictamen, pasa al pleno para que decida su sanción: aprobación, rechazo o vuelta a la comisión. La forma en que las comisiones tratan los proyectos de ley es muy variada. En algunos casos los reglamentos legislativos establecen los plazos que las comisiones tienen para emitir sus informes en otros casos no está estipulado el tiempo en que las comisiones deben desahogar las iniciativas. Para aprobar los dictámenes que se presentaran ante el pleno generalmente se exigen una votación de mayoría simple, aunque también hay casos donde se exige mayoría absoluta. El número de integrantes de las comisiones varían desde 3 hasta un máximo de 45.⁹⁸

Una vez que los dictámenes han sido aprobados en las comisiones pasan al pleno para su discusión. Como norma general, en este paso del procedimiento, los proyectos son

⁹⁶ *Ibíd.*, p. 31.

⁹⁷ *Ídem.*

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 33.

debatidos siguiendo las reglas estipuladas en cada Cámara y se somete a votación. El proyecto puede ser no aprobado o puede ser aprobado. Si el poder legislativo es bicameral se la resolución de una Cámara pasará a la Cámara revisora.

En los casos de bicameralidad, los proyectos de ley se tramitan separadamente en cada Cámara, denominándose Cámara de origen a aquella que recibe el proyecto por primera vez y donde comienza el tratamiento legislativo y Cámara revisora a la que recibe el proyecto una vez que ha sido discutido y aprobado en la anterior. Es de gran importancia la negociación que se produce entre una Cámara y otra porque de esta negociación depende el resultado legislativo de la iniciativa. Cuando ambas Cámaras se muestran de acuerdo en la aprobación de un proyecto de ley, éste es enviado al poder ejecutivo, para su publicación.

La última etapa del proceso legislativo se denomina eficacia, en esta etapa el proyecto de ley aprobado por el poder legislativo pasa al ejecutivo para su consideración. Este podrá aprobarlo y publicarlo con lo cual la iniciativa deja de serlo para convertirse en ley y por lo tanto se acaba el trámite, sin embargo, el ejecutivo también podría desaprobado el dictamen y por consecuencia negar su publicación, a esta posibilidad se le llama veto, el cual puede ser parcial o total. Si el veto se produce, el ejecutivo está limitando el poder del legislativo. Sin embargo, al Congreso le queda una última posibilidad de sacar adelante el proyecto que ha aprobado: la insistencia. El veto ha sido considerado como la limitación más importante al poder del legislativo, ya que es el último recurso del poder ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Congreso emitidas como ley. Las insistencias, a su vez, son el último paso del proceso legislativo y evidencian el triunfo del Congreso cuando la voluntad de ambas ramas se enfrenta. Los vetos y las insistencias, en algunas circunstancias, son un indicador de conflicto y de poder relativo.

Un gran número de vetos puede ser considerado un indicio de cierto nivel de conflicto entre ambas ramas, pero es poco claro si los vetos son un indicador de poder del ejecutivo

debido a que él los utiliza, porque también pueden ser considerados un indicador del legislativo porque es éste quien los provoca; en todo caso el análisis se tiene que hacer caso por caso.⁹⁹

Es importante explicar en qué consiste el proceso legislativo, porque desde ahí se advierten los conflictos entre las partes involucradas. En el caso de México como ya se mencionó el aumento de la presencia de la oposición en el poder legislativo, modificó el proceso legislativo y su producción. Los cambios se han originado en la forma de impulsar y llevar a cabo la legislación.

Los gobiernos divididos ocasionan dentro de los procesos legislativos, que las reformas constitucionales no las pueda realizar un sólo partido político porque no reúne los votos para realizar modificaciones constitucionales. Es decir, el Congreso de la Unión comenzó a ejercer facultades que constitucionalmente le han correspondido siempre, pero que en la realidad eran letra muerta.

La legislatura LVIII presentó una nueva realidad para los actores políticos. En lo que se refiere a la Cámara de diputados, el partido del presidente estuvo falto de 43 diputados para alcanzar la mayoría simple que se requiere para aprobar leyes ordinarias. Adicionalmente, para reformar la Constitución necesitaba la mayoría calificada que sólo se podía dar con la cooperación del PRI, pues el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no reunía la cantidad de diputados para lograr las dos terceras partes que exige la ley.¹⁰⁰

Adicionalmente para la legislatura LVIII el presidente Vicente Fox no contó con la mayoría en el Senado. Esto significó, que el presidente no tuvo la válvula de seguridad para

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 49.

¹⁰⁰ María Amparo Casar, "Nada más que límites" en *Nexos*, México, núm. 272, agosto de 2000, pp.62-65.

confirmar las iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados o para frenar aquellas donde la oposición aprobó en contra del mejor juicio del presidente.¹⁰¹

El régimen político mexicano actual se encuentra en la situación de tener un sistema multipartidista y un ejecutivo sin mayoría en el Congreso. Para varios autores el multipartidismo ocasiona disfunción en los regímenes de tipo presidencial.¹⁰²

Desde el advenimiento de los gobiernos sin mayoría se temía y se desconfiaba de la oposición. Se tenía la idea de que la oposición, en conjunto, impediría el ejercicio de gobierno. En consonancia con la literatura existente sobre las deficiencias de los sistemas presidenciales, se auguró la ineficiencia legislativa e incluso la parálisis como producto del enfriamiento de las relaciones entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo.¹⁰³

Si bien es cierto que el trabajo legislativo no se ha distorsionado sustancialmente, existen señalamientos que afirman que México se encuentra en una situación de parálisis en la relación ejecutivo-legislativo.

A pesar de que la pluralidad partidista ha equilibrado a los poderes Ejecutivo-Legislativo, existe la opinión generalizada entre los académicos y estudiosos del tema que esto lejos de beneficiar representa un gran problema para las democracias presidenciales como México, pues los partidos son competidores en el terreno electoral y carecen de incentivos para cooperar con el gobierno en turno, sobre todo en lo relativo a las reformas más importantes.

¹⁰¹ *Ídem.*

¹⁰² Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?" en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997, p. 13.

¹⁰³ María Amparo Casar, "Legislatura sin mayoría: cómo va el score" en *Nexos*, México, núm. 265, enero de 2000, p. 40.

Los números indican que los legisladores aprueban el grueso de las iniciativas enviadas por el presidente, pero lo que no aprueban es lo concerniente a su plataforma de gobierno. Según Sartori, esto se explica debido a que el apoyo de los partidos opositores al plan de gobierno del presidente en turno, pero sobre todo su éxito en la realidad significaría para ellos su ruina electoral.¹⁰⁴

Siguiendo con el planteamiento de la parálisis, Héctor Aguilar Camín señala que: "...luego de tener en México por varios decenios gobiernos y presidentes todopoderosos, estamos ahora en una situación de un gobierno acotado y un presidente sin dominio del Congreso."¹⁰⁵

Sin embargo, a pesar de que se podría pensar que esta afirmación sería positiva para el establecimiento definitivo de un régimen democrático en México, para este autor lo anterior ha provocado ciertas deficiencias dentro del propio régimen: "A fuerza de acotar al poder ejecutivo, podría haberse llegado en México a la paradoja de tener un poder ejecutivo débil frente a un Congreso dividido, lo cual puede conducir no al buscado equilibrio de poderes sino a la parálisis gubernativa".¹⁰⁶

En resumen, lo que dice Aguilar Camín es que de pretender lograr un equilibrio entre poderes se ha producido un desequilibrio mayor, pero con la agravante de que todos los poderes han sido debilitados, "La combinación de presidencia débil y mayorías frágiles añade riesgos a la consolidación democrática."¹⁰⁷

¹⁰⁴ Sartori pone el ejemplo del Congreso estadounidense: "Para un Congreso controlado por los demócratas apoyar a un presidente republicano es ayudar a que se tenga otra presidencia republicana.", *vid* Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2003, pp. 104.

¹⁰⁵ Héctor Aguilar Camín, "El fantasma de la parálisis", en *Nexos*, México, núm 293, mayo de 2002, p.35

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp.35-37

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 35

La principal dificultad que señala este autor es la de gobernar sin una mayoría propia en el Congreso. Esto ocasiona, que el proyecto del presidente no encuentre apoyo en un espacio donde el poder se encuentra fragmentado. La fragmentación señala Aguilar Camín: “[...] es la amenaza de una pluralidad política que puede conducir a la ineficacia y a la inmovilidad”.

Otro autor que concuerda con estas afirmaciones es Luis Rubio, según el: “...nos encontramos frente a una compleja tesitura, el marco institucional vigente es inadecuado para las nuevas realidades políticas”.¹⁰⁸ Rubio señala que es prioritario para consolidar la democracia en nuestro país que el marco constitucional se actualice a las nuevas realidades políticas.¹⁰⁹

El problema cómo se dijo anteriormente, es que la correlación de fuerzas políticas hace difícil modificar la actual estructura institucional. El problema fundamental que señala Rubio es: “...que el sistema de gobierno en México no es eficaz”.¹¹⁰ La solución de este problema tendría que ir en el sentido de la reconstrucción de la función gubernamental, es decir, restaurar la capacidad del sistema de tomar decisiones, pero ahora en un contexto democrático.¹¹¹

Contrariamente a las afirmaciones anteriores, existen también argumentos que no aceptan a la parálisis del régimen político en México como tal. La parálisis como problema principal del régimen político es algo que no es aceptado por todos los investigadores, al menos no se acepta de la misma forma.

¹⁰⁸ Luis Rubio, “Democracia efectiva + gobierno ineficaz = democracia ineficaz” en *Nexos*, México, núm. 293, mayo de 2002, p. 51.

¹⁰⁹ *Ídem*.

¹¹⁰ *Ídem*.

¹¹¹ *Ibíd.*, p. 52.

Para unos autores la parálisis proviene y se presenta en distintos rubros, para otros ni siquiera hay parálisis.¹¹² La nueva realidad ha construido distintos tipos de frenos que obligan al ejecutivo a crear consensos y construir coaliciones con los representantes de otros partidos políticos.¹¹³

Los autores que cuestionan la supuesta parálisis del sistema mencionan que hay que valorar más objetivamente el desempeño del Congreso. Si bien es cierto que la percepción acerca de los cambios legislativos es que no se dan en tiempo ni en el sentido que esperamos, puede ser consecuencia de que en el régimen anterior los problemas de la pluralidad no se apreciaban, ya que el cambio era instruido por el presidente y se daba.

La nueva realidad política de México requiere que los actores políticos tengan una participación más activa en las iniciativas y en el impulso de los cambios constitucionales e institucionales. Hay que tomar en cuenta que es distinto procesar cambios en un ambiente democrático y de pluralidad, que en un gobierno autoritario donde las decisiones las toma una sola persona.

Por lo tanto, la actitud de los legisladores cuando el presidente manda una iniciativa al Congreso es de reserva. Esto no se debe considerar fuera de lugar, sólo por el hecho mismo. El lado opuesto de la parálisis sería ver en esta actitud una oportunidad de analizar y valorar mejor los cambios.

Esto quiere decir que los cambios propuestos no necesariamente tienen que llevarse a cabo, por lo que el argumento de parálisis tiene que ser matizado y debe verse con reservas.

¹¹² María Amparo Casar, "Cámara dividida, ¿Cámara ineficiente?" en *Nexos*, México, núm 271, julio de 2000, p. 10.

¹¹³ *Ídem*.

Hay un dato que debe tenerse presente, en el análisis de las consecuencias en las nuevas relaciones entre los poderes, sobre todo en el caso de la relación ejecutivo-legislativo y que es la distribución de poderes legislativos entre el Congreso y el presidente. Hay un consenso prácticamente universal entre los estudiosos del tema en el sentido de que la constitución mexicana balancea entre ambos poderes la atribución de producir legislación.¹¹⁴

En México un funcionamiento normal del régimen supondría que el presidente no es para nada poderoso. Tiene el poder de veto para frenar piezas aprobadas por el Congreso en defensa del *statu quo*, que es significativo ya que sólo las dos terceras partes de ambas cámaras podrían destruir el veto y convertir una propuesta estrictamente congresional en ley.¹¹⁵

El presidente de México tiene también una amplia capacidad para presentar iniciativas, pero no tiene prácticamente materias en las que monopolice la presentación de las mismas.¹¹⁶ Por otro lado, el presidente no cuenta con poderes de decreto en la producción de leyes secundarias.

En consecuencia, dicho en términos generales, el presidente no puede producir legislación ignorando a la legislatura, y la legislatura no puede producir legislación ignorando al presidente, salvo que el Congreso logre derrotar el veto presidencial con las dos terceras partes del voto en cada una de las cámaras.

¹¹⁴ Alonso Lujambio, "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", en *Nexos*, México, núm. 314, abril de 2004, p. 20.

¹¹⁵ *Ídem*.

¹¹⁶ En el caso del presupuesto es cierto que el presidente tiene la facultad exclusiva que le da la Constitución para presentarlo, pero siempre por lo general sufre enmiendas, por lo que no se puede afirmar que es una competencia exclusiva del ejecutivo.

2.4 La forma de procesar los cambios legislativos en México: la teoría de los jugadores con veto

Para abordar el análisis de toma de decisiones en el proceso legislativo, se recurre a la “teoría de los jugadores con veto”¹¹⁷ Esta teoría señala que existen actores individuales o colectivos dentro de los poderes legislativos cuyo consenso es necesario para un cambio al *statu quo*, a estos actores les denomina “jugadores con veto”.

Si los jugadores son formalmente reconocidos en el régimen (por la Constitución) se les denomina “jugadores con veto institucional”, por ejemplo: presidente (actor y/o jugador individual), Cámara de representantes y/o Senado, entre otros (actores y/o jugadores colectivos).¹¹⁸ Si los jugadores con veto son generados por el juego político (es decir, el proceso de toma de decisión) se les denomina “jugadores con veto partidario”. Por ejemplo, si una Cámara de representación esta dividida en diferentes mayorías la Cámara no puede ser considerada como un solo jugador, sino varios. De igual manera si existen dos Cámaras de representación y sólo un partido cohesiona el sentido de la decisión, se entiende que, aunque sean dos Cámaras sólo se considera la existencia de un solo jugador, dicho en otras palabras, una coalición de fuerzas se puede considerar como un solo jugador de veto.¹¹⁹

La teoría de los jugadores con veto plantea que cuanto mayor es la distancia de intereses entre los jugadores con veto dentro de un Congreso es más difícil modificar el *statu quo* (por ejemplo, cambiar las leyes en un ámbito legislativo). También sostiene que el jugador que establezca la agenda tiene ventaja importante en la promoción de los cambios. Sin embargo, la ventaja disminuye conforme aumenta la estabilidad política, es decir,

¹¹⁷ George Tsebelis, *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE, 2006, pp. 27-79.

¹¹⁸ Los jugadores con veto varían dependiendo el tipo de régimen del cual se hable ya que pueden existir figuras distintas. Para ampliar esta idea véase: Ricardo Espinosa Toledo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, IFE, 1999.

¹¹⁹ George Tsebelis, *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas...Op. Cit.*, pp. 27-28.

conforme aumenta el número de jugadores con veto y la distancia entre ellos. En síntesis, la teoría de los jugadores con veto aplicada al funcionamiento los poderes legislativos sostienen cómo argumento principal que los resultados de la política son producto de dos factores: las preferencias de los actores implicados y las instituciones predominantes.¹²⁰

Los poderes legislativos se ven influenciados por los elementos constitutivos del régimen político en el que están inmersos, estos son: valores, normas y estructuras de autoridad:

- Los valores o principios políticos son la base de ciertas ideologías y doctrinas, es decir, son expresiones simbólicas o justificaciones de la actuación de los legisladores. Teóricamente la existencia de un poder legislativo implica la existencia de valores democráticos los cuales consisten desde un punto de vista puramente politológico, difundir y promover la participación, y además tener la oportunidad de oponerse a las mayorías o al partido gobernante, sin que exista temor a ser reprendido por ello.¹²¹
- Las normas son reglas operativas o reglas del juego que especifican los modos en que los miembros del Congreso pueden participar en el proceso de toma decisiones y resolver los conflictos que se presentan. Las normas deben garantizar los derechos y obligaciones de los participantes en la competencia política, así como las competencias y límites de los legisladores. Las normas deben garantizar cuando menos tres derechos fundamentales: a) formulación de preferencias, b) manifestación individual o colectivas de las mismas y c) recibir del gobierno igualdad de trato, aun y cuando un grupo sea su oponente en las instituciones representativas.¹²² El conjunto de normas que establecen un procedimiento, permiten ante todo la participación de los legisladores en el proceso político, y en

¹²⁰ *Ibíd.*, pp. 23-27.

¹²¹ Robert A. Dahl, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 29

¹²² Robert A. Dahl, *La poliarquía...Op. Cit.*, pp. 14-15.

ellas están definidas las reglas que tienen que ver, con el “quien” y con él “como” de las decisiones políticas: a quién corresponde decidir, y basándose en qué procedimientos.¹²³

- Las estructuras de autoridad son el conjunto de los roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los legisladores y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos.¹²⁴

Si queremos precisar qué estructuras se dividen el trabajo político, podemos identificar al menos cuatro tipos: a) las estructuras que toman las decisiones, b) las estructuras de ejecución de las decisiones, c) las estructuras que tratan de obtener al menos el apoyo y la obediencia de los actores relevantes del sistema o de neutralizar a los oponentes para alcanzar los objetivos propuestos, d) las estructuras de extracción de los recursos necesarios para la ejecución de las decisiones.¹²⁵

En un Congreso las fuerzas políticas son competidoras en el terreno electoral y también en el proceso de toma de decisiones, por lo mismo, carecen de incentivos para cooperar con el gobierno en turno, de tal modo que una decisión por mayoría o consensuada se construye, y la cooperación entre contendientes se da si y sólo si las fuerzas participantes encuentran algún incentivo o prerrogativa que les convenga. Cabe destacar que para que una decisión se considere democrática los incentivos o prerrogativas deben ser visibles, es decir, los ciudadanos deben poder identificar los diversos intereses que defienden las distintas fuerzas políticas.

¹²³ Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 44-46.

¹²⁴ Leonardo Morlino, *Como cambian los regímenes políticos...Op. Cit.*, pp. 37-39.

¹²⁵ *Ibíd.*, pp. 39-40.

Dos características son esenciales en los procesos legislativos democráticos: la primera es que los resultados son inciertos y no están determinados de antemano (tanto al elegir la composición de las cámaras, como cuando existe una toma de decisión sobre una ley o una política pública) y, la segunda es que las fuerzas políticas que compiten para promover sus intereses y valores están condicionados por el pueblo, a través de la opinión pública.¹²⁶

En los procesos legislativos existen de manera periódica perdedores individuales y colectivos. Por tanto, las decisiones que se construyen son transitorias. Los conflictos no se resuelven de manera definitiva sino que se dan por zanjados y/o quedan temporalmente en suspenso. Los órganos legislativos, son transitorios puesto que las fuerzas políticas perdedoras no renuncian al derecho de renegociar acuerdos, influir sobre la legislación, o a recurrir las decisiones de los tribunales. Ni siquiera las normas constitucionales son inmutables; hasta las normas pueden cambiarse siguiendo ciertas normas.¹²⁷

Ahora bien, si bien es cierto que la democracia por definición es un estado permanente de conflicto y competencia, también tiene una fase en la cual se toman decisiones y necesariamente implica que las fuerzas políticas, se pongan de acuerdo. Dentro de los acuerdos existen dos posibilidades, la primera es que las fuerzas coincidan totalmente (decisiones por consenso) y/o coincidan parcialmente (decisiones por mayoría absoluta o relativa).

En los procesos legislativos los partidos políticos muestran de modo genérico cuatro comportamientos distintos: 1) un acatamiento y apoyo a la resolución de manera espontánea y voluntaria; 2) que un tercero imponga sanciones a una fuerza política que

¹²⁶ Adam Przeworski, *Democracia y Mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995, pp. 14-15.

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 15-16.

no acate y respete las normas establecidas y las decisiones tomadas; 3) demostración de un compromiso ético con el orden social vigente induciendo las fuerzas políticas a guardar su turno para impulsar sus intereses; 4) Permanecen sin alterar el *statu quo*, manteniendo una situación de equilibrio.¹²⁸

Un acatamiento espontáneo y voluntario se presenta cuando “cada participante hace lo que juzga más conveniente para él a la vista de lo que hacen los demás”.¹²⁹ Es decir, acatan en primera instancia porque saben que si no aceptan la decisión de la mayoría el costo es mayor. Por ejemplo, pueden ser sancionados por la opinión pública (costo político traducido en disminución de votos). Otro ejemplo es que el desconocimiento de las normas o decisiones puede llevarlos a la informalidad, dejando de recibir las garantías o derechos establecidos en el derecho y más aún pueden perder sus prerrogativas. Una última consideración a este respecto es que los partidos políticos aceptan las decisiones voluntariamente, porque ellos no quieren que cuando han ganado la competencia ya sea electoral o de toma de decisiones los demás no acepten las reglas.¹³⁰

Otra forma de acatar las decisiones es mediante acuerdos negociados o el establecimiento de contratos. Este caso se presenta cuando algún partido político es más poderoso que otro y puede verse favorecido al no acatar los resultados democráticos. Sin embargo, el resultado se mantiene porque se impone exógenamente, a través de la intervención de una tercera parte que castiga las “desviaciones o incumplimientos” de los contendientes. El incumplimiento puede imponerse de dos maneras: la primera puede ser de una manera descentralizada, es decir, un número suficiente de actores se encargan de sancionar el incumplimiento, a fin de promover el resultado cooperativo. La segunda puede ser de manera centralizada donde existe un organismo especializado con el poder y la motivación necesarios para sancionar las desviaciones.¹³¹

¹²⁸ *Ibid.*, p. 32.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 33

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 14-15.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 35-38.

El tercer tipo de comportamiento se refiere a la demostración de un compromiso ético con el orden social vigente, que consiste en la elaboración de pactos institucionales entre los distintos partidos políticos. Estos pactos no son otra cosa que acuerdos para abstenerse de recurrir a estrategias que ponen en peligro la democracia al no aceptar los resultados de las decisiones. Existen distintos tipos de pactos: sociales y económicos, que se dan entre gobierno y sociedad civil o corporaciones, económicas que se dan entre empresarios y dueños de medios de producción, militares y políticos que se dan entre los distintos partidos y organizaciones políticas.¹³²

Por último, se logra un acatamiento de los resultados en democracia cuando “...bajo unas condiciones políticas y económicas dadas, un sistema concreto de instituciones se convierte en el único concebible y nadie más se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas, cuando los perdedores sólo quieren volver a probar suerte en el marco de los procesos legislativos en cuyo contexto acaban de perder.”¹³³ O sea que, la democracia se impone por si sola y se debe a que todos los partidos políticos consideran preferible y menos costoso supeditar sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones como lo señala Przeworski:

“Acatar los resultados de cada momento, aunque supongan una derrota, y encauzar todas sus acciones a través del marco institucional, resulta preferible para las fuerzas democráticas a intentar subvertir la democracia. Expresado en términos más técnicos, la democracia está consolidada cuando el acatamiento constituye el punto de equilibrio de las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas políticas involucradas.”¹³⁴

La explicación del equilibrio democrático está basada en tres razones según Adam Przeworski:

¹³² *Ibid.*, pp. 38-42.

¹³³ *Ibid.*, pp. 42-43.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 43.

1) El peso de las instituciones

Las instituciones son importantes por dos cuestiones fundamentales: la primera es que son normas para la competencia que sirven para penalizar infracciones y la segunda es que influyen sobre los resultados. Como ejemplo, se puede señalar que las instituciones difieren cuando se tiene que conformar un gobierno por coalición o simplemente con ganar la mayoría relativa, los efectos de las instituciones en este caso son muy diferentes.

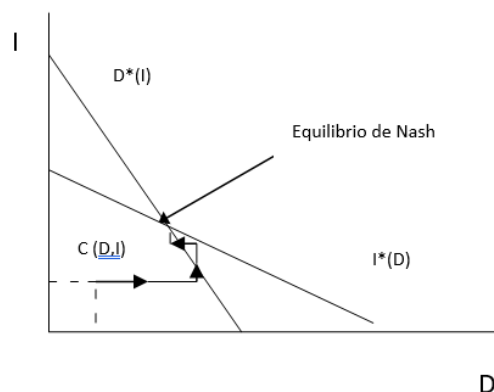
2) Los diferentes diseños democráticos

En algunas democracias, los gobiernos tienen un diseño de tipo presidencial, donde la competencia permite tres opciones: un juego de suma cero, o la posibilidad de una coalición parcial y como tercera opción mantener el *statu quo*, mediante el establecimiento de un equilibrio.

3) La manera en que se organizan los distintos intereses.

El papel preponderante de los partidos políticos puede verse contrarrestado por la función oficialmente reconocida de corporaciones sindicales, organismos empresariales y representantes de intereses funcionales.

Esquema 4: el equilibrio de un proceso legislativo democrático según John Nash



Fuente: John Nash, citado en Adam Przeworski, *Democracia y Mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995, p. 34.

Para ejemplificar la aceptación y/o acatamiento (equilibrio) de la democracia examinemos la situación de un ejemplo concreto: el análisis de la aprobación de una ley, en este ejemplo existe un solo partido político y una coalición de partidos, en cualquier momento, los resultados del proceso democrático supondrán un triunfo o una derrota para estos actores, con una valoración superior del triunfo (T) frente a la derrota (D).

Valoración superior del triunfo frente a la derrota:

$$(T > D)$$

La probabilidad de triunfar en las negociaciones legislativas es de:

$$P$$

Los cursos de acción de los distintos partidos políticos son el acatamiento del resultado de la negociación o la subversión, es decir, el desconocimiento del resultado de la negociación. Si optan por la subversión o el desconocimiento, conseguirán el resultado:

$$(S)$$

Este resultado incluye el riesgo de fracasar y sufrir represalias, y si el acatamiento de estos actores es problemático, debe cumplirse que:

$$(T > S > D)$$

Supongamos, por tanto, que alguno de los actores acaba de sufrir una derrota, en el momento:

$$t = 0$$

Si acatan ese resultado conseguirán el desenlace:

$$D(0)$$

Si optan por la subversión y el desconocimiento conseguirán:

$$S(0)$$

Si sólo les moviesen los intereses inmediatos, se sublevarían. Las instituciones, por tanto, ofrecen una perspectiva intemporal a los actores. Aunque acaban de sufrir una derrota, éstos saben que si acatan el resultado en ese momento pueden aspirar a conseguir en la siguiente ronda:

$$A(1) = pT + (1-p)D$$

Y aunque:

$$D < S$$

Podría ocurrir:

$$D(0) + A(1) > S(0) + S(1)$$

Lo cual les induciría al acatamiento en:

$$t = 0$$

Las condiciones bajo las cuales la democracia plasma el equilibrio de las estrategias descentralizadas de fuerzas políticas autónomas son, por tanto, restrictivas. Esto explica

que los regímenes democráticos hayan sido históricamente una forma frágil de organización de los conflictos políticos.¹³⁵

La teoría de los jugadores con veto pretende identificar las dimensiones a lo largo de las cuales es distinta la toma de decisiones en los poderes legislativos, así como estudiar los efectos de esas diferencias. Su argumento principal es que: “con el propósito de aprobar leyes, un cierto número de actores individuales o colectivos (poder legislativo) tienen que estar de acuerdo con el cambio propuesto”. Los actores se denominan jugadores con veto. Cada país tiene una configuración propia de jugadores con veto que implica número de jugadores, con distancias ideológicas específicas entre ellos, y una cierta cohesión.¹³⁶

Todas las características de los jugadores con veto afectan el conjunto de resultados, es decir, cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos, cuando son numerosos y cuando poseen cohesión interna. Los jugadores con veto que presentan propuestas a los otros jugadores tienen un control importante sobre la modificación del *statu quo*, a estos jugadores se les llama establecedores de la agenda, los cuales tienen que hacer propuestas aceptables a los otros jugadores, de otro modo las propuestas serán rechazadas y el *statu quo*, se conservará, o sea que no se aprobará legislación.¹³⁷

Según esta teoría si se conocen las preferencias de los jugadores con veto, la posición del *statu quo*, y la identidad del establecedor de la agenda, se puede vaticinar el resultado del proceso legislativo.

Sin embargo, la teoría señala que con gran frecuencia el establecedor de la agenda es un actor colectivo (por ejemplo: un grupo parlamentario) y por lo tanto, las preferencias no están bien definidas o no se conoce su ubicación exacta. Por ejemplo, las iniciativas o

¹³⁵ *Ibid.*, p. 57.

¹³⁶ George Tsebelis, *Jugadores con Veto...Op. Cit.*, p. 1.

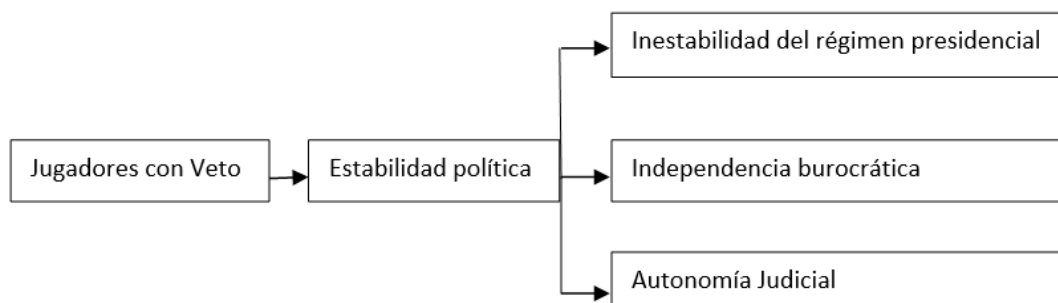
¹³⁷ *Ibid.*, p. 3.

enmiendas son promovidas en la mayoría de los casos por la legislatura pero no se logran identificar las preferencias exactas del comité de consulta que establece las propuestas.¹³⁸

En todos estos casos, la única predicción posible se basaría en la estabilidad política. Para Tsebelis la estabilidad política se define como “...la imposibilidad de desviaciones importantes del *statu quo*”.¹³⁹

La estabilidad política, por tanto, es la dificultad que se presenta dentro de un proceso legislativo para cambiar el *statu quo*. Luego entonces la estabilidad política tiene los siguientes cursos de acción de acción: 1) que se genere una inestabilidad, 2) que la burocracia se mas activa e independiente, 3) que los jueces logren más autonomía.

Esquema 5: cursos de acción de los jugadores con veto



Fuente: George Tsebelis, *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE, 2006, p. 4.

La teoría Tsebeliana de los jugadores con veto, señala que entre más jugadores con veto tenga un país, la tendencia es a lograr una mayor estabilidad política, esto es, que es difícil cambiar al *statu quo*. Los resultados de los procesos legislativos son producto de dos factores: las preferencias de los actores implicados y las instituciones predominantes (el tipo de régimen). Dado que la identidad de los jugadores y sus preferencias son variables,

¹³⁸ *Ídem.*

¹³⁹ *Ídem.*

mientras las instituciones son más estables, los resultados de la legislación habrán de variar dependiendo de quien controle el poder político así como en donde este el *statu quo*.¹⁴⁰

En la actualidad mexicana las condiciones políticas e institucionales, al mismo tiempo que aumentan los contrapesos estructurales estimulan la controversia entre los actores de tal forma que la probabilidad del Ejecutivo para aprobar reformas estructurales y cambiar el *status quo* disminuye. Por tanto es preciso entender, cuales son los puntos de veto que se tienen que sortear en el proceso legislativo mexicano, para poder analizar como los ejecutivos han sorteado éstos puntos.

Cabe señalar que un sistema presidencial con bicameralismo simétrico, multipartidista y federal, tendrá tantos puntos de veto como actores intervengan en la aprobación o negación de una decisión. En México, a partir de la integración plural de las distintas instancias, como el Congreso de la Unión las instancias y actores con poder de veto se multiplicaron, y hoy en día el presidente de la República, y las cámaras federales pueden vetar leyes sobre todo las federales.¹⁴¹

El proceso legislativo mexicano se puede calificar como un caso extremo en el que para tomar decisiones se requiere de la aprobación de una amplia cantidad de actores que intervienen en el proceso de formulación de políticas. Por ejemplo, para aprobar una reforma constitucional se requiere del voto favorable de dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara (bicameralismo simétrico y multipartidista) y de la mayoría de las legislaturas de los estados, mientras que para reformar una ley secundaria basta con la aprobación de la mayoría de los presentes en cada una de las cámaras; es

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 23.

¹⁴¹ Laura Valencia Escamilla, "Puntos de Veto en la relación Ejecutivo-Legislativo", en *Sociológica*, México, UAM-A, núm. 62, septiembre a diciembre de 2006. pp. 43-78.

decir, según la norma se requiere de un gobierno de mayoría para poder modificar el *status quo*.¹⁴²

El multipartidismo ha ampliado el número de instancias y actores con poder de veto, razón por la cual la capacidad ejecutora del presidente en México se ha reducido a un grado en el cual el desacuerdo entre los actores genera indecisión, o decisiones unilaterales. O bien, si llegara a existir el acuerdo, éste sería el producto de grandes coaliciones que deberán satisfacer las preferencias de todos aquellos actores o instancias capaces de bloquear el cambio político y las decisiones, o que solo podrán ser controladas en algunas áreas, o se requería de grandes periodos de negociación y recompensa entre los involucrados.

México enfrentó la multiplicación de los *veto players* cuando la conformación de los espacios de representación produjeron un gobierno dividido, es decir, que el partido del presidente perdió la mayoría en la Cámara de Diputados primero y en la de Senadores después.¹⁴³

Los efectos de la pluralidad en la agenda legislativa presidencial se presentan cuando el presidente Ernesto Zedillo se enfrentó por primera vez a un escenario en el cual dos de las principales instancias con poder de veto no lo favorecían. Esta nueva composición tuvo repercusiones en la segunda mitad del mandato zedillista: por un lado la probabilidad de sancionar reformas, sobre todo constitucionales, se redujo considerablemente.

La aceptación de tales reformas se dio en un contexto de negociación entre los partidos, sobre todo con el Partido Acción Nacional (PAN) como segunda fuerza política del país. La carencia de una mayoría congresional por parte del partido del presidente redujo su capacidad para influir en la agenda legislativa y, por el otro, la debilidad presidencial

¹⁴² *Ídem.*

¹⁴³ *Ídem.*

motivó la presencia de otros actores en la toma de decisiones; de ahí que la formulación de políticas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente a una actividad colegiada, representada por las coaliciones partidistas.¹⁴⁴

En la administración de Vicente Fox se observa la activación de todos los puntos de veto, puesto que como se ha dicho, este ha sido el caso en que el partido del presidente ha obtenido los menores niveles de representación tanto en las cámaras federales como en los congresos locales.

Esta situación redujo considerablemente la capacidad legislativa del presidente, al grado de que durante sus primeros tres años de gobierno sólo consiguió reformar ocho artículos de la Constitución.

Pese a que la tasa de aprobación de las propuestas presidenciales continuó siendo alta, la composición plural de la mayoría de las instancias de veto ha tenido efectos significativos en la formulación de políticas públicas por parte del Ejecutivo. Según los datos disponibles, Ernesto Zedillo fue el mandatario más prolífico en la modificación de artículos constitucionales, aunque no de los más controvertidos.¹⁴⁵

La producción legislativa de los representantes populares se incrementó en la medida en que el Ejecutivo dispuso de un menor control sobre el Congreso o, en otras palabras, cuando la composición de las cámaras no favorece al partido del presidente. Los partidos de oposición estimaron un incremento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran dictaminadas positivamente en comisiones y aprobadas en el pleno, sobre todo cuando las mismas se hubiesen integrado pluralmente.¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Ídem.*

¹⁴⁵ *Ídem.*

¹⁴⁶ *Ídem.*

En contra partida, el Ejecutivo anticipó la disminución de su tasa de aprobación; de ahí que la actuación del presidente se tornara cautelosa, al presentar sólo aquellas iniciativas que sabía que el Congreso aprobaría y que ya había previamente valorado y concertado.

Esta circunstancia tuvo como consecuencia la disminución de la participación del presidente en la presentación de leyes, de tal manera que hoy día podemos afirmar que la formulación de políticas es una tarea compartida, sobre todo con el Poder Legislativo. Es decir, los actores con poder de veto se han diversificado entre los grupos parlamentarios y son ellos los que en la actualidad mantienen el control de la agenda legislativa.

La toma de decisiones en un escenario con múltiples actores con poder de veto da como resultado una serie de concesiones entre los distintos niveles de gobierno: poderes legislativo y ejecutivo, y congresos locales. También entre los actores políticos: partidos políticos, grupos parlamentarios e incluso, legisladores individuales. La capacidad para aceptar o vetar propuestas en este caso iniciativas es una habilidad adquirida que incrementa o disminuye el desempeño de la actividad legislativa.¹⁴⁷

Para empezar, al incrementarse el número de actores e instancias con poder de veto, los partidos de oposición, incluso los más pequeños, detentaron dicho poder; la Cámara baja y algunos congresos locales encontraron más posibilidades de negociación de sus propuestas y el proceso legislativo se tornó más lento y caótico. De esta manera, las características de las iniciativas cobraron importancia en la medida en que se produjo un cambio en el escenario en el que las propuestas eran votadas, pues los actores adoptaron diversos comportamientos de acuerdo con el origen, tema, tipo de iniciativa y hasta el tipo de votación a la que eran sometidas.¹⁴⁸

¹⁴⁷ *Ídem.*

¹⁴⁸ *Ídem.*

En este sentido, puede afirmarse que las condiciones institucionales cobraron importancia, sobre todo las referidas a la mecánica legal del proceso legislativo, a partir de que el diseño legal del procedimiento de toma de decisiones favorece a las mayorías. Pero en contraste con el sistema multipartidista, bicameral y federal que caracteriza al sistema político mexicano, en el cual el Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Suprema Corte de Justicia, los congresos locales, los partidos representados en las cámaras, y hasta los legisladores individuales, constituyen instancias y actores con capacidad para bloquear, rechazar o modificar cualquier reforma o política propuesta por el Ejecutivo; de ahí que el presidente en México sea un actor con limitaciones formales que, al carecer de mayorías parlamentarias, difícilmente puede considerarse un gobierno reformista, ya que para llevar a cabo cualquier modificación a una ley se requiere de altos índices de "[...] unidad partidaria y de fuertes incentivos para que los legisladores se apeguen a la línea del partido. Así, el Congreso opera a través de bloques cohesionados de legisladores que funcionan mediante la aportación de porciones de votos para aprobar una ley"¹⁴⁹

Una de las instancias que cobraron importancia a partir de su propia integración plural fue la Cámara de Diputados, la cual pasó a ocupar uno de los lugares primordiales dentro del equilibrio de poderes y, por ende, se colocó en el centro del debate político a partir del hecho de que ha representado un obstáculo para los gobiernos reformistas en los últimos años.

La Cámara de Diputados se activó como punto de veto y las tres principales fuerzas políticas que la integran (PAN, PRI y PRD) se han convertido en poderosos actores que han cuestionado y modificado algunas propuestas presidenciales hasta el grado de influir en la formulación de sus políticas.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, p. 61.

Hoy día en casi cualquier asunto el presidente debe compartir funciones con los representantes populares. Como puede observarse, la formulación de políticas públicas ha sido, en los últimos años, una tarea colegiada en la cual la negociación logra equilibrar el poder de las fuerzas participantes.

Es de resaltar que, en conjunto, y en lo particular las votaciones han dividido a los miembros de las fracciones a su interior, es decir, las medidas introducidas a los paquetes legislativos erosionaron la unidad de los grupos parlamentarios y rompieron los acuerdos previamente suscritos entre las fracciones.

En suma, el compromiso de los legisladores con sus partidos cuando se vota en lo particular disminuye aún más que cuando se vota en lo general. Una posible explicación consiste en que la línea del partido está orientada a la aprobación o rechazo del proyecto, pero ésta deja de darse cuando se trata de pronunciarse a favor o en contra de algunos de sus artículos.

Otra causa de polémicas en el apoyo a las propuestas de ley está en si se trata de una reforma constitucional o legislación secundaria, ya que a partir de 1997 el proceso se ha dificultado por la llegada de un sistema multipartidista con reglas de mayoría, sobre todo cuando se trata de leyes constitucionales que requieren la conformación de coaliciones amplias en las que los partidos deben adaptarse a una mayor variedad de intereses.¹⁵⁰

El comportamiento colectivo que encontramos para la aprobación de iniciativas de enmiendas constitucionales y a las leyes secundarias fue muy similar al descrito en el caso de los tipos de votación, esto es, la disposición fue en general más favorable para las reformas a las primeras que para las segundas.

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 43-78.

Las reformas a articulas constitucionales propiciaron la formación de coaliciones amplias y demandaron mayor disciplina, sobre todo por la exigencia de la mayoría calificada. En cambio las reformas a leyes secundarias generaron menos coaliciones y dividieron el voto de los miembros de las fracciones.¹⁵¹

Cuadro 5: actores e instancias con poder de veto y porcentaje de cargos ocupados por el partido del presidente

Actores	1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006
Presidente y partido	Carlos Salinas de Gortari	Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Vicente Fox
Porcentaje de diputados federales del partido del presidente	52% Con mayoría	64% Con mayoría	60% Con mayoría	48% Sin mayoría	41% Sin mayoría	30% Sin mayoría
Porcentaje de senadores del partido del presidente	93% Más de dos tercios	97% Más de dos tercios	74% Más de dos tercios	60% Con mayoría	36% Sin mayoría	35% Sin mayoría
Porcentaje de congresos locales con mayoría del partido del presidente	81% Más de dos tercios	78% Más de dos tercios	75% Más de dos tercios	48.7% Sin mayoría	25% Sin mayoría	9% Sin mayoría

Fuente: Laura Valencia Escamilla, "Puntos de Veto en la relación Ejecutivo-Legislativo", en *Sociológica*, México, UAM-A, núm. 62, septiembre a diciembre de 2006. pp. 43-78.

¹⁵¹ *Ídem.*

Capítulo 3. El rendimiento del poder legislativo en México: el marco de gobiernos divididos

3.1 El análisis cuantitativo de la producción legislativa

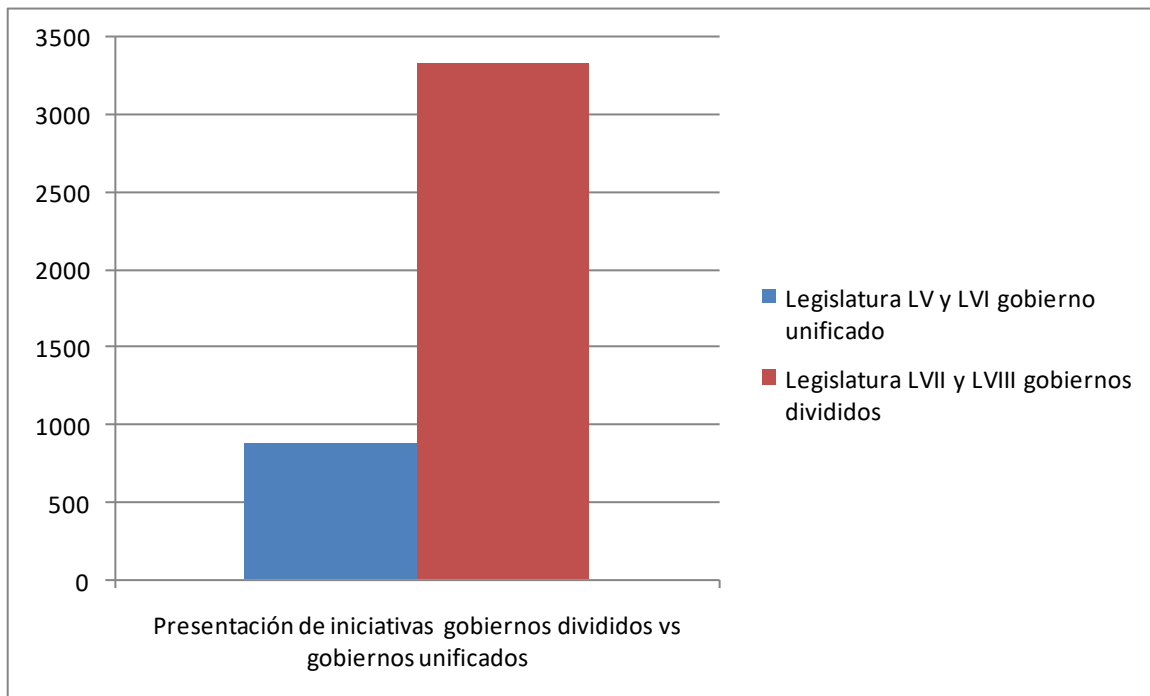
Cuando se realiza el análisis de la producción legislativa las preguntas a resolver son las siguientes: ¿la producción legislativa ha aumentado o disminuido en el marco de los gobiernos divididos?, en el caso mexicano de ausencia de mayorías ¿qué actor es el principal impulsor de los cambios políticos? ¿Cómo se ha transformado la producción de un contexto de gobierno unificado a un contexto de gobierno dividido?

Sobre las iniciativas presentadas si realizamos un comparativo, podemos señalar que, desde el aumento de la presencia de los partidos políticos en las cámaras, pero sobre todo, el aumento de escaños por parte de la oposición ha intensificado de manera importante la presentación de iniciativas sobre todo de congresistas. Al mismo tiempo la presentación de iniciativas por parte del ejecutivo ha disminuido.

La razón de lo señalado se puede explicar en dos partes. La primera es que creció el número de iniciativas de los legisladores, porque en el marco de los gobiernos divididos se elevó su nivel de expectativa y confianza en que los asuntos propuestos tienen una mayor probabilidad de ser discutidos, pero sobre todo aprobados.

En el caso del presidente disminuyen las iniciativas porque el aumento de los partidos de oposición disminuye la probabilidad de que le aprueben al presidente sus enmiendas o leyes nuevas. El ejecutivo entonces sólo propone lo que tiene más consenso y no se desgasta observemos la siguiente gráfica:

Gráfica 5:
Grafica 5: presentación de iniciativas en las últimas dos legislaturas con gobiernos
unificados (LV y LVI) en comparación con las primeras dos legislaturas con gobiernos
divididos (LVII Y LVIII)

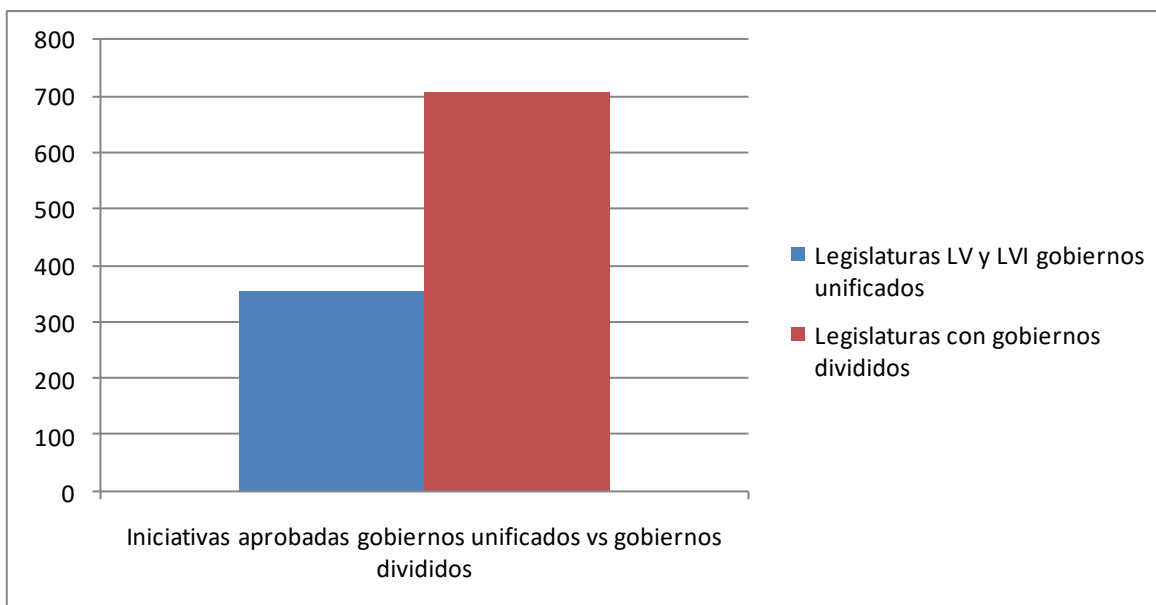


Fuente: elaboración propia con datos de Margarita Jiménez Badillo, *La oposición parlamentaria en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p.162.

El aumento de los partidos políticos, pero sobre todo la mayoría opositora reflejada en los gobiernos divididos estimuló a los congresistas para intensificar el trabajo legislativo por lo menos en el rubro de iniciación de enmiendas o leyes. Se puede inferir que anteriormente los legisladores no iniciaban enmiendas porque tenían una escasa probabilidad de ser discutidas y/o aprobadas.

Ahora bien, de las iniciativas presentadas ¿se aprobaron más leyes en gobiernos unificados o en gobiernos divididos? Para contestar la pregunta observemos la siguiente gráfica:

Grafica 6: aprobación de iniciativas en las últimas dos legislaturas con gobiernos unificados (LV y LVI) en comparación con las primeras dos legislaturas con gobiernos divididos (LVII Y LVIII)



Fuente: elaboración propia con datos de Margarita Jiménez Badillo, *La oposición parlamentaria en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p.162.

A simple vista los números indican que los gobiernos divididos también ocasionaron el aumento en la legislación aprobada, sin embargo, cuando hacemos un ejercicio de proporcionalidad los resultados cambian, porque en los gobiernos unificados se presentaron 844 iniciativas de las cuales se aprobaron 354, esto es, el 41.94 por ciento del total. En cambio, en los gobiernos divididos se presentaron 3327 iniciativas y se aprobó el 21.31 por ciento de las mismas. Evidentemente, no es lo mismo procesar 3327 iniciativas que 844, sin embargo, en proporción la aprobación disminuye.

Los actores como impulsores del cambio legislativo son otro elemento a considerar en la producción legislativa, ya que es importante detectar al principal promotor de los cambios, ya que esto indica el grado de poder que tienen los actores dentro del sistema político. Benito Nacif elaboró un indicador que muestra la forma en que los actores impulsan los

cambios en el proceso legislativo, el menciona que mientras existió el sistema de partido hegemónico (el PRI), el principal iniciador y promotor de los cambios legislativos era el presidente.

Con la conformación de gobiernos divididos la fuente del cambio ha pasado al Congreso. Hay que decir que el papel del presidente, no sólo se limita a sugerir iniciativas y a esperar como un mero espectador lo que el Congreso apruebe, ya que mediante su facultad de veto puede incidir en el cambio rechazando, aceptando o negociando iniciativas.¹⁵²

El indicador de Nacif mide la contribución del Ejecutivo al volumen de legislación aprobada por la Cámara de Diputados. Este indicador abarca una temporalidad de 12 años, o sea, cuatro legislaturas completas. En dos de ellas se operó bajo condiciones de gobierno unificado y en dos bajo condiciones de gobierno dividido.

La tabla 1 muestra las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados durante las legislaturas LV (1991-1994) y LVI (1994-1997). En esta tabla se puede constatar que el principal promotor del cambio es el presidente de la República.

Según Nacif, la primera columna muestra el número de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados de acuerdo con la fuente que la propuso. La última columna muestra la tasa de éxito, que no es otra cosa que la probabilidad de que una iniciativa haya sido dictaminada y aprobada.

¹⁵² Benito Nacif, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México" en *Política y gobierno*, México, CIDE, núm. 1, enero a junio de 2004, pp. 15-16.

Tabla 2: El proceso legislativo en la Cámara de Diputados con mayoría del PRI

Fuente	Presentadas		Aprobadas		Contribución b		Tasa de éxito c	
	1991-94	1994-97	1991-94	1994-97	1991-94	1994-97	1991-94	1994-97
Ejecutivo	124	84	122	83	81.9	76.9	98.4	98.8
PRI	30	19	11	7	7.4	6.5	36.7	363.8
PAN	26	79	4	8	2.7	7.4	15.4	10.1
PRD	32	45	2	3	1.3	2.8	6.3	6.7
PARM	9	-	1	-	0.7	-	11.1	-
PPS	5	-	0	-	0.0	-	0.0	-
PFCRN	4	-	0	-	0.0	-	0.0	-
PT	-	8	-	3	-	2.8	-	37.5
Independientes	1	12	0	2	0.0	1.9	0.0	16.7
Legislaturas estatales d	2	2	1	1	0.7	0.9	50.0	50.0
Otros	10	2	8	1	5.4	0.9	80.0	50.0
<i>Total</i>	<i>243</i>	<i>251</i>	<i>149</i>	<i>108</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>61.3</i>	<i>43.0</i>

a Los datos corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. No incluye los permisos, las condecoraciones ni las minutas del Senado

b Equivale a: (aprobadas por fuente / total de aprobadas) X 100

c Equivale a: (Aprobadas / presentadas X 100)

d Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Fuente: Benito Nacif Hernández, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México" en *Política y gobierno*, México, CIDE, núm 1, enero a junio de 2004, p. 19.

Según Nacif, "Cómo puede verse, si la iniciativa fue presentada por el ejecutivo, la probabilidad de que fuera aprobada llegaba casi a 100 por ciento."¹⁵³ La tabla 1 refleja que la legislación propuesta por el ejecutivo representó entre 81.9 y 76.9 por ciento del total

¹⁵³ *Ibid.*, p. 20.

de iniciativas aprobadas durante las dos últimas legislaturas con gobiernos unificados. La contribución del ejecutivo al volumen de la legislación producida superaba por mucho a la de los legisladores de todos los partidos políticos representados en el Congreso. Los diputados eran la principal fuente de las iniciativas que llegaban a comisiones, pero a la hora de hacer los dictámenes para enviarlos al pleno, las iniciativas del ejecutivo eran las que realmente importaban.¹⁵⁴

En la siguiente tabla (número 2) se muestra como ha afectado el gobierno dividido al proceso legislativo y muestra los cambios más significativos en la relación. El impacto del gobierno dividido ha sido significativo. En una primera reflexión de Nacif se subraya el aumento sustancial de las iniciativas presentadas por los legisladores de los tres principales partidos.¹⁵⁵

La explicación que da Nacif al respecto es que “...el Ejecutivo adecuó su comportamiento al nuevo equilibrio de poderes. Anticipando que la probabilidad de que sus iniciativas fueran aprobadas había disminuido...”.¹⁵⁶ Con la llegada del presidente Vicente Fox a la presidencia, el número total de iniciativas presentadas por el llegó a 61. Su tasa de éxito es considerablemente alta, aunque ha sido la más baja en las cuatro últimas legislaturas con el 82.3 por ciento.¹⁵⁷ Sin embargo, el indicador más importante que captura el

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 22.

¹⁵⁵ *Ídem.*

¹⁵⁶ *Ídem.*

¹⁵⁷ Existe diferencia en la tasa de éxito del presidente presentada en la tabla 1, donde los datos son tomados de Fundar Centro de Análisis e Investigación y, los de Benito Nacif. La explicación es que este indicador (tasa de éxito del iniciador de la iniciativa, en este caso el presidente) puede sufrir variaciones de acuerdo a la forma de contar las iniciativas aprobadas. Esto se debe a que hay iniciativas que son sometidas a votación en el pleno en forma separada, aunque originalmente pudieran ser parte de la misma iniciativa. Por ejemplo tenemos a la miscelánea fiscal. Esta ley en ocasiones se dictamina y se envía al pleno en forma separada, ya que existen posiciones convergentes en unos puntos y otros no. La parte donde no hay diferencias entre los grupos parlamentarios se aprueba. La parte donde existen diferencias tarda más tiempo en ser analizada y negociada para su aprobación, por lo que se aprueba con posterioridad. La aprobación posterior se le acredita al Ejecutivo por ser el iniciador, sin embargo a la hora de contar se puede tomar como una sola iniciativa (como originalmente estaba), o como dos iniciativas diferentes. En este caso es a criterio del investigador. Lo importante de esto es que contando de una forma u otra en promedio las es casi la misma. Fundar reporta un 84.4% y Benito Nacif 82.3%. Esto nos da un margen de error del +-2.1%.

impacto del fenómeno de gobierno dividido en el equilibrio constitucional de poderes es la contribución de cada fuente a la producción legislativa total de la Cámara de Diputados.

Tabla 3:El proceso legislativo de la Cámara de Diputados bajo gobiernos divididos (1997-2003).a

Fuente	Presentadas		Aprobadas		Contribución b		Tasa de éxito c	
	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03
Ejecutivo	32	61	28	50	20.4	18.2	87.5	82.3
PRI	86	306	15	54	10.9	19.6	17.4	17.6
PAN	168	265	31	65	22.6	23.6	18.5	24.5
PRD	157	294	20	45	14.6	16.4	12.7	15.3
PT	23	41	7	6	5.1	2.2	30.4	14.6
PVEM	44	74	8	14	5.8	5.1	18.2	18.9
Legislaturas estatales d	25	86	1	15	0.7	5.5	4	17.4
Independientes	10	11	2	1	1.5	0.4	20	9.1
PAS	-	13	-	0	-	0.0	-	0.0
PSN	-	8	-	0	-	0.0	-	0.0
CDPPN	-	6	-	0	-	0.0	-	0.0
Conjuntas	-	42	-	25	-	9.1	-	59.2
Otros	61	-	25	-	18.3	-	40.9	-
<i>Total</i>	<i>606</i>	<i>1207</i>	<i>137</i>	<i>275</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>22.6</i>	<i>22.8</i>

a Los datos corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de diputados

b Equivale a: (aprobadas por fuente / total de aprobadas) X 100

c Equivale a: (Aprobadas / presentadas X 100)

d Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Fuente: Benito Nacif Hernández, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México" en *Política y gobierno*, México, CIDE, núm 1, enero a junio de 2004, p. 21.

Cómo se observa en la tabla, las dos últimas legislaturas en las que hubo mayoría afín al presidente, el Ejecutivo fue responsable del 81.9 y 76.9 por ciento del volumen total de la legislación aprobada por la Cámara. Al perderse la mayoría presidencial en la Cámara de Diputados la contribución del Ejecutivo bajó al 20.4 por ciento en la LVII legislatura y a 18.2 por ciento en la LVIII legislatura. Lo cual soporta claramente al argumento de Nacif acerca de que el presidente ya no es el principal promotor del cambio legislativo en México,¹⁵⁸ como lo podemos constatar en la siguiente tabla:

Tabla 4: evolución de la producción legislativa del ejecutivo

Trienio	Reformas Constitucionales	Número de Iniciativas presentadas por el ejecutivo	Tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales
1988-1991	9	—	96%
1991-1994	42	—	98%
1994-1997	52	111	99%
1997-2000	25	100	90%
2000-2003	11	549	80%
2003-2006	7	145	70%

Fuente: elaboración propia con datos de Laura Valencia Escamilla, “Puntos de Veto en la relación Ejecutivo-Legislativo”, en *Sociológica*, México, UAM-A, núm. 62, septiembre a diciembre de 2006, p. 56.

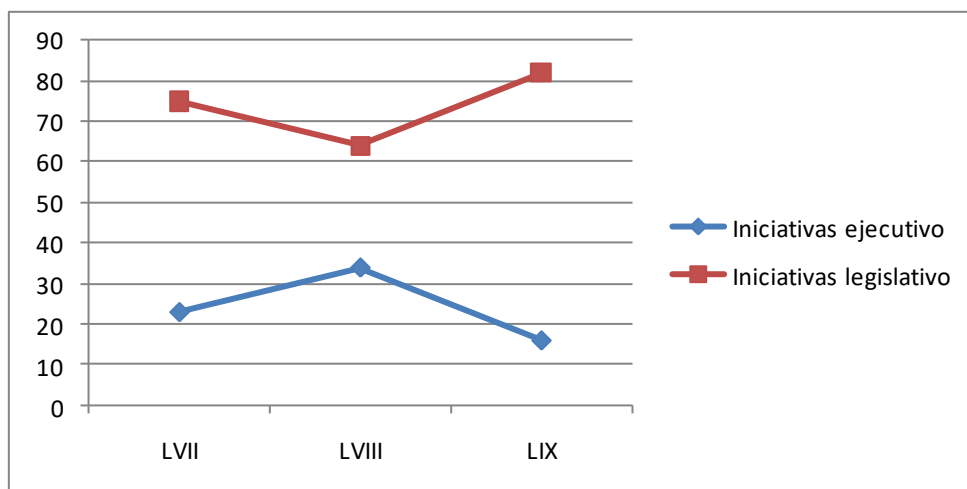
Ahora bien, el hecho de que el presidente ya no sea el principal promotor de los cambios legislativos, no quiere decir que haya perdido capacidad de influencia, como se muestra en la tabla tres, de la legislación que el inicia o promueve, sigue siendo teniendo altos grados de aprobación. En conclusión éste primer punto nos permite apreciar que el

¹⁵⁸ Es importante señalar los límites del indicador de Benito Nacif que el mismo reconoce: “Conviene aclarar que las cifras sobre el proceso legislativo presentadas tratan a todas las iniciativas de ley como si tuvieran el mismo valor. Esto desde luego es una simplificación. Las iniciativas son muy diferentes entre sí, tanto en su contenido como en su extensión e importancia. Además los datos no toman en cuenta posibles modificaciones o enmiendas de las que las iniciativas hayan sido objeto tanto en las comisiones como en el pleno de la Cámara de Diputados”. Y continúa “[...] los datos reflejan variaciones significativas en el proceso de producción de cambios legislativos”. Para ampliar ésta idea véase: Benito Nacif, *Op. Cit.*, pp. 19-20.

multipartidismo ha cambiado al principal promotor de los cambios, se paso del ejecutivo al legislativo.

Otro aspecto importante que se debe tomar en cuenta en el efecto del multipartidismo es que las iniciativas presentadas por el poder legislativo es superior al del poder ejecutivo. Por ejemplo, en la legislatura LVII veintitrés por ciento de las iniciativas votadas en el pleno tuvieron como origen el poder ejecutivo, en tanto que setenta y cinco por ciento fue promovido por los miembros del congreso. Por su parte en la legislatura LVIII el treinta y cuatro por ciento de las propuestas votadas provino del ejecutivo mientras que los legisladores impulsaron el sesenta y cuatro por ciento. Finalmente en la LIX legislatura (con datos hasta marzo de 2005) dieciséis por ciento de las reformas las propuso el presidente de la república, en tanto que las producidas por los asambleístas representaron el ochenta y dos por ciento del total.¹⁵⁹

Grafica 7: presentación de Iniciativas con origen en el poder ejecutivo y el poder legislativo



Fuente: elaboración propia con datos de Laura Valencia Escamilla, "Puntos de Veto en la relación Ejecutivo-Legislativo", en *Sociológica*, México, UAM-A, núm. 62, septiembre a diciembre de 2006, pp. 43-78.

¹⁵⁹ Laura Valencia Escamilla, "Puntos de Veto en la relación Ejecutivo-Legislativo", en *Sociológica*, México, UAM-A, núm. 62, septiembre a diciembre de 2006, pp. 43-78.

Cuando la Cámara de Diputados se encontraba más fraccionada (en la legislatura LVIII) o cuando el partido del presidente perdió la primera minoría al quedar está en manos de la oposición (en éste caso el PRI para la Legislatura LIX) la cohesión de los tres principales partidos fue mayor ya que se favoreció entre ochenta y noventa por ciento de las propuestas en comparación con la legislatura anterior. En este sentido la coalición PRI-PAN ha sido evidente, no obstante que el PRD coopero en 65 por ciento de los casos. Es decir, los partidos políticos aceptan más recurrentemente los cambios que provienen del propio poder legislativo.¹⁶⁰

Tabla 5: porcentaje de iniciativas discutidas por origen en las legislaturas LVII, LVIII Y LIX

Origen	Legislatura					
	LVII	%	LVIII	%	LIX	%
Ejecutivo	2	23.28	65	34.60	25	15.80
Diputados	65	56.03	99	52.70	90	57
Senadores	22	18.97	22	11.70	40	25.30
Congreso de la Unión	0	0	1	0.53	2	1.27
Congresos Locales	2	1.72	1	0.53	1	0.63

Fuente: Laura Valencia Escamilla, "Puntos de Veto en la relación Ejecutivo-Legislativo", en *Sociológica*, México, UAM-A, núm. 62, septiembre a diciembre de 2006, p. 62.

En la segunda mitad el mandato de Ernesto Zedillo los partidos favorecieron con su voto entre sesenta y setenta y cinco por ciento de sus iniciativas, mientras que las propuestas aprobadas a los miembros de la cámara baja oscilaron entre setenta y noventa por ciento según aumentaba el número de integrantes de los partidos. Vicente Fox logro el apoyo para ochenta por ciento de sus propuestas en su primer periodo, cuando el consenso en torno a su figura era mayor y para sesenta y cinco por ciento en lo que va de su segundo

¹⁶⁰ *Ídem.*

trienio. En cambio, las propuestas de los legisladores mantuvieron en ambos periodos altas tasas de aprobación en el rango de ochenta a noventa por ciento.¹⁶¹

Se puede apreciar que de entre las votadas en contra según su origen, el rechazo a las presidenciales osciló entre once y, treinta y tres por ciento en los tres periodos, porcentajes que incluyen la oposición del propio partido del presidente, el cual votó en contra de ellas en entre diecinueve y veintinueve por ciento de los casos. Este comportamiento quizás haya obedecido al hecho de que más del sesenta por ciento de las reformas introducidas por el poder ejecutivo fueron discutidas en lo particular, es decir, a que la condición de los partidos de oposición para aprobar iniciativas presidenciales fue la modificación de la propuesta original. Fue tal la cantidad de enmiendas que se pretendía introducir a los proyectos de ley del ejecutivo que el PRI en su momento, y el PAN recientemente, tuvieron que rechazar una gran cantidad de las mismas.

Las iniciativas originadas en la Cámara de Diputados fueron mejor recibidas que las del ejecutivo: en promedio ochenta y cinco por ciento contaron con el apoyo de la mayoría, en tanto que la proporción de rechazo fue de apenas quince por ciento. Durante el gobierno de Vicente Fox se observa un incremento significativo en el número de iniciativas apoyadas por los grupos parlamentarios originadas en su propio seno, lo cual muestra un cambio en el papel del legislativo en la formulación de políticas públicas.

Cabe resaltar que las iniciativas registradas en el periodo de estudio tuvieron modificaciones casi en su totalidad. Los datos reportan que los paquetes legislativos votados en lo general en su mayoría sufrieron modificaciones al ser votados en lo particular, es decir, artículo por artículo, dicho de otra forma los artículos individuales de los paquetes legislativos referidos fueron sometidos a una segunda votación hasta en 45% de los casos.¹⁶²

¹⁶¹ *Ídem.*

¹⁶² *Ídem.*

Entre cuarenta y cinco y sesenta y cinco por ciento de las votaciones registradas se refieren a modificaciones de iniciativas provenientes del ejecutivo, en tanto que sólo se modificaron entre veinte y cuarenta por ciento de las originadas en los grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios favorecieron en general los paquetes legislativos, mientras que las alteraciones que dichos paquetes sufrieron encontraron mayor oposición. De acuerdo con los datos disponibles, los tres principales partidos apoyaron más de noventa por ciento de los paquetes legislativos en las tres legislaturas; sin embargo, cuando las propuestas se discutían y votaban en lo particular, produciéndose modificaciones, los grupos parlamentarios fueron más renuentes a poyarlas.¹⁶³

En la LIX legislatura el porcentaje de rechazos se incremento considerablemente, sobre todo en las votaciones en lo particular. El PAN se opuso a treinta y cinco por ciento de las modificaciones solicitadas a los paquetes legislativos, el PRI hizo lo propio en veinticuatro por ciento de las votaciones, mientras que el PRD estuvo en contra de veintinueve por ciento de los cambios, lo que significa que el acuerdo que en la mayoría de los casos habían logrado conseguir en un inicio, en las votaciones generales, se redujo en las particulares, al tiempo que también disminuyó la disciplina entre los miembros de los partidos.

3.2 La calidad de la legislación de los gobiernos divididos en México

Una vez realizado al análisis de la producción desde el punto de vista cuantitativo es importante saber si la legislación producida en los gobiernos divididos es de una calidad importante. Al respecto hay que decir sin embargo, que un análisis de este tipo es más complicado, de hecho el número de las investigaciones que analizan la calidad de la legislación es menor en comparación a los análisis cualitativos.

¹⁶³ *Ídem.*

Es razonable pensar que algunas leyes son más importantes que otras en función de que presentan distintos niveles de relevancia que afectan en distinto grado a la ciudadanía y los grupos que la componen.¹⁶⁴ No debe pasar desapercibido el hecho de que cualquier ponderación de las leyes, según el nivel de importancia, constituye un enunciado provisorio, puesto que no existe un criterio universal que diga cuales leyes son importantes y cuáles no.¹⁶⁵

En este caso para dar cuenta de la calidad legislativa recurrimos al análisis de la calidad legislativa de Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas. Estos autores realizaron una evaluación del proceso por el que pasa la generación de una ley. Éste modelo asigna un valor de importancia a la ley atendiendo al grado de conflicto: a mayor relevancia de una ley, mayor conflicto, porque hay intereses reconocidos por los grupos parlamentarios en disputa. De éste modo, los autores buscaron no sólo considerar el volumen legislativo sancionado, sino también sus niveles de importancia, calidad e impacto.

Para distinguir la cantidad de la calidad de las iniciativas aprobadas se realizó a través de un filtro que ubicó la importancia política de las leyes. Bajo esta perspectiva la importancia política de una ley está determinada por su alcance pero también por la dimensión que asume el choque de intereses entre el gobierno y la oposición y entre los mismos grupos parlamentarios¹⁶⁶

En la lógica parlamentaria, la contribución más importante que la oposición puede hacer es la colaboración con proyectos alternativos, con enmiendas, con comentarios y sugerencias, con críticas y propuestas a la formación de las leyes. Una vez que la oposición ha colaborado activamente en la redacción del texto de una ley, de un punto de acuerdo,

¹⁶⁴ Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, "El poder ejecutivo y la producción legislativa en México" en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el poder legislativo*, México, UAM-I-UC-Miguel Ángel Porrúa, p. 220.

¹⁶⁵ *Ídem.*

¹⁶⁶ *Ibid.* p. 218

de un orden del día, de un dictamen, su voto favorable o su abstención son la culminación necesaria de un proceso que tiene raíces más allá de los datos brutos de las votaciones.¹⁶⁷

El modelo considera la combinación de cuatro variables a través de las cuales se obtiene un índice que pondera el nivel de importancia e informa acerca del conflicto político que genera una iniciativa durante el proceso legislativo: alcance, repercusión, debate y votación.¹⁶⁸

La calidad de la ley, medida por el nivel de importancia política, a su vez, puede servir como parámetro para evaluar el rendimiento del ejecutivo y de los grupos parlamentarios como órganos de representación política en contextos de gobiernos sin mayoría.¹⁶⁹

En éste caso la medición de la calidad legislativa se centro exclusivamente en el análisis de la producción legislativa iniciada por el ejecutivo, o que al ejecutivo le interesaba. El índice de importancia de la ley puede variar entre 0 y 5 y genera seis posibles registros de importancia, (0,1,2,3,4,5). Simplificando el análisis, los seis registros serán reducidos a tres categorías de análisis: baja importancia (0 y 1), mediana importancia (2 y 3) y alta importancia (4 y 5).¹⁷⁰

De acuerdo con los resultados obtenidos, en la LVII legislatura, de las 50 iniciativas aprobadas al Ejecutivo, 18 se consideran de alta importancia, 25 de mediana importancia y 7 de baja importancia. En la legislatura LVIII, de 70 iniciativas que le fueron aprobadas al ejecutivo, 11 fueron de alta importancia, 26 de mediana importancia y 33 de baja importancia. En la LIX legislatura, de las 59 iniciativas aprobadas al presidente 18 se consideraron de alta importancia, 19 de mediana importancia y 22 de baja importancia.¹⁷¹

¹⁶⁷ *Ídem.*

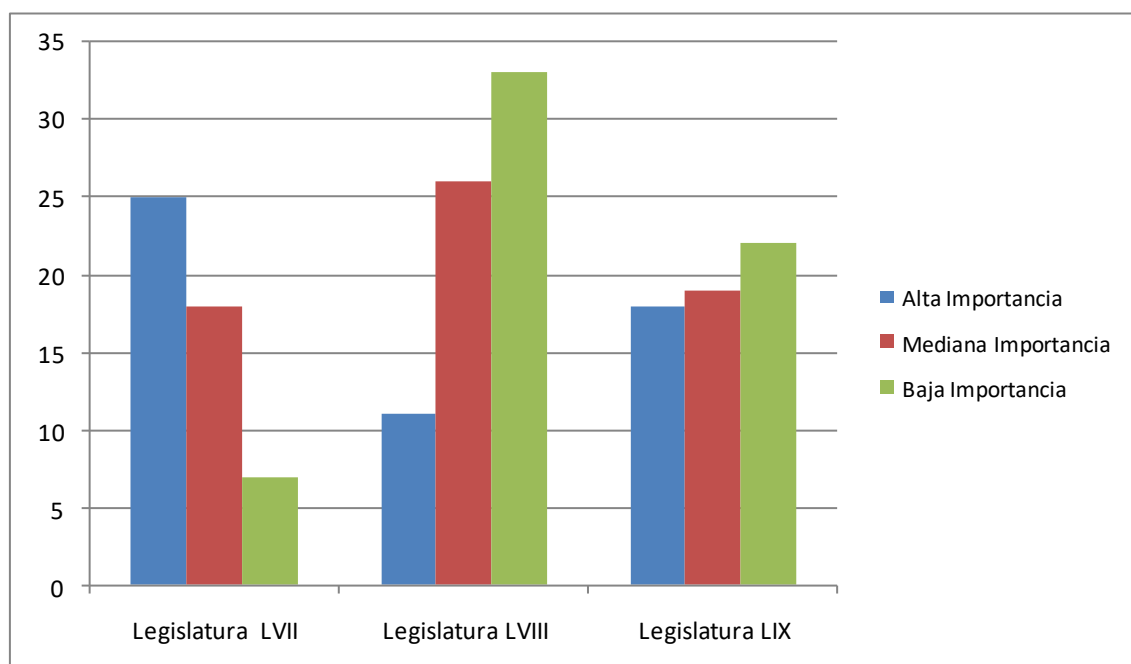
¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 220.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 221.

¹⁷⁰ *Ibid.*, pp. 221-222.

¹⁷¹ *Ibid.*, pp. 223-225.

Grafica 8: calidad de la producción legislativa en las legislaturas LVII, LVIII y LIX: la legislación en los gobiernos divididos



Fuente: Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, “El poder ejecutivo y la producción legislativa en México” en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el poder legislativo*, México, UAM-I-UC-Miguel Ángel Porrúa, p. 226.

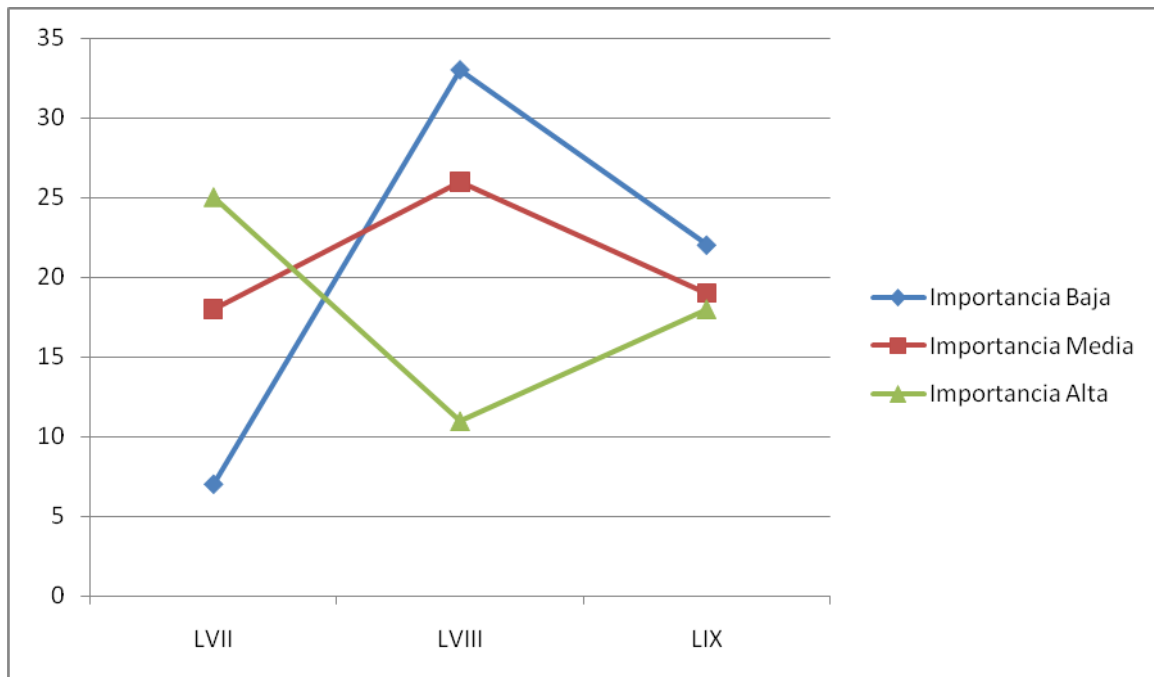
La calidad de las iniciativas del ejecutivo obtuvo su punto más bajo en la LVIII legislatura. En la LIX se recuperó ligeramente y sin embargo, menos del 50 por ciento de su trabajo parlamentario resulta trascendente. En las legislaturas LVIII y LIX, el ejecutivo tuvo efectivamente el respaldo en más del 60 por ciento de iniciativas que, sin embargo, carecen de relevancia.¹⁷²

La tendencia sobre el nivel de importancia política de la ley no parece estar definida o concentrarse en ningún rango. No obstante, hay que señalar que desde éste modelo de análisis, en promedio, el poder ejecutivo y legislativo continúan concentrando la mayor cantidad de iniciativas en el rango de mediana importancia política.¹⁷³ P.

¹⁷² *Ibid.*, p. 226.

¹⁷³ *Ídem.*

Grafica 9: tendencias de la producción legislativa según el nivel de importancia política



Fuente: Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, "El poder ejecutivo y la producción legislativa en México" en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el poder legislativo*, México, UAM-I-UC-Miguel Ángel Porrúa, p. 226.

El análisis del conflicto generado en torno a cada iniciativa durante el proceso legislativo, muestra una parte del fenómeno legislativo, referente al significado, contenido y calidad de la legislación.¹⁷⁴

La producción legislativa dista de concentrar los asuntos de mayor trascendencia para el poder ejecutivo, al menos así lo indica la aplicación de éste modelo de importancia política de la ley. Los asuntos de mayor conflicto y mayor relevancia que le aprueban al ejecutivo constituyen un tercio del total de iniciativas que procesa el poder legislativo. Los dos tercios restantes de iniciativas presentadas por el ejecutivo y que le son aprobadas se tratan de asuntos de mediana y baja relevancia.¹⁷⁵

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 228.

¹⁷⁵ *Ídem.*

Esto muestra la dificultad de los órganos de representación política cuando predomina la confrontación; existe una mayor fluidez del proceso cuando se respaldan las iniciativas desde el trabajo en comisiones.¹⁷⁶

El análisis de las iniciativas impulsadas por la presidencia deja ver el grado de conflicto en las partes involucradas en el proceso legislativo que impiden comprometerse con asuntos considerados de interés nacional. Algunos de los grandes problemas del país traducidos en reformas sustantivas se enfrentan a una muralla parlamentaria, pero también a la ineficacia del poder ejecutivo para construir consensos en torno a objetivos comunes.¹⁷⁷

No obstante, los avances en términos de la producción legislativa en México son innegables, sobre todo por el hecho de que el dinamismo y la participación de los diferentes grupos parlamentarios en la producción de leyes han permitido recuperar una función constitucional anteriormente monopolizada por el ejecutivo.¹⁷⁸

3.3 La gobernabilidad en los gobiernos divididos

La pugna de poderes enfatiza el potencial desestabilizador en la relación ejecutivo-legislativo el análisis de la convivencia entre los poderes y el régimen presidencial surgió con el conocido trabajo de Juan Linz sobre los peligros del presidencialismo¹⁷⁹ y su cuestionado argumento en favor de la superioridad de los regímenes parlamentarios.

Sucesivos trabajos de han enfatizado las distinciones institucionales dentro de la familia del presidencialismo, pero siempre bajo el supuesto de que la pugna de poderes constituyen una importante fuente de inestabilidad en este tipo de régimen.

¹⁷⁶ *Ídem.*

¹⁷⁷ *Ídem.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 229.

¹⁷⁹ Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?" en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, volumen 1, Madrid, Alianza, 1997, p. 13.

La perspectiva convencional ha sostenido que el modelo presidencial permite la coexistencia de dos poderes electos con fuentes de legitimidad electoral y mandatos igualmente válidos. Cuando el presidente y el congreso entran en conflicto se genera una parálisis institucional capaz de abrir el camino a la inestabilidad política. En vista de la centralidad de este argumento en el análisis de la gobernabilidad, resulta imprescindible contar con un análisis exhaustivo del verdadero impacto de estos conflictos sobre la estabilidad política.¹⁸⁰

Resulta esencial notar que el concepto de crisis presidencial envuelve una gran diversidad. La génesis y el desenlace de estos episodios varían enormemente de acuerdo a las configuraciones históricas concretas, y es posible identificar una gran heterogeneidad en las condiciones institucionales que les sirven de marco. Esta heterogeneidad se manifiesta en la naturaleza del régimen bajo el cual las crisis tienen lugar, en el grado de constitucionalidad de su resolución, en la posición relativa del congreso y del presidente a lo largo de la crisis.¹⁸¹

No todas las crisis presidenciales tienen lugar en un contexto estrictamente democrático. La gestación de una crisis presidencial requiere suficiente autonomía de ambos poderes como para que una confrontación resulte posible, pero no necesariamente implica un alto grado de democratización en otras dimensiones del régimen político. Cabe suponer que el grado de democratización del sistema afecta sustancialmente la dinámica de las crisis presidenciales, pero ésta es una cuestión que sólo puede ser abordada empíricamente si se reconoce que los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo pueden ocurrir en diversos tipos de régimen.¹⁸²

¹⁸⁰ Aníbal S. Pérez Liñan, "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: Hacia un nuevo presidencialismo" en *Latin American Research Review*, Texas, Universidad de Texas, núm. 3, octubre de 2003, pp. 149-162

¹⁸¹ *Ídem.*

¹⁸² *Ídem.*

La ventaja inicial de un sistema presidencial se encuentra justamente en aquella característica que llevó a Linz a advertir en contra de las legitimidades democráticas duales.

Si los poderes están claramente definidos y el método de elección limita la fragmentación del sistema de partidos, puede ser beneficioso tener dos agentes del electorado en vez de uno solo. Los sistemas presidenciales funcionan mejor si el presidente tiene poderes relativamente limitados. En un sistema presidencial, debilitar la presidencia significa principalmente debilitar sus poderes legislativos.¹⁸³

Cuando el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del congreso para debatir, hacer componendas y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas que confrontan a la sociedad es profundamente limitada. En cambio, el presidente adquiere una importancia legislativa enorme y tiene armas formidables con las cuales modera y ajusta la legislación para responder a sus intereses y limitar la construcción de consensos dentro de la asamblea. En este aspecto, probablemente no es casual que algunos de los quiebres más conocidos entre las democracias presidenciales han sido de sistemas con presidencias fuertes.¹⁸⁴

Cuando la presidencia es relativamente débil frente al congreso, situaciones en que el presidente carece de mayoría en el congreso no tienen por qué ser momentos de crisis, e inclusive pueden ser deseables. Ciertamente es favorable que el partido del presidente sea un partido importante, porque de lo contrario la probabilidad de un conflicto sin resolución entre el ejecutivo y el legislativo se incrementa.¹⁸⁵

¹⁸³ Scott Mainwaring; Matthew S. Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica" en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, núm. 135, octubre a diciembre de 1994, pp. 397-418.

¹⁸⁴ *Ídem.*

¹⁸⁵ *Ídem.*

Pero si el partido del presidente es grande, pero no dominante, entonces uno o más de los diversos partidos menores que gane asientos en el congreso puede negociar con el presidente en el proceso legislativo y, por lo tanto, juega un papel significativo, pero sin llegar a ser tan decisivo como frecuentemente son los partidos menores dentro de los sistemas parlamentarios.

Otro factor que es muy relevante el de la disciplina partidaria ya que en los regímenes presidenciales la indisciplina o cierto nivel de disciplina partidaria facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales. Los partidos no necesitan ser rígidamente disciplinados, pero la excesiva indisciplina hace más difícil establecer relaciones razonablemente estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura. Los presidentes deben ser capaces de trabajar con las legislaturas, porque de lo contrario estarían más propensos a enfrentar dificultades desmesuradas para gobernar eficientemente. Un mínimo de disciplina partidaria ayuda a que sea posible para los presidentes lograr acuerdos estables con el congreso.¹⁸⁶

Además de lo anterior se debe dedicar una profunda reflexión, de cómo construir una atmósfera social de mayor confianza. No es sólo una cuestión formal de leyes, también es una cuestión de valores compartidos. Tener bien el Estado y sus instituciones es importante, pero la fuerza del capital social realmente tiene que ver con valores y la cultura.¹⁸⁷

Un régimen político no es algo que pueda diseñarse y obtenerse sólo con la constitución correcta, el sistema electoral correcto o el sistema de partidos correcto. Viene en la realidad de los ciudadanos. Puede moldearse mediante la educación, el liderazgo, las luchas comunes, todas son fuentes de confianza y valores comunes.¹⁸⁸ Por tanto,

¹⁸⁶ *Ídem.*

¹⁸⁷ Francis Fukuyama, "Más allá de la democracia", en *Nexos*, México, núm 293, mayo de 2002, pp. 27-33.

¹⁸⁸ *Ídem.*

necesitamos las dos cosas, instituciones y valores, para crear un régimen político moderno y democrático que al mismo tiempo promueva el crecimiento, sea visto como legítimo y sirva como fuente de participación democrática.¹⁸⁹

En México el funcionamiento del régimen es normal ya que el presidente no es para nada poderoso. Tiene el poder de veto para frenar piezas aprobadas por el Congreso en defensa del *statu quo*, que es significativo ya que sólo las dos terceras partes de ambas cámaras podrían destruir el veto y convertir una propuesta estrictamente congresional en ley.

El presidente de México tiene también una amplia capacidad para presentar iniciativas, pero no tiene prácticamente materias en las que monopolice la presentación de estas.¹⁹⁰ Por otro lado, el presidente no cuenta con poderes de decreto en la producción de leyes secundarias.

En consecuencia, dicho en términos generales, el presidente no puede producir legislación ignorando a la legislatura, y la legislatura no puede producir legislación ignorando al presidente, salvo que el Congreso logre derrotar el veto presidencial con las dos terceras partes del voto en cada una de las cámaras.

¹⁸⁹ *idem*.

¹⁹⁰ En el caso del presupuesto es cierto que el presidente tiene la facultad exclusiva que le da la Constitución para presentarlo, pero siempre por lo general sufre enmiendas, por lo que no se puede afirmar que es una competencia exclusiva del ejecutivo.

Capítulo 4. Consecuencias y perspectivas del régimen presidencial en México

4.1 Consecuencias del multipartidismo en las relaciones entre poderes: perspectivas

En ausencia de mayoría ¿Cuáles son las implicaciones previsibles para la relación entre el poder ejecutivo y legislativo? El régimen político mexicano básicamente tiene partidos que se agrupan en tres bloques, es decir, actúan como tres partidos, y tiene tres instituciones, con lo cual se pueden dar 27 escenarios que dependen del voto de la ciudadanía para producirse, dicho de otro modo, dependiendo de la ocupación partidista en los distintos cargos, es como estos escenarios se pudieran presentar.

A pesar de que se pueden presentar distintos escenarios es previsible que la relación ejecutivo legislativo, aparezca el conflicto y se dé en dos ámbitos: el del status de cada rama de gobierno y el de la política pública.¹⁹¹

Dado que las relaciones entre los poderes se rigen en parte por las fortalezas institucionales de cada rama, un gobierno dividido promueve que cada institución proteja e incluso promueva su status constitucional.¹⁹²

Esta consecuencia se da porque con gobiernos divididos la autoridad formal asignada a las ramas de poder se convierte en un activo vital para evitar que una rama invada las prerrogativas de la otra. La defensa del status político consiste en que cada rama buscará una interpretación constitucional favorable a sus atribuciones, o incluso, del lado del ejecutivo se buscará la obtención de poderes extraordinarios. Por contrario el Congreso buscará mayor control sobre la burocracia que hasta el momento ha dependido del ejecutivo.¹⁹³

¹⁹¹ María Amparo Casar, "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México" en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.) *Gobierno sin..., Op. Cit.*, p. 363.

¹⁹² *Ídem.*

¹⁹³ *Ídem.*

El efecto central de un gobierno dividido es que el control institucional que viene con la condición de mayoría eleve las preferencias de la política del partido de oposición a un nivel a la par de las del presidente o de su partido o por encima de ellas. El ejecutivo se ve entonces, en la necesidad, de negociar para lograr el paso de una iniciativa de ley. Esto es natural, pues con un gobierno dividido habrá más de un actor capaz de controlar las políticas, y los actores que intervienen tienen distintas preferencias. Esta negociación implicará dos pasos: asegurar que su propio partido respalde la iniciativa y adquirir los votos necesarios de los congresistas de uno o más partidos de oposición que la apoyen.¹⁹⁴

Cuando hay gobiernos sin mayoría, la cooperación es más difícil de obtener. Los factores que determinan el apoyo de los partidos de oposición son múltiples pero entre ellos destacan: la distancia de las próximas elecciones, su posición ideológica, y el grado de disciplina partidaria, esto es, el incentivo que tengan los miembros del congreso para adherirse o defecionar de la línea marcada por el líder de su partido.¹⁹⁵

En términos generales puede plantearse que a menor distancia ideológica (respecto del tema de la iniciativa) a mayor lejanía de las elecciones y a mayor disciplina, las probabilidades de obtener el apoyo de la oposición serán más altas. En todo caso, los partidos normaran su acción con base en el análisis que hagan de la conveniencia de diferenciarse del partido del presidente y de apoyar las iniciativas y pagar el costo de la identificación.¹⁹⁶

Del lado del Congreso se espera que busque su fortalecimiento de dos formas: 1) modificando las reglas internas de su funcionamiento, y 2) aumentando la capacidad técnica y operativa del Congreso mediante un aumento del personal capacitado y su

¹⁹⁴ *Ibid.*, pp. 363-364.

¹⁹⁵ *Ídem.*

¹⁹⁶ *Ídem.*

profesionalización, mayores recursos y mayor incidencia en el proceso de formulación o modificación de las políticas públicas.

Si el Congreso se fortalece se puede esperar que éste órgano compita con el presidente en lo relativo a la fijación de la agenda, a la toma de decisiones de política pública y a su función de control sobre los actos del ejecutivo.

Un gobierno dividido o sin mayoría obliga a los partidos a tener posiciones claras, a argumentarlas, a sostenerlas frente al resto de los actores, a asumir el costo de las posiciones políticas frente al electorado, pero también a ceder y a ejercer su poder.

Una vez que analizamos las perspectivas cabe preguntarse ¿es oportuno modificar el régimen para disminuir el conflicto? Y si esto es así ¿en que rumbo tienen que ir esas modificaciones?

Recientemente se ha estudiado la transformación que sufren los regímenes políticos en la consolidación a la democracia. Lo que ha despertado mayor inquietud es lo concerniente a la forma en que se lleva a cabo el nacimiento de un régimen democrático, en sustitución de uno autoritario, así como el funcionamiento regular del mismo una vez establecido y asentado.

En este sentido, se dice que el establecimiento de un nuevo régimen democrático ocurre dentro de la consolidación a la democracia. Esta es la última de tres fases por las que atraviesa un país cuando pasa de un estado autoritario a uno democrático.¹⁹⁷

De acuerdo con este modelo, el cambio se inicia con la crisis del régimen autoritario. En esta etapa las normas, instituciones y estructuras del régimen en crisis se sustituyen por

¹⁹⁷ Este ha sido el caso de España, varios países de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Portugal y más recientemente México, por mencionar algunos ejemplos.

otro conjunto de normas, instituciones y estructuras que se ordenan ahora en función de un nuevo sistema de valores.¹⁹⁸

En el tránsito del autoritarismo a la democracia coexisten los principios y reglas de uno y otro, en la medida que ni el antiguo régimen ha sido sustituido ni el nuevo régimen está totalmente establecido. “La transición termina, pues, con la instauración formal del nuevo régimen”.¹⁹⁹

Por lo tanto, la fase que sigue, cuando el proceso tiene éxito, es precisamente la de consolidación del nuevo régimen recién instaurado. En el caso de México nos encontramos en este supuesto. Ni hemos desechado el régimen político anterior, ni hemos instaurado del todo al nuevo régimen. Estamos en el proceso de consolidar los avances o de correr el peligro de sufrir una regresión.

Según Julián Santamaría, la fase de la consolidación de las democracias ocurre cuando “...el nuevo régimen queda formalmente instaurado”.²⁰⁰ Esto puede ocurrir de la siguiente manera: el régimen anterior se desecha a través de la derogación de la constitución y se procede a que el parlamento (o congreso en el caso de México) inaugure un nuevo régimen elaborando una nueva constitución. Este proceso es lo que se denomina consolidación democrática.

Para dejar en claro el concepto, por consolidación se entiende el proceso de institucionalización político-material del nuevo régimen. Durante este proceso se eliminan, reducen o se crean nuevas estructuras y reglas de convivencia entre los actores políticos, es decir, se perfila con mayor precisión la estructura de la competencia política y se amplía la legitimidad del régimen. Por lo tanto, es un momento de revisión y reforma del viejo

¹⁹⁸ Julián Santamaría, “El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, núm 2, abril a junio de 1998, p. 4.

¹⁹⁹ *Ídem*.

²⁰⁰ *Ídem*.

orden jurídico, de desarrollo e integración de los principios institucionales, reglas, procedimientos y valores del nuevo régimen; de clarificación del sistema de partidos, de estructuración de los apoyos sociales necesarios para garantizar su autonomía y continuidad.²⁰¹

Tomando en cuenta los señalamientos sobre la consolidación democrática, algunos autores piensan que en México la consolidación tiene que darse con el establecimiento de un régimen parlamentario, en sustitución del presidencial.

Los argumentos, que los llevan a concluir esto principalmente son dos. Que se tiene un gobierno minoritario incapaz de implantar un plan de gobierno y una oposición que no tiene incentivos para cooperar.

La explicación es que en los regímenes presidenciales no se tiene una estructura que fomente las coaliciones de gobierno, que facilite el gobierno democrático, sobre todo en contextos con desigualdad económica, social, ideológica y de un sistema multipartidista, como en el caso de México.

En nuestro país el sistema de partidos se ha fortalecido y hemos pasado de un sistema de partido hegemónico, a un sistema de pluralismo moderado, donde la oposición en su conjunto es mayor en el poder legislativo, y en los gobiernos locales. Por supuesto no se puede pensar que una mayoría opositora va a apoyar un gobierno enemigo en el terreno electoral, sin ningún incentivo.

Según nuestro punto de vista, el problema que se tiene que resolver en México, con la instauración o corrección de un nuevo régimen, es la forma de construir mayorías que puedan gobernar, pero sobre todo que los actores aprendan a utilizar sus prerrogativas

²⁰¹ Samuel Huntington citado en Julián Santamaría, *Ibíd.*, p. 5.

institucionales y además acepten las victorias o las derrotas, sin que ello nos lleve a una crisis del sistema que a nuestro parecer no la hay.

En México, las diferencias entre los actores políticos no han llegado a un extremo de ingobernabilidad, pero sí es evidente una gran incapacidad, por parte del presidente, para construir acuerdos. Por otra parte, si el sistema presidencial no permite la reelección, las personas en los cargos no tienen mayor incentivo para modificar sus posiciones.

Las dos características anteriores provocan que, tanto en el poder ejecutivo como en el poder legislativo, carezcan de responsabilidad en sus actuaciones. Si bien es cierto que a primera instancia se podría pensar que en un régimen presidencial se puede identificar a la persona y exigir responsabilidades de sus actos, esto no es así en la práctica, ya que como en el caso de México no hay reelección de legisladores, no se puede premiar o castigar a los legisladores que desempeñen bien o mal sus funciones.²⁰²

4.2 Viabilidad en las transformaciones del régimen

Existe en América Latina una imagen idealizada del parlamentarismo, que involuntariamente se hace cargo de muchos de sus mitos y no presta mayor atención a los verdaderos efectos que determinan su funcionamiento y estabilidad.

Para realizar un análisis de la viabilidad del régimen parlamentario en México, se debe tomar en cuenta que el diseño político formal e informal de los regímenes políticos (aunque se clasifiquen en la misma categoría) operan con variaciones sustanciales en los distintos países.

El ejemplo más claro al respecto, de la variación de los regímenes de país en país, es el mismo caso de México, ya que a pesar de que hemos estado catalogados como un

²⁰² Sartori Giovanni, "Primero la casa, después el mobiliario", en *Nexos*, México, núm. 293, mayo p. 27.

régimen presidencial, el funcionamiento de nuestro régimen ha sido un caso muy particular en el mundo, que se convirtió en una deformación del régimen presidencial, denominado presidencialismo.

Para ilustrar esto, diremos que los regímenes varían de acuerdo a los sistemas electorales y los partidos políticos, dependiendo de qué tipo sean estos será la forma en que funcionen, ya que se ha visto que una misma estructura organizativa puede funcionar de diferentes maneras.

Por esto mismo, para poder empezar a pensar en la implementación de un régimen de tipo parlamentario se tiene que tomar en cuenta las siguientes variables: la cultura política, el grado de consenso social, el entorno internacional y el éxito socioeconómico.²⁰³

También hay que tomar en cuenta las siguientes condiciones que se necesitarían para poner en marcha un sistema parlamentario según Mario Serrafero:

- a) Incertidumbre ya que no se sabe, en definitiva, cómo funcionará un sistema parlamentario pues nunca ha existido. Los líderes, los partidos y la sociedad deberían aprender nuevos papeles, pues su funcionamiento es distinto a los presidenciales.
- b) Sería necesario para su funcionamiento un sistema de partidos fuerte y estable con clara representación de intereses como condición de aplicación. De lo contrario podrían darse algunas de estas situaciones: 1) inestabilidad de los gobiernos y 2) corrupción generalizada al distribuirse el aparato estatal como botín en una gran coalición.²⁰⁴

²⁰³ Mario Serrafero, "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, abril a junio de 1998, p. 180.

²⁰⁴ *Ídem*.

Con la implantación del régimen parlamentario no se garantizaría tener un congreso fuerte, tampoco se garantizaría la emergencia de poderes ejecutivos menos poderosos y prepotentes, en casos de partidos dominantes, y más teniendo en cuenta la tradición caudillista, personalista y populista de México.²⁰⁵

Teniendo en cuenta lo anterior, para adoptar en el contexto mexicano un cambio drástico de régimen político, cuya mecánica sea la colaboración entre poderes, es necesario no olvidar que los diseños institucionales no operan en el vacío, sino que su funcionamiento depende del contexto, la historia, y el tipo de actores existentes, es decir, requiere que reúnan una serie de condiciones.

Un sistema parlamentario, que impulsa la colaboración entre poderes y las alianzas para la formación de gobierno, requiere de partidos cohesivos y disciplinados, como condición para alcanzar cierta estabilidad política. Además, los regímenes parlamentarios pueden ser tal vez más adecuados para producir gobiernos mayoritarios, que lleven a cabo sus programas con efectividad; sin embargo, cambiar las instituciones es un proceso largo y complejo.

Es decir, se podría crear una nueva constitución que contemplara un régimen parlamentario, sin embargo, los nuevos roles de los actores políticos y de la ciudadanía no sólo se cambian con el establecimiento de una nueva constitución. Este es un proceso más amplio.

Teniendo en cuenta los planteamientos anteriores, hoy en día, los partidos en México experimentan una fragmentación que dificulta establecer pactos para una reforma constitucional, como la que se requeriría para transformar el régimen político.

²⁰⁵ *Ídem.*

Además, cabe mencionar que no existen las condiciones para impulsar una reforma tan grande, empero, esto no quiere decir que nos quedemos en la lógica de un presidencialismo puro, se pueden ir adoptando mecanismos del parlamentarismo para ir avanzando. Como señala Sartori: “el régimen político en México ha sido siempre un caso excepcional en América, más excepcional aún que el estadounidense. Ha sido un caso único como sistema, digamos presidencialista autoritario, y debería evolucionar también hacia una forma única de presidencialismo democrático”.²⁰⁶

Siguiendo los argumentos de Sartori, no se considera viable la elaboración de una nueva constitución ya que, según él, México cuenta con una buena constitución. Por supuesto no le resta importancia a que hay que cambiarla y reforzarla en algunos puntos.²⁰⁷

Sartori menciona que, para elaborar una nueva constitución el Congreso tendría que erigirse en Asamblea Constituyente, lo que es muy difícil en las condiciones democráticas que vive el país. Así pues, lo que más se recomienda es realizar reformas graduales a la constitución, en vez de elaborar una nueva que pretenda implementar en México un régimen de tipo parlamentario.²⁰⁸

El peligro más fuerte que señala este autor, al tratar de implementar un régimen parlamentario a través de una nueva constitución, es que “...si no se tienen las condiciones que el régimen parlamentario requiere o presupone, entonces el sistema en cuestión tropezará y no funcionará como se pretendía.”²⁰⁹

Para Sartori los límites de la ingeniería constitucional están fijados, caso por caso. El análisis de las condiciones servirá para determinar las condiciones de un país y elaborar un

²⁰⁶ Giovanni Sartori, “Primero la casa..., *op. cit.*, p. 27.

²⁰⁷ *Ídem.*

²⁰⁸ Sartori Giovanni, *Límites de la ingeniería constitucional*, México, IFE, 1996, disponible en: <http://deceyec.ife.org.mx/conferencia9.htm>

²⁰⁹ *Ídem.*

instrumento en particular y así producir el efecto que se pretende, que en este caso es lograr un gobierno eficaz. Si existen condiciones de ingobernabilidad en un país, que muestren que el régimen político es ineficaz, existen varias alternativas para tratar de resolver los problemas. Entre las alternativas está el ajustar el sistema electoral y los sistemas de partido, por ejemplo.

El objetivo de la ingeniería constitucional no es redactar constituciones a diestra y siniestra, la ingeniería constitucional sirve para dar alternativas al mal funcionamiento de un régimen político. Por esto se debe entender que el mejor régimen político, en una situación dada, no sólo es aquel que promete efectos o consecuencias, sino también el que puede ponerse en práctica.²¹⁰

4.3 Ajustes a la relación ejecutivo-legislativo en México

Para poder señalar los posibles ajustes que necesita nuestro régimen presidencial, primero debemos tomar en consideración bajo que elementos el régimen presidencial tiene su mejor funcionamiento, en términos de un gobierno eficaz.

En primer lugar, se tiene que considerar al esquema de gobierno dividido y de una vez por todas quitar la idea de volver a tener un gobierno unificado desde las elecciones lo cual quiere decir que el régimen tiene que reconocer la pluralidad (por moderada que sea) y dejar de tratar de construir mayorías artificiales o lo que es lo mismo un gobierno unificado.

El reconocer la pluralidad no quiere decir que no se formen mayorías por el contrario el régimen debe crear las condiciones, donde las mayorías del presidente y el congreso sean las mismas, es decir, tener un sistema de dos, o en todo caso, de tres partidos que sean relativamente sólidos. Permitir cierto grado de indisciplina y contrarrestar la disciplina

²¹⁰ Arturo Núñez, "Comentarios" en *Ibíd.*, disponible en <http://deceyec.ife.org.mx/conferencia9.htm>

férrea que existe en la actualidad le garantiza al gobierno poder buscar el respaldo de los opositores cuando necesite impulsar cambios legislativos, para poner en marcha sus planteamientos de políticas públicas. En esta situación se requiere de partidos que no sean disciplinados, para que el presidente pueda negociar de manera individual con los congresistas y tenga la posibilidad de contar con una mayoría. Los partidos indisciplinados representan en este caso la válvula de seguridad del presidencialismo.²¹¹

Actualmente, México se encuentra en el supuesto de los gobiernos divididos, el sistema de partidos es pluralista moderado, lo cual no sería problema, ya que en gobiernos divididos el régimen funciona bien. El problema se presenta cuando se observa que los partidos políticos son extremadamente disciplinados, lo que impide que el presidente pueda intentar cabildar con algunos congresistas opositores.²¹²

Considerando la situación anterior, Giovanni Sartori identifica tres prioridades que deben atenderse para refuncionalizar al régimen político en México. En primer lugar, Sartori menciona que México necesita redefinir adecuadamente al poder ejecutivo y su relación con el poder legislativo. En segundo lugar, es necesario considerar la reelección continua para los miembros del congreso, aunque no para el presidente de la República. La tercera prioridad es cambiar el sistema electoral que remplace al actual sistema y, una cuarta, aunque no la menciona, es fortalecer al poder judicial.²¹³

Empecemos por analizar la primera prioridad que señala Sartori. La denominaremos redefinición del ejecutivo. La redefinición del ejecutivo contempla una aceptación de su

²¹¹ Sartori Giovanni, *Limites...*, *op. cit.*, disponible en: <http://deceyec.ife.org.mx/conferencia9.htm>

²¹² Ser candidato a puestos de elección popular resulta en este momento muy costoso. La fuente del dinero, marca la forma en que se conducirán los legisladores. Un legislador tiende a ser disciplinado cuando el partido político le otorga todos los recursos necesarios para que gane la elección. Si el legislador muestra indisciplina en las decisiones del grupo parlamentario y les causa problemas en las decisiones cruciales, sabe que no contará más con el apoyo del partido para continuar con su carrera política. Por el contrario si el candidato a legislador, obtiene más recursos que le permitan acceder al cargo por sí sólo o si el apoyo del partido es minoritario, este tendrá un margen de más libertad en sus decisiones, por que funciona mejor en un marco de gobiernos divididos.

²¹³ Giovanni Sartori, "Primero la casa,...", *op. cit.*, p. 28.

rol de liderazgo, estos es, si el presidente no tiene mayoría de su partido en el Congreso, debe aceptar que tiene que priorizar su agenda y entender que negociará sólo los puntos más importantes para él, dicho en otras palabras sacrificar parte de su programa de gobierno.²¹⁴, esto no es un buen deseo, si el presidente en gobiernos divididos tiene resultados (aunque sean pocos) en Congresos sin mayorías en las urnas se le premia por su capacidad de liderazgo que es lo que se busca del presidente en éste tipo de régimen, y no la imposición.

Otro aspecto que podría contribuir a mejorar la relación es la ratificación de algunos miembros del gabinete ya que compartiría responsabilidad de los nombramientos generando nuevos mecanismos de cooperación ejecutivo-legislativo.

Por lo tanto, dentro de la pluralidad partidista la estructura del régimen puede llevar a los distintos partidos políticos a cooperar entre sí. En este sentido, curiosamente, la incertidumbre constitucional respecto de las consecuencias del disenso ha incentivado a los actores para arribar a acuerdos. Es decir, con ciertos cambios en el régimen presidencial se puede incentivar a la cooperación entre los partidos y sobre todo la de los poderes.

En este mismo sentido, para reforzar la función del poder ejecutivo a través de la relación con el legislativo, se podría introducir el mecanismo llamado: trámite legislativo preferencial. Este mecanismo consiste en obligar a dictaminar (modificando, planteando una alternativa distinta o aprobando) ciertas iniciativas en un periodo de tiempo determinado, so pena de que éstas se conviertan en ley.

Si el presidente está interesado en sacar una reforma que le interesa como prioridad de su gobierno, puede darle trámite legislativo preferencial. Con este mecanismo el Congreso

²¹⁴ Como en el caso del Presidente Barack Obama, quién prefirió una reforma de seguridad social a cambio de una reforma migratoria.

queda obligado a dictaminarla en un determinado tiempo, si en ese tiempo el congreso no resolviera, entraría en vigor la iniciativa del presidente.²¹⁵

Es comprensible que después de una era de presidentes casi imperiales, ahora en México se prefiera una presidencia menos poderosa. Pero sin duda hay una confusión al respecto. La presidencia ha caído en un estado de debilidad. Como señala Sartori: “La presidencia autoritaria debe perder poder, pero la presidencia democrática debe ser fortalecida.”²¹⁶ Además de los mecanismos que ya mencionamos para fortalecer al poder ejecutivo se tienen también los siguientes instrumentos: 1) el derecho de iniciar leyes, 2) el veto presidencial, 3) el referéndum, 4) el plebiscito y 5) distintos medios y fórmulas para superar los bloqueos parlamentarios.

Como su nombre lo indica, el presidente puede recurrir al mecanismo de iniciación de leyes, para impulsar un cambio que le parezca de la mayor relevancia. Este mecanismo puede ir en conjunto con el trámite legislativo preferencial, lo cual permite que el sistema sea menos rígido, y los cambios se den a una velocidad más positiva.

El veto sirve para que el presidente pueda detener iniciativas aprobadas exclusivamente por el congreso. Este puede romperse con las dos terceras partes del voto en el legislativo, sin embargo, este mecanismo perdería sentido si se logran realizar mayorías estables.

El referendun y plebiscito son mecanismos de participación ciudadana y consulta, con distintas características cada uno, pero que se pueden utilizar para apoyar una iniciativa o un cambio que se vea empantanado. Así mismo hay instrumentos parecidos que permiten destrabar un empate en la relación ejecutivo-legislativo.

²¹⁵ María Amparo Casar, “Gobernabilidad: La agenda pendiente” en *Nexos*, México, núm 306, junio de 2003, pp. 31-34.

²¹⁶ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional...*, op. cit., p. 232.

La segunda prioridad que señala Sartori es sobre la reelección de legisladores. Este tema es muy controversial, porque despierta la desconfianza debido a nuestro pasado caudillista y personalista. Sin embargo, valdría la pena considerarlo.

Un primer punto a favor de la reelección es que sólo sería para legisladores. En este sentido, la reelección ya se permite, sólo que no es de manera continua. De este modo, lo que se pretendería es la reelección inmediata.

Esta reelección inmediata contribuiría a la profesionalización de la carrera legislativa. Los legisladores tendrían el incentivo de que, si su desempeño es evaluado como positivo por sus electores, seguir en el cargo tantas veces como lo quisieran los electores. Si la evaluación fuera en sentido negativo, tendrían que dejar el cargo. Esto es lo que se conoce como rendición de cuentas.

En el marco de un gobierno dividido la reelección también resultaría muy positiva para el funcionamiento del sistema, ya que los legisladores asumirían posturas para beneficio de sus representados porque en la actualidad las decisiones las toma la cúpula partidista, por lo que si los legisladores se salen de esa línea saben que el partido les retiraría su apoyo y podría terminar su carrera política.

La reelección, por tanto, les permitiría tener un margen más amplio en la toma de sus decisiones y su voto en los cambios legislativos no necesariamente tendrían que ser en el sentido de su partido. La reelección tiene el objetivo de premiar a los legisladores que han tenido un buen desempeño y castigar a los que han fracasado en su labor legislativa.

La última prioridad que señala Sartori es la de transformar el sistema electoral, esto no quiere decir que no se pueda construir un sistema, donde el ganador del ejecutivo cuente con una mayoría sólo o en coalición. Para esto se puede recurrir al mecanismo llamado

segunda vuelta electoral. Esta consiste en hacer que claudiquen los candidatos más débiles en la primera vuelta, quedando únicamente en la elección los más fuertes.

Empero, si hay un partido que por sí sólo logra la mayoría, la segunda vuelta ya no es necesaria. El objetivo principal es garantizar un gobierno de coalición, ya que, como hemos señalado anteriormente, un gobierno democrático y plural no puede estar integrado por una sola fuerza política.

En este mismo sentido de fortalecer al sistema electoral, se podrían hacer reformas de segunda generación al Instituto Federal Electoral. Una primera reforma sería en el sentido de que los consejeros electorales ya no fueran designados a través de los grupos parlamentarios, como en la actualidad. Se necesitaría un mecanismo donde los consejeros fueran designados de tal manera que no tuvieran intervención los partidos políticos. Con esto se garantizaría la imparcialidad del organismo y se terminarían las sospechas del pasado partidista de algunos integrantes de la autoridad electoral.

Aparte de las prioridades que menciona Sartori, también existen signaturas pendientes, sobre todo en el poder judicial. Es necesario dotar al poder judicial con una mayor asignación presupuestal, de tal forma que la independencia del mismo no dependa de ninguno de los otros dos poderes.

Así mismo hay que ampliar las atribuciones del poder judicial, ya que se necesita tener la garantía de que no se le reste autoridad o se subordine a otro poder. El poder judicial debe consolidarse como el árbitro para resolver los conflictos entre los diferentes niveles de gobierno y entre los poderes federales. Es decir, el poder judicial no sólo debe impartir justicia, sino debe convertirse en una especie de juez de última instancia, en los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo, así como de las disputas políticas y electorales de los partidos.

El poder judicial debe abstenerse de ser parte de las disputas políticas de manera que nadie dude de su imparcialidad a la hora de impartir justicia, para que todos acaten sus veredictos finales. Los ministros, magistrados y jueces del poder judicial requieren demostrar a la sociedad y a los partidos políticos que su actuación no se rige por criterios políticos, sino por las normas jurídicas, aplicables a todos los actores, sin preferencias por ninguno de ellos.

El poder judicial debe representar el factor de equilibrio entre los poderes federales, evitando que las disputas políticas se desborden y salgan de los cauces legales. Por esa razón, el sistema legal debe ser reformado para fortalecer al poder judicial frente a los otros poderes federales.

El fortalecimiento del poder judicial también debe incluir la creación de un tribunal constitucional, como una instancia que resuelva las controversias que surjan entre el poder judicial y los otros poderes, porque en la actualidad ese papel lo tiene el propio poder judicial (la Suprema Corte), lo que lo convierte en juez y parte, restándole credibilidad a sus decisiones.

Hasta aquí hemos esbozado algunas modificaciones que podrían implantarse en el régimen político actual, con el propósito de que la democracia mexicana funcione mejor y, deje de estar sometida a menores presiones. Además, las modificaciones propuestas deben producir mejores resultados si los actores políticos se pusieran de acuerdo en un conjunto de reformas que les permitiera hacer su trabajo de manera más eficiente y expedita.

Algunas de estas reformas serían objeto de controversia. Por ejemplo, seguramente los congresistas vean con buenos ojos una limitación a los poderes del veto presidencial, pero seguramente rechazarían la posibilidad de investirlo con un poder más activo para promover cambios en la legislación. No obstante, a esta altura del debate lo importante es

proceder a un diagnóstico adecuado de las deficiencias de la actual constitución y de los principios que deberían regir su reforma. Lo que se pueda o no acordar en la mesa de negociación dependerá de los intereses de las partes, de su poder relativo de negociación y del estado de la opinión pública en la materia.²¹⁷

Como ya señalé anteriormente, además de lo anterior se debe dedicar una profunda reflexión, de cómo construir una atmósfera social de mayor confianza. No es sólo una cuestión formal de leyes, también es una cuestión de valores compartidos. Tener bien el Estado y sus instituciones es importante, pero la fuerza del capital social realmente tiene que ver con valores y la cultura.²¹⁸

Un régimen político no es algo que pueda diseñarse y obtenerse sólo con la constitución correcta, el sistema electoral correcto o el sistema de partidos correcto. Viene en la realidad de los ciudadanos. Puede moldearse mediante la educación, el liderazgo, las luchas comunes, todas son fuentes de confianza y valores comunes.²¹⁹ Por tanto, necesitamos las dos cosas, instituciones y valores, para crear un régimen político moderno y democrático que al mismo tiempo promueva el crecimiento, sea visto como legítimo y sirva como fuente de participación democrática.²²⁰

²¹⁷ Gabriel L. Negretto, “El presidente y el Congreso”, en *Nexos*, México, núm 289, enero de 2002, pp. 57-59.

²¹⁸ Francis Fukuyama, “Más allá de la democracia”, en *Nexos*, México, núm 293, mayo de 2002, pp. 27-33.

²¹⁹ *idem*.

²²⁰ *idem*.

Conclusiones

En el escenario de gobiernos divididos, la institución presidencial no concentra más las decisiones políticas del país, ya que están articuladas en un equilibrio mayor entre los poderes ejecutivo y legislativo. La gobernabilidad por tanto, tiene que ser negociada con los partidos políticos de oposición. Ahora todos en menor o mayor medida participan de las decisiones para gobernar México.

La transición democrática en México, generó la tan ansiada incertidumbre ganadora en las elecciones, provocando una exacerbada racionalidad entre los actores políticos, quienes sienten que pueden obtener los cargos públicos, y se allegan de todos los recursos necesarios para lograrlo: gubernaturas, diputaciones, senadurías, influencia en las políticas públicas, influencia en los procesos legislativos, por tanto, las reformas son acordadas en función de los mejores resultados posibles y los menores daños, para las fuerzas políticas.

Es curioso que después de un periodo autoritario, algunos académicos señalen que hay que “fortalecer a la presidencia” para mejorar su desempeño. Los esquemas propuestos siempre tienden hacia el centralismo y merma de las facultades de las entidades federativas, ésta situación también ha pasado por el Congreso donde las fuerzas políticas se han equilibrado y los intentos por “fortalecer a la presidencia” no han sucedido.

El reclamo a las legislaturas con gobiernos divididos es el emplazamiento de temas importantes que les fueron propuestos y que, sin embargo, no fueron resueltos. En todo caso lo que ha impedido la resolución de algunas propuestas ha sido la carencia de una mayoría del presidente, o de algún partido político.

Desde la perspectiva de la investigación, el que los asuntos requieran de un mayor análisis y un mayor trabajo de cabildeo, para lograr consensos es sumamente positivo. Quiere

decir, que los dispositivos institucionales funcionan bien. Ahora el hecho de que los actores políticos no acaten del todo las reglas y siempre quieran llegar a un estado de excepcionalidad, donde los mecanismos institucionales no se cumplan sino que se negocien, es lo que pone tensión al sistema.

No obstante los avances en el proceso democrático, en el que la cultura de las negociaciones ha ido institucionalizándose en el que hacer parlamentario, queda pendiente una agenda legislativa consensuada por todas las fuerzas políticas que les dé la oportunidad de tener una base para negociar, los asuntos que atañen a todos los partidos y que a todos les dejarían alguna ganancia en caso de que se modifique la ley.

Lo que permea en la relación intra-partidaria y por consecuencia en la representación partidaria en los poderes, es la confrontación. Es importante señalar que la confrontación no está determinada en absoluto por el régimen, ni por la composición multipartidista, en este momento la actitud de los partidos por obtener mayorías, (que es poco probable) los lleva al enfrentamiento radical. La evidencia que muestra que el aumento de partidos si bien, ha modificado la forma de procesar las decisiones, pero no aumenta a grado insostenible los conflictos entre partidos, es que los miembros de los mismos, militan en unos y otros según sus intereses, esto es, los partidos políticos mexicanos no son partidos con altos niveles de ideologización, más bien, muestran signos de pragmatismo.

En este sentido, es de resaltar que muchos de los actores siguen pensando en la lógica del antiguo régimen autoritario. El presidente por ejemplo, quiere siempre ser el que impulse los cambios más importantes en la legislación. Quiere tener preeminencia sobre diputados, senadores y gobernadores, quiere ser el eje que por sí sólo articule la política interior. Se olvida que un presidente de un pacto federal defiende los intereses de todos en abstracto, y los defiende sobre todo en el ámbito exterior, un ejecutivo democrático, no inaugura, escuelas, carreteras y/o programas sociales, éstas son funciones de gobernadores y presidentes municipales.

Cuando el presidente pretende impulsar un cambio legislativo, tiene que fungir como el interlocutor de todas las fuerzas políticas, para sacar el cambio propuesto, aún y cuando tenga una mayoría parlamentaria, la función principal de un presidente es mostrar su capacidad de liderazgo.

Cuando las fuerzas representadas en el Congreso no le favorecen tiene que escoger los temas en donde puede mostrar esa capacidad. Hoy día, el presidente es más un motivo de conflicto que de unidad, el problema no está en el aumento de partidos ni en el diseño institucional, sino en la falta de habilidad de los dos presidentes que hasta ahora han sido minoritarios en el Congreso para fungir como un mediador entre las fuerzas políticas.

El Congreso por su parte, si bien es cierto que tiene que ser oposición no significa que no dé respuestas a los problemas planteados. Cuando se manda una iniciativa, o una enmienda, el Congreso está obligado a pronunciarse al respecto y no a evadir por medio de la “congeladora” (es decir, no discutir), la responsabilidad política que causa el ser decisor de las propuestas legislativas.

El problema de los conflictos dentro de los sistemas políticos, no solamente se dan en la dimensión de las leyes y las instituciones, si este fuera el caso bastaría con modificar la Constitución, reglamentos y leyes que regulan a las instituciones, para que una vez reformados, se tuvieran resultados, esto no es así. La conducta de los individuos que operan dichas instituciones y que tienen que poner en práctica las leyes es tan importante como lo primero.

En el caso mexicano pretende optar muchas veces por complicar el régimen creando híbridos con figuras institucionales extrapoladas de otras realidades ajenas a la nuestra, especialmente las europeas, derivadas de los regímenes parlamentarios, desconociendo nuestra realidad. Habría que replantearla la relación ejecutivo-legislativo en un marco más original al régimen presidencial.

Bibliografía

_____, *Elecciones Federales 2006. Encuestas y resultados electorales*, México, IFE, Colección Elecciones Federales 2006, p. 79.

A. Dahl Robert, *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

A. Dahl Robert, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 2002.

Acosta Silva, Adrián, “La silla y la casa” en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.

Aguilar Camín, Hector, “El fantasma de la parálisis”, en *Nexos*, México, núm 293, mayo de 2002.

Aguilar Rivera, José Antonio, “¿Todavía en el país del presidencialismo?” en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.

Alarcón Olguín, Víctor (coord.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, México, Plaza y Valdés-UAM-I, 2006.

Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, México, FCE, 2006.

Almond, Gabriel, *Política comparada; una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1978.

Amparo Casar María e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-Taurus, 2002, 457 pp.

Amparo Casar María, “Cámara dividida, ¿Cámara ineficiente?”, en *Nexos*, México, núm 271, julio de 2000.

Amparo Casar María, “Dispersión no es ingobernabilidad”, en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.

Amparo Casar María, “Gobernabilidad: la agenda pendiente” en *Nexos*, México, núm. 306, junio 2003.

Amparo Casar María, “Legislatura sin mayoría: Cómo va el *score*”, en *Nexos*, México, núm. 265, enero de 2000.

Amparo Casar María, “Nada más que límites”, en *Nexos*, México, núm 272, agosto de 2000.

- Baca Olamendi Laura, Bokser-Liwerant Judit, Castañeda Fernando, Cisneros y Germán Isidro H. Pérez Fernández Del Castillo (comps.), *Léxico de la Política*, México, FCE-FLACSO-CONACYT-Heinrich Böll Stiftung, 2004.
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- Begné, Alberto, “Bienvenida la erosión”, en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco, *Diccionario de ciencia política*, México, Siglo XXI, 1991.
- Bovero Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- Cansino, Cesar, “La Reforma ausente: ¿transición sin instauración?”, en *Metapolítica*, México, núm. 30, julio-agosto de 2003.
- Carpizo McGregor, Jorge, “¿Sistema presidencial o parlamentario?”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, núm. 1, enero-junio de 2004.
- Carpizo McGregor, Jorge, “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 100, enero-abril de 2001.
- Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- Chasquetti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina evaluando la difícil combinación” en Lanzaro, Jorge, (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-ADI, 2001. Disponible en:
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Austin, Joaquín Mortiz, 1979.
- Crespo, José Antonio, “Reforma sin fin”, en *Metapolítica*, México, núm. 21, enero-febrero de 2002.
- Crespo, José Antonio, “Viejos y nuevos derroteros”, en *Nexos*, México, núm. 256 abril de 1999.
- Dahl A., Robert, *Análisis sociológico de la política*, Barcelona, Fontanella, 1968.

- De la Madrid, Ricardo Ráphael, “Antes de la certidumbre”, en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García Luis, “Las transformaciones del presidencialismo mexicano”, en *Sociológica*, México, enero-agosto de 2001.
- Espinosa Toledo Ricardo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, IFE, 1999.
- Espinosa Toledo, Ricardo, “El fin del presidencialismo mexicano”, en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Espinoza Toledo Ricardo y Miguel Cárdenas Mónica, “El poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006) en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el poder legislativo*, México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 209-230.
- Fernández, Mario, “Instituciones de gobierno y políticas de desarrollo en América Latina”, en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (coords), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.
- Fukuyama, Francis, “Más allá de la democracia” en *Nexos*, México, núm. 293, mayo de 2002.
- García Moreno, Mercedes “El procedimiento legislativo en América Latina”, en *América Latina Hoy*, Salamanca, Ediciones Salamanca, núm. 38, 2004, p. 18.
- Gil, Ezequiel, “La batalla por las curules”, en *Nexos*, México, núm. 320, septiembre de 2004.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1965.
- Granados Roldán Otto, “México, ¿Una democracia sin demócratas?”, en *Nexos*, México, núm. 320, septiembre de 2004.
- Hamilton Alexander, Madison James y Jay John, *El federalista*, México, FCE, 1974.
- Held David, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 1991.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “De Los Pinos a San Lázaro”, en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.

- Hernández Rodríguez, Rogelio, "*Ernesto Zedillo. La presidencia contenida*", en *Foro Internacional*, México, núm. 1, enero-marzo de 2003.
<http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/chasquetti.pdf>.
- Hurtado, Javier, *Sistemas de gobierno y democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm 19, IFE, 1999.
- Jaguaribe, Helio, *Sociedad, cambio y sistema político. Desarrollo político: Una investigación en teoría social y política y un estudio del caso latinoamericano*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- Jiménez Badillo Margarita, *La oposición parlamentaria en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 365.
- Levi Lucio, "régimen político", en Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gian Franco, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2000.
- Lijphart, Arend, "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas", en Linz Juan y Valenzuela Arturo, (comps), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997.
- Linz Juan y Valenzuela Arturo (eds.), *The Crisis of Presidential Democracy: the Latin American evidence*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Linz, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?" en Linz Juan y Valenzuela Arturo, (comps), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997.
- Loewenstein Karl, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel, 1965.
- López Villafañe, Víctor, *La formación del poder político en mexicano*, México, Siglo XXI, 1986.
- Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" en Lanzaro Jorge, (comp), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-ADI, 2001, disponible en: <http://168.96.200.17.ar/libros/lanzaro/lujambio.pdf>
- Lujambio, Alonso, "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", en *Nexos*, núm. 315, abril de 2004.

- Mainwaring Scott y Sober Shugart Matthew, *Presidentialism and Democracy in Latin*, Cambridge University Press, 1997.
- Mainwaring Scott; Sober Shugart Matthew, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, Núm. 135, octubre-diciembre de 1994
- Mayer Serra Carlos Elizondo y Hernández Nacif Benito (comps.) *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2006, 468 pp.
- Meyer Lorenzo y Reyna, José Luis, *Los Sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas, 1989.
- Meyer, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996" en *Foro Internacional*, México, núm.1, enero-marzo de 1996.
- Morlino Leonardo, *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Nacif Hernández, Benito, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y gobierno*, México, núm. 1, enero-junio de 2004.
- Nacif, Benito, "El nuevo equilibrio de poderes" en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Negretto L., Gabriel, "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 1, enero-marzo de 2003.
- Negretto L., Gabriel, "El Presidente y el Congreso", en *Nexos*, México, núm. 265, enero de 2002.
- Nohlen Dieter y Fernández Mario, *Presidencialismo versus Parlamentarismo, América Latina*, Caracas Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.
- Nohlen, Dieter "Sistema de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas" en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (eds.), *El presidencialismo renovado*, Venezuela, Nueva sociedad, 1998.

- Nohlen, Dieter, "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina", en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (coords), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.
- Nohlen, Dieter. "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas" en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (eds.), *El presidencialismo renovado*, Venezuela: Nueva sociedad, 1998.
- Nohlen, Dieter. "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos". en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (eds.), *El presidencialismo renovado*, Venezuela, Nueva sociedad, 1998.
- P. Huntington Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 2002.
- Prud home, Jean-Francois, "Acótame, acótame mucho...", en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Przeworski Adam, *Democracia y Mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995.
- Ráphael de la Madrid, Ricardo, "El andamiaje de la presidencia", en *Nexos*, México, núm. 278, febrero de 2001.
- Rubio, Luis, "Democracia efectiva + gobierno ineficaz = democracia ineficaz", en *Nexos*, México, núm 293, mayo de 2002.
- Salazar, Luis, "Razones y sinrazones del presidencialismo", en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Santamaría Julián, "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, núm 2, abril-junio de 1998.
- Sartori Giovanni, "Primero la casa, después el mobiliario", en *Nexos*, México, núm. 293, mayo 2002.
- Sartori Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2003.

- Sartori Giovanni, *Límites de la ingeniería constitucional*, México, IFE, 1996, disponible en:
<http://deceyec.ife.org.mx/conferencia9.htm>
- Sartori, Giovanni, “Ni presidencialismo ni parlamentarismo” en Linz Juan y Valenzuela Arturo, (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2002.
- Schettino, Macario, “Formas y reformas”, en *Metapolítica*, México, núms. 26-27, noviembre 2000- febrero 2003.
- Serrafero Mario, “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto” en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, abril a junio de 1998.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, “La cuestión presidencial de 1999” en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Stepan, Alfred y Cindy Skach, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”, en Linz Juan y Valenzuela Arturo, (comps), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997.
- Tsebelis George, *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE, 2006.
- Valadés, Diego, “La transición del sistema presidencial mexicano” en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (eds.), *El presidencialismo renovado*, Venezuela, Nueva sociedad, 1998.
- Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*”, México, IIS-UNAM, 2004.
- Valdés Ugalde, “Francisco, La reforma que no fue”, en *Metapolítica*, México, núm. 30, julio-agosto de 2003.
- Valdés Vega María Eugenia, “La relación sujeto-objeto en la investigación empírica sobre política”, en *Polis*, México, UAM-I, núm. 1, primer semestre de 2006.
- Valencia Carmona, Salvador. “Hacia un nuevo sistema político”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista de Derecho Constitucional*, México, enero-julio de 2003.
- Valencia Escamilla Laura, “Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo”, en *Sociológica*, México, UAM-Azcapotzalco, núm. 62, septiembre-diciembre de 2006, pp. 44-45.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00082

Matrícula: 206381529

LAS CONSECUENCIAS DEL
MULTIPARTIDISMO EN EL
REGIMEN PRESIDENCIAL: UN
ANÁLISIS DE LAS RELACIONES
ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO EN EL PERIODO DE
LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN
MEXICO.

En México, D.F., se presentaron a las 10:00 horas del día
14 del mes de julio del año 2010 en la Unidad Iztapalapa
de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos
miembros del jurado:

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA
DRA. ANTONELLA ATTILI CARDAMONE
DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de
Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen
de Grado cuya denominación aparece al margen, para la
obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: CHRISTIAN ROBERTO SALAZAR MONTIEL

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del
Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad
Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado
resolvieron:

APROBAR

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al
interesado el resultado de la evaluación y, en caso
aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DEL LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTA

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

VOCAL

DRA. ANTONELLA ATTILI CARDAMONE

SECRETARIO

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO