



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad: Iztapalapa
Doctorado en Estudios Sociales
Línea: Procesos Políticos
Nombre: Alberto Escamilla Cadena
Asesora: Dra. Silvia Dutrénit Bielous

TÍTULO:

**“LA TRANSFORMACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO A
TRAVÉS DE ALGUNAS REFORMAS CONSTITUCIONALES
(1988-2000)”.**

SEPTIEMBRE DE 2004.

Este trabajo está dedicado a mi madre y a mi padre, quienes fueron el principal motivo para llevar adelante mi formación académica.

Está dedicado también, a toda mi familia a quien siempre estaré agradecido por su apoyo.

Y por supuesto, a todas aquellas personas de la UAM Iztapalapa y otras instituciones académicas que estuvieron revisando, comentando y apoyando este trabajo durante todos estos años.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1 PRESIDENCIALISMO Y VARIANTES INSTITUCIONALES	21
1.1 Crítica a la viabilidad del presidencialismo y tipología	21
<i>Argumentos a favor y en contra del presidencialismo</i>	22
<i>Tipos de presidencialismo democrático</i>	28
<i>La variable sistema electoral</i>	33
1.2 La constitución y la reforma política como instrumentos para el cambio de régimen	34
<i>Rigidez y flexibilidad constitucional</i>	37
<i>Tipos de reforma constitucional</i>	38
1.3 La nueva relación interinstitucional	41
<i>Sistema presidencialista e independencia institucional</i>	42
Recapitulación	47
2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL BANCO DE MÉXICO EN 1993	53
2.1 Ámbito de responsabilidades del Banco Central y reforma económica	53
<i>Funciones del Banco Central</i>	54
<i>La separación del Banco Central con respeto al Poder Ejecutivo</i>	55
<i>La iniciativa presidencial</i>	57
<i>El debate legislativo</i>	59
<i>Tipos de autonomía adquirida por el Banco de México</i>	74
2.2 Limitaciones presidenciales a partir de la reforma al Banco de México	76
<i>Efectos de la reforma al artículo 28 constitucional en el presidencialismo Mexicano</i>	76
Recapitulación	78
3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL A LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN 1993	83
3.1 Poder Legislativo: de la mayoría a la pluralidad	84
<i>Presidencialismo sin mayoría congresional</i>	85
<i>La supresión de la cláusula de gobernabilidad</i>	86
<i>La iniciativa de reforma al artículo 54 constitucional</i>	88
<i>El debate legislativo</i>	90
<i>La construcción de un sistema de pesos y contrapesos</i>	103
3.2 Limitaciones en la institución presidencial con la reforma a la Cámara de Diputados	107
<i>Restricciones presidenciales en la conducción de la reforma del Estado</i>	108
<i>La inclusión de actores externos en el proceso de reforma</i>	108
Recapitulación	110

4. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL INSTITUTO FEDERAL	
ELECTORAL EN 1994 Y 1996	115
4.1 La reforma electoral de Carlos Salinas de Gortari en1994	116
<i>Reformas electorales en el sexenio de Carlos Salinas</i>	117
<i>El control gubernamental sobre las autoridades electorales</i>	119
<i>La iniciativa de reforma al artículo 41 constitucional en 1994</i>	123
<i>El debate legislativo</i>	125
<i>Tipos de autonomía adquirida por el Instituto Federal Electoral</i>	136
4.1.1 Limitaciones en la institución presidencial a partir de la reforma al Instituto Federal Electoral en1994	138
<i>La ciudadanización del Consejo General del IFE</i>	139
<i>Restricciones presidenciales en materia electoral</i>	140
4.2 La reforma electoral de Ernesto Zedillo en 1996	141
<i>La intención de una reforma “definitiva”</i>	142
<i>La iniciativa de reforma al artículo 41 constitucional en 1996</i>	143
<i>El debate legislativo</i>	145
<i>Tipos de autonomía adquirida por el Instituto Federal Electoral</i>	152
4.2.1 Limitaciones en la institución presidencial a partir de la reforma al Instituto Federal Electoral en 1996	155
<i>El fin del hiperpresidencialismo</i>	156
<i>La consolidación de la democracia procedimental y la nueva relación presidente-partido</i>	158
Recapitulación	160
5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL PODER JUDICIAL EN 1996	167
5.1 La redefinición del marco normativo en los procesos electorales	168
<i>Legalidad electoral y Estado de derecho democrático</i>	168
<i>El nuevo Tribunal Electoral</i>	170
<i>La iniciativa de reforma</i>	172
<i>El debate legislativo</i>	174
<i>Tipos de autonomía adquirida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i>	183
5.2 Limitaciones en la institución presidencial con la reforma al Poder Judicial	185
<i>La actuación del Tribunal Electoral después de 1997</i>	186
Recapitulación	189
CONCLUSIONES	192
REFERENCIAS	206
Libros	206
Capítulos	209
Artículos de revistas	215
Cuadernos	216
Documentos	216

INTRODUCCIÓN

Durante el proceso de reforma del Estado en México ha habido dos componentes que se han venido transformando: el régimen político y el modelo económico. En lo que se refiere a los cambios sufridos en las instituciones políticas, en 1977 el gobierno de José López Portillo llevó a cabo una serie de modificaciones constitucionales encaminadas a liberalizar el régimen autoritario. Hasta 1988, la reforma pareció ser más una estrategia adaptativa, cuyo fin consistía en recomponer la legitimidad y el consenso. Después de ese año, el proceso de transición alteró sus tiempos y su ritmo, finalizando en el 2000 un ciclo reformista que concluyó con la alternancia en el nivel presidencial. En el terreno económico, desde 1982 con el ascenso del grupo tecnocrático al poder, el modelo de desarrollo comenzó a sufrir variaciones. Tanto Miguel de la Madrid como Carlos Salinas emprendieron una serie de reformas que comenzaron a modificar la estructura de este modelo, creándose en estos sexenios las condiciones para que pudiera operar una economía mixta en donde se introdujo la libre competencia del mercado bajo la tutela de un Estado mínimo. A partir de estos sexenios, las reformas económica y política corrieron paralelamente pero con diferentes ritmos. Con la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia, ambos procesos continuaron su curso, completándose la reforma político-electoral; además de que se puso en marcha una reforma al Poder Judicial que buscaba crear las condiciones para fortalecer el Estado de derecho.

Dentro de este proceso, cabe mencionar que la transición democrática cobró particular relevancia después de 1988, pues partidos políticos diferentes al PRI, comenzaron a ocupar espacios de poder, e influyeron en esta apertura, lo que permitió introducir otros matices al contenido de las reformas que estaban modificando la estructura y el funcionamiento de las instituciones del Estado mexicano. Esto permitió que la orientación que hasta entonces habían tomado el conjunto de reformas cambiara con la inclusión de nuevos actores.

La transición democrática ha modificado los métodos, los procedimientos y las reglas de las instituciones políticas, entre ellas, podemos identificar al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral, además de

contribuir a la conformación de un sistema electoral y de partidos competitivo. Las interpretaciones sobre el sistema político mexicano de los años sesenta y setenta, mostraron que éste contenía dos piezas de cuyo funcionamiento dependía, en buena medida, su estabilidad; nos referimos al entonces partido oficial y a la institución presidencial. El presidencialismo mexicano fue caracterizado como una entidad política omnipotente, discrecional y, por momentos, arbitraria. Existe una abundante literatura que ha señalado la enorme centralidad de estas dos figuras, el caso del presidencialismo ha sido abordado tanto en su dimensión constitucional como política, mostrando que efectivamente, ejercía un liderazgo sobre el resto de las instituciones del Estado mexicano.

En tanto la transición democrática avanzaba vía reformas constitucionales, la institución presidencial no quedó exenta de este proceso, pues también transformó los procedimientos con que se conducía. Cuando se presentaban acontecimientos que exigían cambios estructurales, la presidencia se constituía - en la mayoría de las ocasiones - en la figura que promovía y materializaba estas transformaciones. De tal suerte que una de las funciones de la presidencia ha sido impulsar los procesos de reforma que los acontecimientos político-sociales exigen.

Algunas de las expresiones de la transición democrática en México han tenido que ver con la transformación de un sistema de partido hegemónico a uno multipartidista, con el paso de un desbalance de poderes al equilibrio de los mismos, y con la autonomía que han venido ganando instituciones como el IFE o el Poder Judicial. Como consecuencia de ello, otra de las expresiones de este proceso tiene que ver necesariamente con el presidencialismo, en cuya transformación ha podido vislumbrarse el paso de una institución reforzada en lo legal y en lo político a una que debe actuar con frenos y contrapesos.

Para el “hiperpresidencialismo” mexicano, esto representó una transformación significativa en su comportamiento y funciones. Recurriendo a la tipología de Dieter

Nohlen¹ sobre los sistemas presidencialistas, el caso mexicano podía ser clasificado dentro del periodo de régimen autoritario como un *presidencialismo reforzado*, no obstante, dados los diversos efectos producidos por la reforma del Estado, puede identificarse el tránsito hacia una nueva modalidad: un *presidencialismo atenuado*.

Esto ha implicado necesariamente un profundo cambio estructural en el funcionamiento del régimen político en su conjunto, porque altera considerablemente las relaciones institucionales al redefinirse el nuevo papel que van a ocupar en el sistema político tanto el presidente como el PRI. Por ello, se puede afirmar que un presidencialismo con límites y controles constitucionales resulta ser una condición necesaria para la existencia de un régimen democrático. La transición democrática en México no ha pasado sólo por la redefinición del sistema electoral y de partidos, sino que tiene que ver también con la construcción de equilibrios institucionales.

Cabe señalar, que, si bien el fenómeno de la transformación del presidencialismo es reciente, desde hace algunos decenios ya se venían generando una serie de acontecimientos que impactaron en su figura. Desde finales de los años sesenta, la presidencia tuvo que sortear una serie de desafíos que afectaron concretamente su imagen, su centralidad y su legitimidad. Se pueden identificar cinco momentos en los que este actor enfrentó una serie de dificultades, que tenían que ver con su liderazgo y su investidura. Estos momentos de crisis no se derivaron necesariamente de las limitaciones institucionales impuestas por el factor constitucional, pero sí resultaron determinantes en el redimensionamiento que iba a sufrir el sistema presidencialista.

En primer lugar, podemos identificar el año de 1968 como el momento inicial en donde el presidente enfrenta una crisis de imagen. Al reprimir el movimiento estudiantil de aquella época, se mostraba la ausencia de canales institucionales gubernamentales que encauzaran el descontento y la protesta social. Este acontecimiento no sólo traería

¹ Dieter Nohlen ha construido una tipología sobre los sistemas presidencialistas, entre los cuales distingue las siguientes modalidades: a) presidencialismo reforzado, b) presidencialismo puro, c) presidencialismo atenuado y d) el presidencialismo parlamentarizado. Dieter Nohlen "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos" en Dieter Nohlen y Mario Fernández (ed.) El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Nueva sociedad, Venezuela, 1998. p. 24.

un alto costo al régimen autoritario, sino que además produjo un deterioro de la imagen presidencial, que fue muy difícil de revertir.

En segundo lugar cabe remitirse al año de 1976, en donde la institución presidencial enfrentó un problema de legitimidad de origen, al ser el candidato del PRI el único postulante. Esto evidenció el limitado pluralismo y el carácter no competitivo de las elecciones mexicanas en un contexto autoritario. La ausencia de opciones políticas opositoras y la crisis que en aquellos días vivían la izquierda y el PAN contribuyeron a deslegitimar el acceso al poder, lo que obligó a reconfigurar el sistema electoral.

En tercer lugar está el momento de 1988. Después de que en los diez años anteriores devino el desarrollo de la oposición partidista, aquel año resultó ser un punto de inflexión para el régimen autoritario. Por un lado, la cuestionada elección presidencial volvió a evidenciar problemas con la legitimidad de origen, desacreditándose aún más la imagen del primer mandatario mexicano; y por el otro, la LIV legislatura (1988-1991) fue la primera experiencia del régimen posrevolucionario en la que el presidente no tuvo mayoría calificada en la Cámara de Diputados, siendo esa su primera restricción constitucional para seguir conduciendo discrecionalmente la reforma del Estado. De tal forma que en aquel año el presidencialismo no sólo enfrentó problemas en la sucesión presidencial, sino que además, enfrentó su primera limitación institucional.

En cuarto lugar, en 1994 se presentó otro acontecimiento que impactó el proceso de sucesión presidencial con el asesinato del candidato del PRI Luis Donaldo Colosio. En aquel momento fue quebrantado de manera violenta uno de los procedimientos más fundamentales en la reproducción del sistema presidencialista durante el autoritarismo: el reemplazo pacífico del poder presidencial. Lo que deterioró aún más su imagen, además de que mostró para entonces, la inviabilidad de aquella práctica de designación vertical del sucesor.

En quinto lugar, durante 1997 se desarrolla la primera elección federal con condiciones de competencia mucho más equilibradas, y en donde la institución

presidencial no tuvo ninguna injerencia para manipular la actuación de los organismos electorales. Como consecuencia de ello, el partido del presidente no obtuvo en aquella ocasión la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, además de perder el Distrito Federal, entidad en la que por primera vez, la ciudadanía elegía en forma directa a su Jefe de Gobierno.

Estos cinco momentos evidenciaban desde entonces algunas fallas en el presidencialismo mexicano. A pesar de la gradual pérdida de legitimidad y la crisis de imagen que enfrentó, las reformas constitucionales ocurridas entre 1993 y 1996, fueron las que realmente reforzaron los candados constitucionales para limitar el poder presidencial. Esto es, además de deteriorarse su imagen y erosionarse su legitimidad, se acotaron sus competencias formales. No puede soslayarse el acontecimiento de la elección presidencial del año 2000, como una muestra de la supresión del hiperpresidencialismo, al perder el titular del Ejecutivo toda capacidad para reproducir los procedimientos de las instituciones autoritarias en favor del PRI, una vez que las reglas ya se habían modificado.

Dieter Nohlen ha sugerido que desde la década de los noventa, los presidencialismos latinoamericanos están pasando por un proceso de renovación, una vez que la democracia se ha venido estableciendo como forma de gobierno en la región. Tomando en cuenta que cada proceso democratizador obedece a particularidades específicas, y que igualmente, la transformación de los presidencialismos tiene matices propios en cada sistema político, ambos fenómenos no corren necesariamente en forma paralela ni con la misma velocidad en los diferentes casos. De tal forma que una evaluación de las transformaciones que ha sufrido el presidencialismo en la región tendría que abordarse por separado, pues no todos estos sistemas han completado satisfactoriamente ambos procesos.

En el caso mexicano, para identificar cuáles han sido las reformas constitucionales que han permitido una atenuación de las prerrogativas presidenciales, habría que remitirse no sólo a las que ha sufrido el propio Poder Ejecutivo, sino también a las que modificaron el funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial, a los organismos

electorales y a las instituciones económicas. Las modificaciones a la carta magna que han redefinido las competencias de estas instancias, son las que permitieron al mismo tiempo, la acotación formal del presidencialismo mexicano.

Dentro del periodo 1993-1996, hubo cinco reformas constitucionales que tendieron a producir el fenómeno de la reducción de poder presidencial, cabe aclarar que no se trata de las únicas modificaciones que han contribuido a ello, pero sí son algunas de las más importantes. Nos referimos a los artículos 28 en 1993 (que otorga independencia al Banco de México), al 54, también en 1993 (que suprime la conformación de mayorías congresionales en la Cámara de Diputados), al 41 en 1994 y 1996 (que pasa a consolidar la autonomía del IFE), y finalmente, al artículo 99 en 1996 (el cual incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación). Estas transformaciones legales permitieron limitar en alguna medida las competencias presidenciales, y por ello, son las que se han elegido para esta investigación.

Ciertamente se han producido otras reformas como las que pluralizaron las dos cámaras del Poder Legislativo, las que facultaron a la Cámara de Diputados para vigilar el manejo de la cuenta pública por parte del Ejecutivo, las modificaciones al régimen de gobierno en el Distrito Federal, o las que propiciaron una actuación imparcial de la Suprema Corte. Sin embargo, las reformas elegidas se caracterizan porque permitieron darle una particular orientación a la reforma del Estado, tendiente a la construcción de una democracia procedimental, una participación activa del mercado en la economía y la conformación de un Estado de derecho.

Por lo tanto, el propósito de esta investigación consiste en evaluar las reformas constitucionales a los artículos 28 (Banco de México), 54 (Cámara de Diputados), 41 (Instituto Federal Electoral) y 99 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), promovidas desde la presidencia, buscando identificar cómo se vio afectado su poder constitucional. Es importante poner énfasis en que para evaluar estas reformas y sus efectos en la institución presidencial, el estudio se centrará en el debate legislativo, con el objeto de identificar qué actores promovieron las modificaciones, quiénes la apoyaron

y cuáles fueron los resultados. Será por tanto la discusión parlamentaria el principal referente de análisis.

A partir de este objetivo, se desprende el problema que va a delinear este trabajo. Tomando en cuenta que el principal referente empírico es la institución presidencial en México, se trata de un estudio de caso que busca evaluar, sistematizar y explicar cómo ha ocurrido la transformación del presidencialismo durante el periodo 1988-2000, vía reformas constitucionales. Partiendo del supuesto de que cada una de las reformas elegidas fueron concedidas, promocionadas e impulsadas desde la presidencia, la pregunta central de la investigación quedaría formulada en los siguientes términos. ¿Cómo se ha limitado el poder constitucional presidencial, a partir de las reformas que el propio presidente y algunos partidos sugirieron? Esto es, se va a indagar a partir de que ha ocurrido un proceso de reforma del Estado conducida desde las élites autoritarias² ¿cómo se ha limitado el poder constitucional de la institución presidencial y cómo se ha alterado el funcionamiento de este sistema? Este cuestionamiento pone de manifiesto la idea de un proceso de autolimitación de su propio poder, lo cual podría resultar paradójico en un régimen autoritario, en donde el primer mandatario concentra amplios poderes para actuar discrecionalmente. No obstante, el alto costo que implicaba mantener una institucionalidad autoritaria, permitió que desde el Poder Ejecutivo fuera posible una liberalización de régimen.

Este proceso de autolimitación del poder presidencial, redefine como consecuencia el ámbito constitucional de otras instituciones estatales, pues la reforma del Estado ha repartido el poder de forma tal, que los controles constitucionales impidieron a la presidencia, al menos de 1993 en adelante, decidir las políticas de manera exclusiva en determinadas áreas del Estado.

² Alfred Stepan ha elaborado una serie de modelos que explican el origen de una transición hacia la democracia, una de estas modalidades sugiere que la democratización es *iniciada en el seno del régimen autoritario*, esto es, con la participación activa del gobierno, a partir del cálculo que las élites políticas hacen sobre los costos de la represión y la tolerancia. Alfred Stepan, "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, tomo 3, Paidós, Buenos Aires, 1988. pp. 105-135.

En este sentido, la pertinencia de este tema se explica a partir de la necesidad de evaluar y determinar hasta dónde y qué tanto cambiaron los procedimientos presidenciales en México y cuánto disminuyó su centralidad, pues en la medida en que se ampliaban y repartían los espacios de poder, la figura del “Ejecutivo fuerte” tenía cada vez menos viabilidad. Además, en el contexto de la transición democrática, resulta necesario identificar cuál ha sido el papel del presidente en este proceso; otra justificación del tema se desprende de la preocupación de determinar cuál será el nuevo perfil de la presidencia en un régimen en donde no es posible reproducir algunos de los mecanismos que permitían mantener la estructura institucional del autoritarismo.

Se va a evaluar por lo tanto, la nueva relación del presidente con relación al Banco de México, la Cámara de Diputados, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La variable dependiente por tanto, es la institución presidencial, mientras que la independiente lo son las reformas constitucionales, pues son éstas las que van a permitir identificar qué tanto se ha limitado el poder formal presidencial. Por su parte, los indicadores que se van a utilizar tienen que ver con la autonomía de las instituciones mencionadas respecto al presidente. Por lo que será necesario construir instrumentos de medición para identificar qué tanta independencia han adquirido las instancias elegidas.

Por lo tanto, la hipótesis de trabajo que va a orientar la investigación es la siguiente. *Una vez que la institución presidencial en México se constituyó en el principal promotor de las reformas constitucionales, dichas reformas terminaron limitando el poder formal del propio presidente, por lo que su liderazgo e influencia decrecieron. No obstante, el presidente sigue siendo una figura central dentro del régimen político pues continúa ejerciendo la dirección del gobierno. A pesar de que la reforma constitucional fortaleció a otras Instituciones y ha ido en detrimento del poder formal presidencial, cabe subrayar que con ello, no se sugiere que estemos ante una presidencia débil, o que su centralidad haya sido sustituida por otro actor. Por el contrario, esta hipótesis sugiere que ha tenido lugar una reducción de sus poderes formales, pues deja de ser un presidente incontrolado, pero no se deja de reconocer su centralidad en la conducción de gobierno.*

De esta suposición general surgen dos hipótesis derivadas. La primera sostiene que este proceso de acotamiento de facultades constitucionales, resultó ser consecuente con la transformación de régimen que ya estaba en marcha, pues en la medida en que el autoritarismo se iba abriendo a la pluralidad y se balanceaban racionalmente los poderes, el “hiperpresidencialismo” se hizo incompatible con un régimen que pretendía construir criterios democráticos. Mientras que la segunda pone énfasis en lo que respecta a la conducción de la reforma constitucional, al dejar de constituirse el presidente en el principal dispensador de este proceso, pierde como consecuencia la certidumbre de que sus iniciativas van a ser avaladas desde el Poder Legislativo, lo cual permite que ya no sea el único actor que va a controlar y manipular los tiempos, la modalidad y el contenido de la reforma del Estado.

Por tanto, esta investigación no está orientada a la discusión que sugiere la sustitución de un sistema presidencialista por uno de tipo parlamentario, sino más bien, explica cómo la institución presidencial se constituyó en uno de los principales actores que impulsó la transformación del régimen político en dirección democrática. La reforma política no ha cancelado la forma de gobierno presidencial, pero en cambio, ha producido la acotación de su poder legal. En este mismo sentido, los recientes trabajos que han tratado el caso de las transformaciones del presidencialismo mexicano subrayan la necesidad de redefinir el funcionamiento de la institución presidencial pero en algunos casos, no dan cuenta sobre cómo se está produciendo esta transformación.

Esta serie de enmiendas constitucionales aprobadas requirieron no obstante, de una negociación partidista al interior del Poder Legislativo, pues las iniciativas presidenciales no siempre tuvieron el apoyo de las fracciones parlamentarias. Por el contrario, los apoyos a las iniciativas presidenciales tuvieron en algunas ocasiones restricciones.

Para poder determinar cómo se formalizaron estos acuerdos la fuente documental privilegiada y el espacio de observación lo constituyó el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Este documento permitió identificar el contenido de las iniciativas, la discusión parlamentaria que modificó - en algunas ocasiones - la

propuesta original, y el dictamen final,³ pudiendo así reconocer las posturas partidistas frente a las propuestas presidenciales, identificando cómo se distribuyeron las decisiones referentes a las reformas constitucionales. Para ello, se llevó a cabo un análisis en detalle del Diario de Debates con el objeto de ordenar y sistematizar la forma en que se procesaron estas reformas. Desde una revisión inicial de las diferentes iniciativas identificando a los actores que las promovieron, así como el análisis de su contenido, pasando por la revisión de las posturas partidistas y los pronunciamientos que se hicieron a favor o en contra, hasta el análisis de los dictámenes finales, para determinar qué tanta incidencia hubo por parte de la oposición partidista en los acuerdos finales. Esta investigación se apoyó básicamente en esta referencia documental. Su revisión tiene así cuatro núcleos centrales de análisis: las reformas al Banco de México, a la Cámara de Diputados, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se trata entonces, de una investigación de carácter cualitativo recreadora de un proceso político que tiene que ver con la transformación del presidencialismo mexicano vía reformas constitucionales, a partir del estudio del Diario de Debates.

En cuanto a los enfoques y teorías a utilizar, se parte de la tipología sobre sistemas presidencialistas elaborada por Dieter Nohlen, así como la problematización teórica sobre el presidencialismo elaborada por Juan Linz y Arturo Valenzuela que cuestiona la eficacia de este sistema y señala los desafíos que frecuentemente debe enfrentar. Considerando que esta investigación estudia básicamente instituciones, reglas, métodos y procedimientos, el mismo Dieter Nohlen ha construido un enfoque para analizar la renovación del presidencialismo desde la perspectiva reformista, denominado *institucionalismo histórico-empírico* que será igualmente utilizado, pues se ajusta a los propósitos de este trabajo.

Por último, Jorge Lanzaro, a quien se ha recuperado para este marco conceptual, ha puesto recientemente de relieve la capacidad del presidencialismo para formar

³ Jean-Francois Prud'Homme considera que "los debates legislativos constituyen una magnífica fuente de análisis que, desgraciadamente ha sido poco utilizada en la Ciencia Política contemporánea". Jean-Francois Prud'Homme, "Crónica legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986", en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (comps.) *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, el Colegio de México, 2001. pp. 157-197.

coaliciones parlamentarias y generar reformas evitando la parálisis gubernamental en situaciones de gobierno sin mayoría. Para ello, este autor ha identificado variantes del presidencialismo (*mayoritario* o de *coalición*); estas categorías analíticas serán de gran utilidad una vez que se analice el debate parlamentario en cada una de las reformas.

La investigación presenta en primer término esta introducción con la problemática que la sustenta, la pertinencia del tema y la forma en que se va a abordar. En seguida, vienen cinco capítulos que hacen referencia a cada uno de los temas que se desprenden de las reformas elegidas y al final están las conclusiones generales del estudio derivadas de la sistematización de los datos. Así mismo, cierra esta investigación el apartado de las referencias que dan cuenta del conjunto de fuentes que fueron consultadas.

El capitulado está dividido de la siguiente forma, El primer capítulo *Presidencialismo y variantes institucionales* consiste en un aparato conceptual que da cuenta de la problematización teórica del presidencialismo; primero se evalúa la pertinencia las críticas de esta forma de gobierno; segundo, se analiza el papel de la constitución política en México como instrumento para redefinir el nuevo funcionamiento del régimen político; tercero, se describen las características de las nuevas relaciones entre instituciones, una vez que se acota el poder del presidencialismo mexicano. En el segundo capítulo *La reforma constitucional al Banco de México en 1993* se analiza la reforma económica, concretamente la independencia del Banco de México (artículo 28). En el tercer capítulo *La reforma a la Cámara de Diputados en 1993*, se analizan las consecuencias que tuvo imponer topes a la representación política en este recinto (artículo 54). El cuarto capítulo *Las reformas constitucionales al Instituto Federal Electoral en 1994 y 1996*, dan cuenta de cómo el máximo órgano electoral adquirió su autonomía (artículo 41). El quinto capítulo *La reforma constitucional al Poder Judicial en 1996*, se refiere igualmente a la autonomía que adquiere concretamente el Tribunal Electoral (artículo 99). De tal forma que los capítulos hacen referencia a temas concretos: modelo económico, régimen político y Estado de derecho, respetando la temporalidad de las reformas.

De esta forma, se presenta un análisis sobre las transformaciones sufridas en el presidencialismo mexicano como producto de un proceso de reforma que, en buena medida, fue conducido, como se ha dicho, desde la propia presidencia, afectando el funcionamiento de los diversos componentes del régimen político y del modelo económico.

CAPITULO 1

1. PRESIDENCIALISMO Y VARIANTES INSTITUCIONALES

El presente capítulo es un marco conceptual que da cuenta de algunas teorías que analizan el funcionamiento de los sistemas presidencialistas, sus variantes constitucionales y sus diferentes modalidades. A partir de estas herramientas teóricas se evalúa la transformación sufrida en el presidencialismo mexicano durante el proceso de reforma del Estado.

En primer lugar, se presentan algunas consideraciones que ponen énfasis en los problemas estructurales que arrastran los sistemas presidencialistas, así como los argumentos que dan cuenta sobre la viabilidad del presidencialismo bajo un régimen democrático.

En segundo lugar, se hace una reflexión sobre el papel que juega la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el proceso de transformación de régimen, así como algunas de las consecuencias derivadas del sistema electoral que tienen una notoria influencia en el funcionamiento del presidencialismo.

En tercer lugar, se describen las nuevas relaciones institucionales una vez que algunos órganos del Estado mexicano adquieren independencia funcional.

1.1 Crítica a la viabilidad del presidencialismo y tipología

A partir de las críticas señaladas por Juan Linz y Arturo Valenzuela en su trabajo *Las crisis del presidencialismo*,⁴ en torno a los problemas estructurales inherentes a este sistema, han aparecido una serie de estudios en donde, si bien se ha reconocido la pertinencia de estas críticas, se ha puesto en duda a su vez, la supuesta vulnerabilidad de los presidencialismos y su poca eficacia bajo un régimen democrático.

Se ha tratado de mostrar empíricamente que el presidencialismo ha sido capaz de construir las coaliciones y los acuerdos necesarios para sostener los procesos de reforma. A pesar de la falta de incentivos de los actores políticos para cooperar con la

⁴ Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas vol. 1*, Madrid, Alianza, 1994.

agenda gubernamental, no se debe subestimar la capacidad de algunos sistemas multipartidistas para generar coaliciones parlamentarias ni la adaptación de algunos presidencialismos para funcionar en contextos institucionales restringidos, o bien, aquellos en donde la constitución impone restricciones al ejercicio de su poder.

Argumentos a favor y en contra del presidencialismo

Juan Linz y Arturo Valenzuela consideran que los sistemas presidencialistas suelen fallar debido a su diseño institucional. Algunas de las probables consecuencias de estos problemas estructurales señaladas por estos autores son las siguientes. Primero, el presidencialismo posee el problema de la *doble legitimidad*. “Tanto el presidente que es elegido por el pueblo como el legislativo tienen legitimidad democrática (...) basándose en los principios democráticos, ¿quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría del congreso que se opone a su política? Puesto que ambos derivan su poder del voto del pueblo en una competencia libre, hay siempre un conflicto latente que en algunas ocasiones puede estallar dramáticamente”.⁵ Como consecuencia de esta doble legitimidad se produce el formato del gobierno dividido, con todos los riesgos y efectos que éste produce (bloqueos institucionales, potencial polarización, parálisis política e ingobernabilidad), además de la ausencia de mecanismos para resolverlos.

Segundo, las elecciones presidenciales tienen un *carácter de suma – cero* en donde el control del ejecutivo en sistemas presidenciales es en principio un juego de *gánalo todo* (...). Es un juego en el que el perdedor lo pierde todo. Ello puede llevar a una desproporcionalidad que deje a la mayoría de los votantes (en algunos casos hasta el 60%) sin representación.

Tercero, *la rigidez del mandato fijo* es otro problema del presidencialismo. “Los presidentes son elegidos por un periodo de tiempo que, bajo circunstancias normales, no se puede modificar: no puede acotarse y, debido a disposiciones que impiden la reelección, algunas veces no puede prolongarse. El proceso político se divide así en

⁵ Juan Linz y Arturo Valenzuela, *op. cit.* pp. 32-34.

periodos discontinuos, rígidamente determinados, sin la posibilidad de introducir continuos ajustes según lo requieran los acontecimientos”.⁶ Esto sugiere la idea de que no es posible remover a los presidentes en situaciones donde prevalezca la disfuncionalidad del gobierno. En este sentido, Linz y Valenzuela observan poca flexibilidad del presidencialismo frente a este problema.

Estos autores han sugerido que el presidencialismo es un sistema que potencia la posibilidad de fragmentar el gobierno, una vez que se hace efectivo el principio de separación de poderes. Pero lo cierto es que, como en el caso mexicano, a pesar de la conformación de gobiernos sin mayoría, no necesariamente se produce una parálisis institucional como sugerían los mencionados autores. La toma de decisiones no se ha detenido, más bien ha cambiado su modalidad: de las decisiones verticales tomadas por un actor, se ha dado paso a la inclusión de otros grupos y coaliciones. Por lo tanto, se trata de una nueva fórmula en el proceso de toma de decisiones que ha afectado el comportamiento y los procedimientos del presidencialismo mexicano.

Esto sugiere la tesis de que una parte del proceso de toma de decisiones se ha desplazado de la institución presidencial hacia el sistema de partidos representado en el Poder Legislativo. Ciertamente la presidencia no ha sido excluida en este proceso, más bien, la tendencia es hacia una modalidad en donde se producen decisiones compartidas.

Cabe subrayar que estos problemas estructurales a los que aluden Linz y Valenzuela, tienen lugar en los presidencialismos bajo contextos democráticos, de otra forma, es difícil (si no imposible), que ocurran estos efectos que afectan su funcionamiento. Por lo tanto, el presidencialismo mexicano durante el periodo autoritario no enfrentó estos dilemas. No es sino hasta que se comienza a construir una institucionalidad democrática y un pluralismo político cuando algunos de los llamados “peligros del presidencialismo” comienzan a hacerse presentes.

⁶ *Ibid.*

Scott Mainwaring y Matthew Shugart han reconocido los argumentos de los críticos del presidencialismo referente a las fallas inherentes de este sistema y han presentado una serie de contraargumentos en respuesta a la problematización teórica de Linz y Valenzuela. En lo que se refiere al problema derivado de la *doble legitimidad* sostienen que “el inmovilismo tan temido por los detractores del presidencialismo es meramente la otra cara de los frenos y contrapesos tan apreciados por los padres fundadores de los Estados Unidos.”⁷ En el caso del *mandato fijo*, Mainwaring y Shugart afirman que “El problema de los mandatos fijos podrían ser mitigado por la institución de mandatos más breves (digamos, cuatro o tal vez tres años, pero con la posibilidad de reelección inmediata) en lugar de periodos más prolongados (digamos, de seis años).”⁸ Mientras que en lo que respecta al *juego de suma – cero* que produce el presidencialismo, los mencionados autores consideran igualmente que “los frenos y contrapesos inhiben las tendencias a que el ganador se lo lleve todo. Los frenos y contrapesos están diseñados, precisamente, para evitar la posibilidad de que el que gana se quede con todo. Si pierde la presidencia, un partido o coalición puede de todos modos controlar votos decisivos en el Congreso, situación que en la mayoría de los países le permitiría poner límites al presidente y frenar las iniciativas presidenciales.”⁹

De esto se desprende que solo un análisis empírico del presidencialismo en cada uno de los diferentes casos latinoamericanos puede dar cuenta sobre si, efectivamente, los riesgos potenciales expuestos por Linz y Valenzuela son inherentes al presidencialismo, o si por el contrario, los supuestos problemas en el diseño institucional son una señal de la construcción de un equilibrio de poderes y, además corroborar si el presidencialismo es capaz modificar algunos mecanismos constitucionales que puedan flexibilizar dicha rigidez de acuerdo a lo expuesto por Shugart y Mainwaring.

⁷ Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate” en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002. pp. 45.

⁸ *Ibid.* pp. 46.

⁹ *Ibid.* pp. 48.

Dieter Nohlen ha sugerido por su parte, que a pesar de las variedades y diferencias en los matices constitucionales del presidencialismo latinoamericano, se ha producido una renovación de este sistema, que permitió redimensionar las relaciones que se establecen entre el presidente y el conjunto de instituciones. Para Nohlen, la discusión planteada por Linz y Valenzuela referente a la viabilidad del presidencialismo, ha sido desplazada por otra que en cambio, tiene que ver concretamente con la calidad en la gestión de los presidencialismos. Ello se debe a que estos sistemas han enfrentado simultáneamente dos transformaciones a saber, por una parte, ha contribuido activamente a la consolidación democrática y no parece constituirse en el principal obstáculo para su sustentabilidad; y por la otra, ha promovido reformas económicas que han permitido adecuaciones en los modelos de desarrollo.

Recientes estudios que han evaluado la eficacia decisional en los presidencialismos latinoamericanos, concluyeron que, efectivamente, es posible una cohabitación de gobierno entre el presidente y un congreso fragmentado. Nohlen sugiere que “la continuidad de la forma de gobierno democrática en América Latina está acompañada por un desarrollo renovador en el ejercicio de gobierno presidencial, en el modo de gobernar, en el proceso político, entendido como interrelación de instituciones, valores, procedimientos, comportamientos y eficacia política. Desde siempre hemos sostenido que el presidencialismo no es rígido y permite adecuaciones a sus actuales y futuras funciones”.¹⁰

Hay tres aspectos que Nohlen subraya en torno a las transformaciones sufridas al interior del Estado que ha afrontado el presidencialismo. Primero, afirma que bajo el sistema presidencialista se ha producido una recuperación democrática en algunos de los países de la región latinoamericana, mientras que otros países consolidaron por primera vez esta forma de gobierno.¹¹ Las transformaciones de los regímenes políticos en dirección democrática, no sustituyeron la matriz original de gobierno presidencialista, ésta se mantiene intacta; no obstante, ha requerido redefinir el ámbito de sus competencias.

¹⁰ Dieter Nohlen, op. cit., p. 11.

¹¹ *Ibid.* p. 9.

Segundo, Nohlen afirma que hay una combinación que supuestamente dificulta el eficaz desempeño del presidencialismo, consiste en la posibilidad de que un presidente gobierne frente a un multipartidismo.¹² Esta situación es enfatizada por Nohlen al revisar la reciente historia de los autoritarismos latinoamericanos, los cuales estuvieron acompañados por sistemas de partido único, o bien, por partidos hegemónicos como fue el caso de México, mostrando que es perfectamente viable la cohabitación de gobierno cuando cambia la correlación de las fuerzas políticas.

Tercero, un argumento en favor del presidencialismo, según Nohlen, concierne a la cuestión de la gobernabilidad.¹³ El autor sugiere que tanto la consolidación democrática como el establecimiento de un multipartidismo han sido dos requisitos que este sistema ha sorteado favorablemente. Pero de igual forma, considera que la gobernabilidad ha sido otro aspecto que se ha venido construyendo en forma satisfactoria. Esto último parece que no necesariamente ha sido así, pues este punto en particular ha evidenciado que, por el contrario, algunos de los principales problemas de índole social y política están directamente ligados con la falta de eficacia gubernamental para revertir la ingobernabilidad. Pese a los intentos por ir construyendo instancias que procuren la vigencia de un Estado de derecho, su permanencia aún no está garantizada.

El problema de la gobernabilidad no sólo se reduce a una relación estable entre poderes públicos, el cual posibilite una permanente toma de decisiones, sino también a la construcción y vigencia de un Estado de derecho que garantice un eficaz sistema de impartición de justicia. Por lo tanto, el tercer aspecto señalado por Nohlen en favor del presidencialismo, relacionado con la permanencia de una supuesta gobernabilidad, no ha sido salvado satisfactoriamente. Lo que puede afirmarse, es que en algunos casos como el mexicano, apenas se han estado construyendo las instancias que garanticen y

¹² Al respecto véase Scott Mainwaring y John M. Carey, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: the Difficult Combination", en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, julio, 1993.

¹³ Dieter Nohlen, *op. cit.*, p. 9.

procuren la vigencia de un Estado de derecho, pero, sin alcanzar todavía un nivel óptimo de gobernabilidad.

Un estudio reciente elaborado por Jorge Lanzaro, siguiendo la tesis de Nohlen sobre la renovación del presidencialismo durante el periodo de ajustes institucionales ocurrido desde los años ochenta, señala que ha sido posible verificar - contra lo que sugieren Linz y Valenzuela - un desempeño favorable del presidencialismo en condiciones de gobiernos sin mayoría. El estudio de Lanzaro ha mostrado la viabilidad de las negociaciones y acuerdos de quienes deciden tanto las acciones de gobierno como los contenidos de las reformas. Lanzaro afirma que “la política de compromisos, de negociaciones, la cooperación entre partidos, los actos de coordinación política e inter-institucional, han sido y son prácticas inherentes al metabolismo de los sistemas presidenciales en Estados Unidos y en países de América Latina que de ninguna manera pueden ser catalogados como una ‘excepción’ o como simples ‘desviaciones’ de un modelo el cual, según sus detractores, correría normalmente por otras vías”.¹⁴ El análisis de Lanzaro muestra que, efectivamente, en los presidencialismos latinoamericanos se han producido políticas de compromiso entre los diferentes actores políticos, sobre todo, cuando la distribución de fuerzas políticas está equilibrada y no favorece al presidente.

De tal forma que la posibilidad de llevar a cabo reformas constitucionales está en función de la relación que se establece entre el Ejecutivo y el Legislativo y, en buena medida, de la composición que adquiera este último. Pues de ello dependerá la posibilidad de conformar un gobierno mayoritario o compartido.¹⁵

¹⁴ Jorge Lanzaro, op. cit. p. 21.

¹⁵ El gobierno mayoritario (o unificado) tiene lugar cuando se presentan los esquemas institucionales siguientes: a) el partido del presidente tiene una mayoría en la Asamblea y b) el partido del gobierno central controla todos los gobiernos regionales o locales. Mientras que el gobierno dividido se produce en los siguientes esquemas constitucionales: a) el partido del presidente no tiene mayoría en la Asamblea y b) el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales. Josep M. Colomer, *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 2001. pp. 164-179.

Tipos de presidencialismo democrático

Desde mediados del siglo XX, los presidencialismos latinoamericanos se caracterizaron por tener fuertes aparatos burocráticos que centralizaron el poder. Durante el proceso de modernización de sus sistemas políticos se crearon las instituciones para que tuviera lugar este gobierno centralizado. Fue justamente la institución presidencial, la figura que concentró no sólo la mayoría de las atribuciones constitucionales, sino también las más importantes. Como se sabe, el poder de los mandatarios latinoamericanos llegó a ser tal, que las formas de gobierno presidencialista derivaron en algunos países en dictaduras militares y gobiernos autoritarios. El caso de México no fue la excepción, pues su sistema político giraba en torno a dos piezas que daban forma precisamente a un régimen autoritario. Por un lado estaba la institución presidencial, con un Ejecutivo fuerte que concentraba un significativo número de facultades tanto constitucionales como metaconstitucionales,¹⁶ lo que se tradujo en un desbalance de poderes en favor del presidente, propiciando un desequilibrio institucional. Mientras que por el otro, estaba un partido hegemónico con sobrerrepresentación en el Poder Legislativo, producto de un sistema electoral no competitivo, además de una estructura sectorial corporativa que coadyuvaba a la formación de legitimidad y consenso¹⁷.

Sin embargo, a partir de la década de los años ochenta, como parte de la tercera ola de democratización que comenzó en 1974 con las transiciones de España, Portugal y Grecia,¹⁸ los países latinoamericanos emprendieron igualmente un proceso de transición que transformó las reglas, los métodos, los procedimientos y las instituciones, con el fin de transformar los regímenes en dirección democrática. Como se sabe, una democracia requiere necesariamente, entre otras condiciones, de un sistema de partidos competitivo (lo cual elimina de facto la permanencia de un partido hegemónico

¹⁶ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1994, pág. 121.

¹⁷ Sobre la centralidad de estas dos instituciones véase Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1981.

¹⁸ Sobre la tercera ola de democratización véase Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Argentina, 1994.

o único) y un equilibrio de poderes (lo cual elimina de facto también la preeminencia de la institución presidencial).

Los procesos de democratización han propiciado el paso de presidencialismos reforzados en su dimensión constitucional a otro con poderes atemperados. Se puede considerar que, entre otras condiciones, la democracia bajo un sistema presidencialista requiere de la existencia de una dispersión del poder y un proceso de toma de decisiones compartido.

En este sentido, la democracia se ha establecido en los presidencialismos sin eliminar sus principales componentes (principio de separación de poderes, un presidente que es a la vez jefe de Estado y de gobierno, y que además es elegido mediante el voto universal). Pero en cambio, ha afectado sus procedimientos y relaciones interinstitucionales y redujo su preeminencia.

A partir de un visible acotamiento del poder presidencial en México durante los últimos años, es importante identificar qué tanto ha disminuido la capacidad presidencial para seguir conduciendo la reforma del Estado. Es decir, cómo el presidente se ha visto obligado a ceder, o bien, en qué aspectos ha sido rebasado por otros actores para procesar una reforma con un contenido cualitativamente distinto al que proponía originalmente, y que, por consecuencia, afectó la estrategia de adaptación, relegitimación y liberalización del autoritarismo dirigida desde la presidencia.

Para identificar esto, es necesario determinar el tipo de relación que se establece entre el Ejecutivo y el Legislativo, la forma del debate parlamentario y, por supuesto, el tipo de sistema de partidos representado en las dos cámaras. A partir de estas variables hay, de acuerdo a Jorge Lanzaro, dos tipos de presidencialismo: *el mayoritario* y *el pluralista*. El primer caso se refiere a un gobierno en donde el presidente cuenta con mayoría congresional. “En términos impresionistas y esquemáticamente, puede decirse que en los sistemas afincados en la regla de mayoría el que gana gobierna, y tendencialmente los dispositivos políticos se arman

para que así sea”.¹⁹ Bajo este formato, las posibilidades de bloquear la agenda presidencial y sus iniciativas de reforma se reducen considerablemente. Cuando un presidente cuenta con mayoría congresional, difícilmente tendrá problemas para desahogar su agenda y para modificar el texto constitucional, siempre y cuando haya la suficiente cohesión y disciplina al interior de su partido. En el caso del *presidencialismo pluralista*, su principal característica reside en que se trata de un gobierno en donde el presidente gobierna sin mayoría congresional en al menos una de las dos cámaras, bajo sistemas bicamerales. “En los sistemas afincados en las reglas pluralistas, el que gana comparte de alguna manera su triunfo y está obligado a negociar los productos de gobierno.”²⁰

Sobre este punto cabe decir que una de las críticas de Linz y Valenzuela a los presidencialismos iba en el sentido de que, justamente, éstos generan un sistema de suma cero al momento de la elección, en donde todas las ganancias son para el triunfador y el perdedor no se lleva nada. Contrario a este argumento, Lanzaro considera que precisamente el presidencialismo bajo un formato pluralista comparte y negocia la toma de decisiones, de forma tal que, no se produce necesariamente una exclusión hacia los perdedores. Ciertamente, los candidatos perdedores no participan directamente en el ejercicio del Poder Ejecutivo (algunos casos excepcionales suelen incluir a miembros de los partidos opositores en los gabinetes), pero sus partidos, desde la oposición, están representados en los órganos legislativos de gobierno, ya sea en el nivel local o federal. Además, como bien lo apunta Lijphart, “impedir que los grupos perdedores participen en la toma de decisiones es una clara violación del significado primordial de democracia.”²¹

Ahora bien, esta distinción entre tipos de presidencialismo democrático propuesta por Jorge Lanzaro, tiene sus principales referentes en el enfoque pluralista de Robert Dahl y en las aportaciones a la teoría de la democracia de Arend Lijphart. El

¹⁹ Jorge Lanzaro *op. cit.* p. 22.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Arend Lijphart, Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países, Ariel, España, 2000. p. 43.

presidencialismo de tipo plural puede concebirse, según el enfoque de Dahl, como “un sistema de negociación, o convenios, que se desarrollan dentro, paralelamente, o en oposición a los acuerdos jerárquicos, y contribuyen a forjar una cultura política con normas que legitiman la negociación, el arreglo, el regateo, las componendas políticas: el obtener en suma, el consenso de forma diametralmente opuesta a los métodos de coacción o del ejercicio del poder de forma unilateral.”²² Mientras que la distinción mayoritaria-plural que hace Lanzaro está tomada de los modelos de democracia propuestos por Lijphart, el cual distingue entre democracia *mayoritaria y consensual*.²³

Ciertamente, el presidencialismo pluralista descrito por Jorge Lanzaro se asemeja al tipo de *democracia consensual* propuesto por Lijphart. Pues se trata de un sistema en el que la inclusión de actores tanto para el debate como para los *outputs* de gobierno se convierte en una regla, la cual hace incompatible la subordinación del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo.

En este sentido, vale la pena remitirse a Graham T. Allison quien ha construido diferentes modelos para explicar los procesos de toma de decisiones. En primer lugar, Allison considera el *paradigma de la política racional*, el cual concibe a un actor decisor unitario, que a su vez, “elige la alternativa de acción cuyas consecuencias favorecen a sus metas y objetivos.”²⁴

Remitiéndonos al régimen autoritario mexicano, en donde los dispositivos estaban ordenados de tal forma que el presidente se convertía en el principal actor decisor a partir de la subordinación de poderes, el contenido de la reforma política iniciada en 1977 fue diseñado desde la presidencia y los objetivos de la reforma estaban encaminados a abrir el régimen autoritario, una vez que tanto la aceptación y el apoyo ciudadano comenzaron a decrecer.

²² Robert Dahl, *La Poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México, 1996. p. 79.

²³ De acuerdo a Lijphart, el modelo de democracia mayoritaria se caracteriza por concentrar el poder en manos de la mayoría; mientras que el modelo consensual intenta dividir, dispersar y restringir el poder. Arend Lijphart, op. cit. p. 46.

²⁴ Graham T. Allison, “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos” en Luis F. Aguilar (ed.) *Antologías de política pública. La hechura de políticas vol. 2*, Miguel Ángel Porrúa, México. p. 132.

Por lo tanto, puede decirse que la reforma diseñada e impulsada por un solo actor (el presidente) era racional en el sentido de que calculó los costos sobre la represión y la tolerancia, y se vio obligado a abrir espacios de participación política, una vez que los costos de la represión ya resultaban muy altos²⁵. Es por ello que los procedimientos de la presidencia fueron racionales, en tanto que no actuó en forma contraria a lo que el contexto le imponía. A partir de esta apertura, devino como consecuencia, un significativo crecimiento por parte de la oposición que, hacia 1988, ya le permitía disputar espacios de poder al entonces partido hegemónico. Esto propició un cambio en el rumbo de la reforma, pues dejó de ser una simple apertura y dio paso, en cambio, a un proceso democratizador, una vez que se incluyeron nuevos actores en el proceso de toma de decisiones.

En segundo lugar, una vez que actores diferentes al gobierno comienzan a ocupar espacios de poder, el modelo de toma de decisiones pasa de *un actor unitario racional* a otro que Allison denomina *paradigma de la política burocrática*, en donde hay un conjunto de actores individuales. “Los grupos de estos jugadores son los agentes de las decisiones y acciones gubernamentales (...) Las medidas políticas son resultado de la negociación política entre varios jugadores independientes, entre los que el presidente no es más que una ‘superpotencia’ entre otros poderes menores pero dignos de consideración (...) La capacidad de acción de los jugadores está definida por la posición que ocupan.”²⁶ Este modelo de política burocrática, se ajusta tanto a la *democracia de tipo consensual*, referida por Lijphart, como al *presidencialismo pluralista* que propone Lanzaro.

²⁵ Para un desarrollo sobre los dilemas de represión y tolerancia véase: Adam Przeworski, *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1991.

²⁶ Graham T. Allison, op. cit. pp. 156-157-158.

TIPOS DE PRESIDENCIALISMO Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Tipos de presidencialismo	Repartición del poder	Tipo de reformas	Modelo de toma de decisiones
Mayoritario	El que gana gobierna	Unilaterales	Un actor decisor racional
Pluralista	El que gana comparte y negocia los productos de gobierno	Multilaterales	Un grupo de actores decisores

Al irse construyendo una democracia de tipo consensual, en donde comienzan a intervenir diferentes actores políticos en los productos finales de gobierno, se construye como consecuencia, un presidencialismo de tipo pluralista que depende en buena medida de la formación de coaliciones para continuar con los procesos de reforma. Estas características se han presentado en el régimen político mexicano desde 1988 y se acentuaron hacia 1994, conforme se fueron redefiniendo las reglas de competencia política.

La variable sistema electoral

Una variable para el análisis del presidencialismo pluralista se desprende del tipo de sistema electoral. Cuando tan solo hay escrutinio de mayoría sin fórmulas compensatorias, se produce por definición un formato de gobierno unificado. Este fue el caso de México hasta 1977²⁷, en donde la excepción eran los entonces llamados “diputados de partido”.

La incorporación de la fórmula de representación proporcional en aquel año si bien no eliminó en sentido estricto la posibilidad de sustituir un formato mayoritario por uno pluralista, al menos permitió suprimir gradualmente la sobrerrepresentación del PRI en el Poder Legislativo. Conforme el sistema electoral se abrió paulatinamente hacia la proporcionalidad, la posibilidad de conformar gobiernos sin mayoría y un sistema de partidos competitivo, se fue materializando hasta sustituir el sistema de partido hegemónico por un multipartidismo.

²⁷ Al respecto véase Leonardo Valdés, “El efecto mecánico de la fórmula electoral mexicana: 1964-1991” en POLIS 94, UAM-I, 1995. pp. 101-120.

Así, la serie de reformulaciones sufridas en el sistema electoral han propiciado no sólo pluralidad partidista sino competitividad electoral. Por lo tanto, a partir de un sistema que combina la fórmula de mayoría con la de representación proporcional y que, además, restringe la conformación de mayorías calificadas el sistema electoral mexicano permite construir la mencionada pluralidad que sirve como contrapeso al poder presidencial. Sobre la relación de causalidad que entre el sistema electoral y el sistema de partidos, se puede decir que desde que Duverger formuló sus leyes sociológicas surgió una corriente que ha estudiado los efectos de las fórmulas electorales en el sistema de partidos explicando, a partir de ello, la forma que asume un régimen político. Sofía Monsalve apunta al respecto: “el sistema electoral determina el sistema de partidos; éste, por su parte, si bien no determina el surgimiento de un sistema de gobierno en particular, si constituye en la principal variable que influye en la capacidad funcional de las formas de gobierno”²⁸. Se puede afirmar entonces, que la introducción de la representación proporcional resultó ser un factor que incidió en las transformaciones tanto en el sistema de partidos como en el régimen político.

1.2 La constitución y la reforma política como instrumentos de transformación del régimen

Para poder determinar la forma en que las reformas constitucionales han impactado en los procedimientos y el comportamiento de la institución presidencial en México, es necesario tomar en cuenta la dimensión constitucional. La organización del poder político en México, según su Constitución Política es la siguiente: se consagra una república representativa, democrática y federal (artículo 40), en donde el poder de la federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (artículo 49), es decir, hay en la letra un principio de separación de poderes. El artículo 80 dispone que el Poder Ejecutivo se deposita en la figura del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la constitución también señala en el artículo 50, que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras: la de diputados y la de senadores, o sea, hay un sistema bicameral para la práctica parlamentaria. Mientras que el Poder Judicial tiene a su cargo el sistema de procuración

²⁸ Sofía Monsalve y Susana Sottoli, “Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico empírico” en Dieter Nohlen *op. cit.*, p. 46.

e impartición de justicia (artículo 94). Todas estas características hacen del texto constitucional una constitución que Sartori define como *nominal*, al afirmar que “son constituciones organizativas que definen el conjunto de reglas que organizan el ejercicio del poder.”²⁹ Pero no sólo eso, si bien la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos define la forma en que se organiza el ejercicio del poder, también contiene mecanismos que lo limitan. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no sólo determina la forma en que se definen las relaciones de poder, sino que también es un instrumento que ofrece incentivos y a la vez contiene reprimendas.

De acuerdo al texto constitucional, hay una república representativa, es decir, hay órganos de representación popular, aunque desde hace mucho se ha puesto en entredicho la verdadera eficacia de la representación política, los órganos representativos están consagrados formalmente en la constitución. Se establece también como forma de organización territorial y política, un sistema federal que si bien, no ha funcionado como tal, no puede omitirse que, dada la inestabilidad y violencia política que prevaleció en México desde principios del siglo XIX, era necesaria la centralización del poder para controlar la inestabilidad política y social. Nuestra constitución reconoce de igual forma, una democracia como forma de organización política. A pesar de que desde hace siete décadas, los ciudadanos mexicanos eligen puntualmente cada seis años a su presidente, el sistema político mexicano no presentó durante este periodo ninguno de los requisitos ni características de una democracia. En lo que se refiere al sistema presidencialista, a pesar de que cumple con el requisito de los poderes separados, siempre existió un marcado desequilibrio en favor del Ejecutivo, pues los dispositivos constitucionales estaban diseñados de tal forma que, la preeminencia de un solo actor no permitía la existencia ni de federalismo ni de democracia.³⁰

²⁹ Giovanni Sartori, Elementos de teoría política, Madrid, Alianza, 1999. p. 22.

³⁰ Alicia Hernández Chávez opinaba sobre la ausencia de federalismo que “el ejecutivo federal sofocó la soberanía de los estados, intervino en la designación de sus gobernadores y minó la autonomía municipal” Alicia Hernández Chávez, “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coord.) *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE, 1993. pp. 24-25. Mientras que Arnaldo Córdova opinaba sobre la falta de democracia que “la lucha por la democracia en México no puede no ser, al mismo tiempo la lucha contra el presidencialismo” Arnaldo Córdova, “La constitución y la democracia”, en R. Cordera, R. Trejo y E. Vega, *México: el reclamo democrático*, Siglo XXI Editores, México, 1998. p. 97.

Con la constitución de 1917, el naciente régimen pudo gobernar reproduciendo con eficacia la legitimidad y el consenso que todo gobierno requiere para su estabilidad. La constitución era modificada cuando las transformaciones sociales exigían nuevas formas en las relaciones entre Estado y sociedad. No obstante, permaneció inalterable tanto su contenido social como su forma de organización política.

Sin embargo, desde finales de los años sesenta se fueron presentando una serie de acontecimientos de índole social, con repercusiones en la economía y la política que impactaron en la estabilidad del autoritarismo, marcando límites al funcionamiento del Estado mexicano. Como consecuencia de ello, desde finales de los años setenta tuvo lugar un proceso de apertura política como respuesta a esta disfuncionalidad que comenzaba a sufrir el régimen político.³¹ Mientras que en el terreno económico, desde 1982 el modelo de desarrollo tuvo una nueva orientación, una vez que accedió al poder una clase tecnocrática que desplazó y sustituyó a la clase política. Este nuevo grupo implementó una serie de medidas destinadas a atenuar la crisis económica. Lo que inicialmente había sido una reforma política en 1977, para 1982 se comenzó a modificar la estructura del modelo económico, teniendo posteriormente, una reforma del Estado más integral, aunque ciertamente incompleta hasta la actualidad. Este proceso de reforma, fue inicialmente diseñado y concedido desde el Poder Ejecutivo, lo que posibilitaba que su contenido, sus matices, su modalidad y sus tiempos, fueran controlados desde este órgano de poder, siendo el presidente y el Secretario de Gobernación sus principales dispensadores. La modalidad de esta reforma consistió, en el terreno económico, en limitar la capacidad del Estado asistencial y reforzar, en cambio, nuevas estructuras que permitieron la liberalización de la economía. Mientras que en el régimen político, se reconocieron derechos ciudadanos antes excluidos, así como el reconocimiento legal de nuevos actores políticos se abrió un periodo de transición cuya primera fase consistió en modificar de forma gradual la institucionalidad autoritaria. Cabe mencionar que, en lo que se refiere a la reforma política, si bien desde 1977 existió una intención por parte del gobierno para flexibilizar el autoritarismo y, hacia 1988 comenzar a construir un orden democrático, estas transformaciones

³¹ De acuerdo al modelo de Guillermo O'Donnell sobre los procesos de transición democrática, la apertura política es denominada "liberalización" y se considera más como una estrategia de adaptación que propiamente una democratización. De cualquier forma, la liberalización se considera como el primer momento del proceso de transición. Al respecto véase Guillermo O'Donnell, y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas*, tomo IV, Buenos Aires, Paidós, 1994.

tendieron a modificar el régimen político pero sin alterar los componentes del sistema presidencialista.

Por lo tanto, cabe matizar que, aunque no ha ocurrido propiamente una reforma al sistema presidencialista, la serie de modificaciones constitucionales propuestas por el presidente, dirigidas a otras instituciones como el IFE, los poderes federales, el Banco de México y el Distrito Federal han repercutido directamente en el poder formal del presidente. Podría resultar paradójico que esta reforma, inicialmente promovida por la presidencia, termine moderando y restringiendo sus propias prerrogativas. Al respecto Luis F. Aguilar opina que “el proceso de democratización en México, ocurre con la presencia activa de la presidencia, cuya contribución mayor al proceso es la aceptación de su progresiva autolimitación. Dicho metafóricamente, es un proceso que ocurre contra la presidencia (sus facultades y prácticas) pero con la presidencia (su dirección y compromiso).”³²

Rigidez y flexibilidad constitucional

Para determinar cómo la institución presidencial ha reducido su alto nivel de injerencia en el proceso de reforma, es necesario remitirse al estudio y análisis del debate parlamentario de cada una de las reformas propuestas por el presidente. En esta investigación interesa particularmente indagar cómo perdió el control en el nombramiento de las autoridades electorales (con las consecuencias que esto conllevó para el PRI); cómo perdió injerencia en una parte de la política económica al otorgarle autonomía al Banco de México y cómo los poderes Legislativo y Judicial han dejado de ser órganos subordinados con respecto al Ejecutivo.

Estas transformaciones iniciadas desde 1977, fueron posibles una vez que había una sobrerrepresentación del partido del presidente en el congreso. Pero de 1993 en adelante, cuando se suprime la cláusula de gobernabilidad en favor de un solo partido, la constitución se volvió un texto rígido para efectuar enmiendas. Tal y como lo sugiere Lijphart, mientras “que en el modelo de democracia consensual, la constitución es rígida

³²Luis F. Aguilar, “Presidencialismo y sistema político mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE, México. pp. 49.

y está protegida por la revisión judicial; el modelo mayoritario puro se caracteriza por una constitución flexible y la ausencia de revisión judicial.”³³ Esta modificación a la cláusula de gobernabilidad resultó la principal limitante para el presidente en lo que se refiere a la conducción de la reforma política, pues a partir de esta reforma constitucional, “el partido en el gobierno a pesar de que seguía siendo un actor fundamental, por primera ocasión, ya no era un actor autosuficiente. Este hecho dio un giro en la dinámica y al contenido de las negociaciones reformadoras. No estábamos frente a una operación controlada desde arriba y puramente preventiva: habíamos llegado a la etapa de reformas, por lo menos bilaterales, en las cuales el gobierno estaba obligado a ceder en puntos y temas fundamentales.”³⁴

Tipos de reforma constitucional

El trabajo ya mencionado de Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart sostiene sobre esto que es necesario distinguir los tipos de poderes que tienen los presidencialismos. De acuerdo a estos autores hay dos medios a través de los cuales los presidentes pueden tener influencia para definir el contenido de la legislación que se produce en el Legislativo. “Uno es poseer poderes constitucionales inherentes al cargo de presidente que obliguen a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar leyes. Otra es que tengan control sobre sus propios partidos y que éstos controlen una mayoría de escaños. Presumiblemente, estos factores - a los que podríamos denominar poderes *constitucionales* y *partidarios* sobre la legislación – interactúan para determinar el grado de influencia que tienen los presidentes sobre las políticas.”³⁵

En este sentido, el poder constitucional del presidente mexicano le otorga la facultad de veto pero parcial (puede vetar tan solo disposiciones específicas de una ley) y, de igual forma, su poder de decreto es limitado porque puede ser revertido por los poderes Legislativo y Judicial (no tiene la atribución de emitir nuevas leyes por decreto

³³ Arend Lijphart, *op. cit.* p. 203.

³⁴ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000. p. 217.

³⁵ Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart *op. cit.*, pp. 49.

en prácticamente cualquier área de la política). Esta limitación al poder de decreto no permite dominar a los presidentes el proceso legislativo, de ahí que el factor de la disciplina partidista cobre una importancia fundamental para conducir la reforma del Estado.

Hay básicamente tres tipos de reforma constitucional que pueden procesarse. La constitución faculta a ambas cámaras del Congreso Federal, a las legislaturas locales y al presidente para hacerlo (artículo 71). De ahí que puedan presentarse los siguientes tres tipos de reformas:

- Reforma constitucional diseñada por el presidente y aprobada sin modificaciones.
- Reformas constitucionales negociadas entre Ejecutivo y Legislativo.
- Reformas constitucionales negociadas exclusivamente por el Poder Legislativo.

Estas son las tres principales combinaciones institucionales posibles que se pueden presentar para llevar a cabo una reforma constitucional. En el primer caso, cuando una iniciativa presidencial se materializa en reforma constitucional sin mayores observaciones o modificaciones de cualquiera de las cámaras revisoras, puede deberse a que existe un consenso básico entre la mayoría de los miembros del Legislativo y el presidente, sobre la pertinencia de esta reforma, y consideran que la propuesta original responde a asignaturas en las que los legisladores y el presidente creen necesario modificar. En este caso, no interesa si el titular del Ejecutivo tiene o no mayoría congresional, simplemente existe un consenso básico que da lugar a un común acuerdo entre actores políticos para llevar a cabo una enmienda constitucional.

En el segundo caso, se trata de reformas con un contenido distinto al que presentó originalmente el presidente en la iniciativa. Para que esto ocurra, las diferentes fracciones legislativas, evalúan y analizan la iniciativa presidencial, y con base en ello, proponen matices distintos a la propuesta de enmienda constitucional. Esto ocurre una vez que los temas debatidos en el congreso tienen lugar a partir de las diferentes orientaciones ideológicas partidistas. De acuerdo a los tres principales partidos que hay

en México, existen diferencias sustanciales en lo que se refiere a proyecto de país, lo que trae consigo un intenso debate al interior del Poder Legislativo que a veces termina por modificar la iniciativa original y procesa una reforma en la que influye finalmente la oposición.³⁶

El tercer caso, se refiere a una reforma en la cual el Poder Legislativo rechaza desde un inicio la iniciativa presidencial y aunque considera que es necesario procesar la reforma, difiere en el contenido de la propuesta original. En este caso, las fracciones legislativas se dan la tarea de procesar una reforma, aunque con variaciones que incluso pueden ser sustanciales. En este caso, la reforma no queda congelada ni pospuesta, se materializa pero con un matiz distinto. A diferencia del tipo de reforma anterior, en donde hay una negociación entre presidente y congreso, en este último caso, la negociación corre a cargo del Poder Legislativo exclusivamente.

TIPOS DE REFORMA EN UN PRESIDENCIALISMO PLURALISTA

Origen de la iniciativa	Modalidad de la reforma	Contenido final
Poder Ejecutivo	No se modifica la iniciativa original	Aprobada sin modificaciones
Poder Ejecutivo	Se modifica la iniciativa original a partir de la negociación entre dos poderes	Aprobada a partir de una negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo
Poder Ejecutivo	Se modifica la iniciativa original a partir de la negociación de un solo poder	Aprobada a partir de una negociación en el Poder Legislativo

Es importante por tanto, reconocer la forma en que se procesan las reformas constitucionales, pues a partir de ello, es posible identificar el tipo de debate que se genera en el Poder Legislativo. Los diferentes tipos de reforma presentadas en el cuadro, permiten reconocer a los actores que intervienen directamente en la consecución de enmiendas constitucionales.

³⁶ Al respecto Karl Deutsch opina que "en los grupos de común interés se desarrolla una élite propia, la cual se acostumbra a trabajar de común acuerdo, a conocerse mutuamente y a intercambiar opiniones, para coaligar en un *establishment*. Se puede afirmar que un *establishment* es la reunión de élites de grupos de interés que han aprendido a trabajar juntas" Karl Deutsch, *Política y Gobierno*, FCE, México, 1998. p. 71.

1.3 La nueva relación interinstitucional

Para los fines de esta investigación resulta útil remitirse a la dimensión institucional, pues el análisis entre instituciones puede dar cuenta de cuánto ha decrecido el poder presidencial. Con el objeto de ampliar la investigación más allá de las instituciones que pertenecen al régimen político, se decidió agregar una de corte económico: el Banco de México, pues se trata de una instancia que tiene un rango de institución de Estado. El estudio sobre las limitaciones institucionales que enfrenta el presidente vía reformas constitucionales, quedaría incompleto si sólo se limitara a las instancias políticas. Ha sido precisamente Arend Lijphart, quien ha enfatizado sobre la necesidad de incluir instancias de corte económico al momento de evaluar el desempeño de las democráticas. "Los bancos centrales son instituciones gubernamentales clave que reciben poca atención en la Ciencia Política, en comparación con los otros organismos principales de gobierno. En la descripción de los sistemas políticos, los politólogos siempre tratan el ejecutivo, el legislativo, los partidos políticos y las elecciones y, a menudo, también los grupos de interés, el sistema de justicia, el proceso de enmienda constitucional y las relaciones entre las administraciones centrales y no centrales, pero casi nunca la forma de operar y el poder del Banco central."³⁷ Es por ello que para esta investigación se ha agregado al Banco de México, para determinar cómo adquirió su autonomía con respecto al Ejecutivo y en qué medida lo ha afectado.

Sofía Monsalve y Rainer Olaf Schultze, han elaborado una crítica al enfoque de la ingeniería constitucional desarrollado por Sartori, el cual sugiere abordar el estudio de las instituciones a partir de explicaciones monocausales³⁸, en donde hay relaciones de causalidad sin considerar las múltiples variables que intervienen en el análisis causal. Según estos autores, para Sartori los arreglos institucionales se pretenden resolver sin tomar en cuenta el contexto, descuidando el tipo de actores que se ocupan del ejercicio legislativo. "Los procesos de reforma constitucional son siempre procesos altamente contingentes de formación de compromisos entre intereses contrapuestos que precisan

³⁷ Arend Lijphart, *op. cit.* p. 216.

³⁸ Sartori considera que hay una relación de causalidad unidireccional entre una reforma constitucional y las instituciones políticas, en donde una determina el funcionamiento de la otra. Como se verá más adelante, el enfoque del *institucionalismo histórico-empírico* desarrollado por Dieter Nohlen, se ajusta de una mejor manera a los propósitos de esta investigación.

un alto grado de legitimación y consenso así como, por lo general, de la aprobación formal de mayorías calificadas. En su investigación Sartori pasa por alto las cuestiones de cómo, cuándo, quién y con qué contenido se inician y llevan adelante dichos procesos de reforma, cuáles reformas son posibles y cuáles imposibles.”³⁹

A partir de esta crítica a la ingeniería constitucional, la propuesta del *institucionalismo histórico empírico* de Dieter Nohlen⁴⁰ enfatiza justamente las carencias que según este autor, Sartori omite en el análisis de las instituciones. Por el contrario, la propuesta del *institucionalismo histórico-empírico* sugiere que “resulta imprescindible la consideración de múltiples variables para el análisis causal. Se conlleva así una relación más compleja entre variables; es decir, las relaciones de causa/efecto son entendidas en el sentido de una causalidad circular antes que lineal/progresiva. No basta por tanto suponer que A causa B, sino que también B tiene a su vez, un efecto sobre A. Así, la influencia de las instituciones sobre los fenómenos políticos es más bien indirecta, múltiple, mediatizada, dependiente del contexto y, por consiguiente, extremadamente difíciles de ser sujetas a generalizaciones.”⁴¹ Por tanto, el análisis de las transformaciones en el sistema presidencialista mexicano requiere considerar lo siguiente. Primero, un contexto en donde intervienen una diversidad de actores que obligan a alterar patrones de conducta institucional. Segundo, el presidente reforma la constitución desconcentrando facultades en diversas direcciones y con múltiples propósitos. Y tercero, una parte de los efectos de las reformas recaen en la presidencia al prescindir del control en áreas como la política monetaria, el sistema electoral, sus funciones legislativas y el sistema de procuración de justicia. Es por ello que los efectos de las reformas son multidireccionales.

Sistema presidencialista e independencia institucional

Los amplios poderes del presidencialismo mexicano tienen su origen en tres fuentes. Una, emana de sus facultades consagradas en la constitución, esta es la parte

³⁹ Rainer Olaf Schultze, “Ingeniería constitucional comparada. En torno al debate actual”, en *El presidencialismo renovado*, Dieter Nohlen (ed.), *op. cit.* p. 67.

⁴⁰ En el texto ya citado de Dieter Nohlen, tanto Sofía Monsalve como Rainer Olaf Schultze exponen en líneas generales los fundamentos del enfoque del *institucionalismo histórico-empírico*.

⁴¹ Sofía Monsalve y Susana Sottoli, *op. cit.* p. 48.

formal de sus prerrogativas. La segunda proviene de la cohesión y disciplina de su partido en el Poder Legislativo. La tercera se deriva de la práctica política, es decir, de sus facultades metaconstitucionales. Estas fuentes de poder derivan primero, de la legitimidad que el presidente tiene al ser elegido en forma directa mediante el voto universal, y segundo, ocupa el lugar más alto en la estructura jerárquica de gobierno al ser a la vez jefe de Estado y de gobierno. Ahora bien, las limitaciones constitucionales que han propiciado las reformas estructurales en el diseño institucional han tenido como consecuencia una tendencia hacia la desconcentración de facultades presidenciales con los siguientes efectos institucionales:

- Poder Legislativo independiente del Ejecutivo
- Poder Judicial independiente del Ejecutivo
- Organismos electorales independientes del Ejecutivo
- Banco central independiente del Ejecutivo

Estas son indudablemente áreas del Estado mexicano en donde el poder presidencial se ha restringido. Lo que sugiere este rediseño institucional es una reformulación, primero, del comportamiento presidencial, segundo, en la lógica de sus relaciones con estas instituciones, y tercero, un proceso de adaptación a las nuevas relaciones de poder.

TRANSFORMACIÓN DE RÉGIMEN Y NUEVO PRESIDENCIALISMO

Reajustes en el funcionamiento del Estado	Dimensión institucional
Sistema de pesos y contrapesos	Poderes Legislativo y Judicial independientes del Ejecutivo
Democracia procedimental	Organismos electorales independientes del Ejecutivo
Reducción en la capacidad rectora del Estado en la economía	Banco central independiente del Ejecutivo

En lo que se refiere a la independencia que el Poder Legislativo ha adquirido frente al Ejecutivo, la variable sistema de partidos es la que permite reconocer las dificultades para llevar a cabo reformas constitucionales. La polarización ideológica y la fragmentación partidista se constituyen en dos indicadores que dan cuenta del

comportamiento de las fracciones legislativas frente al presidente. En el caso de México, desde 1988 la tendencia ha sido hacia la conformación de un sistema multipartidista con tres partidos fuertes, en donde los dos partidos que en aquel entonces eran opositores al PRI (PAN y PRD), obtuvieron triunfos electorales al conseguir gubernaturas estatales, así como también lograron formar mayorías en las legislaturas locales.

Partiendo de esta nueva dinámica en el sistema de partidos, hay todavía un indicador a tomar en cuenta para determinar la capacidad de los actores políticos en el proceso de reforma: el nivel de compromiso para crear coaliciones. En este caso, es necesaria la ausencia de partidos antisistema, así como la existencia de una oposición responsable.⁴²

Jorge Lanzaro considera que si bien el compromiso para llevar a cabo coaliciones depende en buena medida del comportamiento de la oposición, también es cierto que la experiencia de los presidencialismos latinoamericanos en su nueva etapa de renovación “ha registrado niveles de consenso en las políticas de reforma, con patrones de trueque y de cooperación inter-partidaria” en donde incluso, se genera “un auge importante en las fórmulas de coalición: coaliciones electorales y particularmente coaliciones de gobierno, coaliciones de reforma y lo que algunos caracterizan como coaliciones parlamentarias, que a veces sólo son acuerdos legislativos.”⁴³

En el caso del Poder Judicial, en los años de 1994 y 1996 se produjeron dos reformas que restringieron la influencia presidencial sobre este poder. Jaime Cárdenas Gracia afirma que “la independencia (del Poder Judicial) se concibe como un principio dirigido a situar al órgano que imparte jurisdicción y a sus titulares, al margen de la presión de otros poderes, grupos sociales, individuos, y también, de los propios

⁴² Una oposición antisistema es aquella que “actúa conforme a un sistema de creencias que no comparte los valores del orden político dentro del cual actúa.” Giovanni Sartori, *op. cit.*, pág. 166. Mientras que una oposición es responsable en la medida que “a nivel legislativo su comportamiento es prevalementemente de tipo cooperativo”. Gianfranco Pasquino, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Eudeba, Buenos Aires, 1997. p. 118.

⁴³ Jorge Lanzaro, *op. cit.* p. 32.

miembros del Poder Judicial (...) En el plano institucional implica lograr el equilibrio con el resto de las instituciones para que éstas no interfieran en su labor.”⁴⁴

De esto se desprende que un sistema de impartición de justicia opera de manera distinta en un autoritarismo que en una democracia. En palabras de Héctor Fix Fierro, “un régimen autoritario genera necesariamente un mayor interés en ejercer un control más o menos directo sobre el aparato de justicia, sobre la autonomía de sus órganos y la independencia de sus funcionarios, que uno en el que la alternancia democrática es posible o normal.”⁴⁵

Al incorporar el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación con la reforma de 1996, se dio un paso significativo en materia de legalidad electoral. Esta medida permitió que la calificación y validación, tanto de la elección presidencial, como la de los legisladores fuera finalmente imparcial y objetiva. Con ello, el proceso de renovación de gobernantes obtenía legitimidad democrática, en el sentido de que ya no existía un control sobre la calificación de las elecciones por parte de los colegios electorales, ni tampoco una influencia presidencial.

En cuanto a la independencia que ha adquirido el IFE, el debate entre los partidos opositores y el entonces partido oficial sobre la transparencia, imparcialidad y legalidad de las elecciones, se constituyó en el punto medular de la reforma política. Garantizar condiciones equilibradas de competencia política se constituyó en un largo proceso que inició desde 1977 con la LFOPPE y concluyó con la consolidación de una democracia de tipo procedimental en el año 2000. Esto mostró que a pesar de las reticencias del PRI para abrir el sistema electoral, hubo la suficiente voluntad de los actores políticos para dar este paso que desde la sociedad civil y la oposición partidista se venía reclamando.

⁴⁴ Jaime Cárdenas Gracia, “El poder Judicial en transición”, en Mauricio Merino (coord.) *La Ciencia Política en México*, FCE, México, 1999, p. 96.

⁴⁵ Héctor Fix Fierro, “Poder Judicial”, en *Transiciones y diseños institucionales*, Ma. Del Refugio González y Sergio López Ayllón (ed.), IJ, UNAM, México, 1999, pp.171-172.

Las reformas al artículo 41 constitucional en 1994 y 1996, permitieron que el presidente se desprendiera del control en el nombramiento de las autoridades electorales, primero, en la conformación de su Consejo General, y posteriormente, en la designación del Consejero Presidente. Fue hasta que el titular del Ejecutivo perdió esta prerrogativa, cuando se dio un salto cualitativo en materia de transparencia electoral.

Durante varios años esta fue una de las asignaturas más importantes de la reforma política, pues si se quería asegurar que los diferentes actores políticos procesaran sus demandas por la vía de las instituciones, era necesario dotar de la confiabilidad necesaria al máximo órgano electoral.

En lo que se refiere a la independencia que ha adquirido el Banco de México, se trata de una medida que, desde años atrás, algunas de las economías más desarrolladas la habían implementando. En el contexto de la internacionalización de la economía, promovida desde finales de los años ochenta, la independencia de los Bancos Centrales con respecto al gobierno, se convirtió en un mecanismo de reajuste orientado a reducir la influencia del Estado como rector y planificador de la economía.

Se puede decir que, con su autonomía, el Banco de México, trastocó una parte del funcionamiento del Estado mexicano, sobre todo en lo que se refiere a la estructura del modelo económico. Con ello, no sólo las instituciones que pertenecen al régimen político adquirieron autonomía, también las económicas comenzaron a establecer una relación distinta con el presidente. Esta medida hizo que la reforma del Estado no sólo se limitara a lo estrictamente político, sino que también comienza a afectar la esfera económica.

Este conjunto de reformas propiciaron procedimientos cualitativamente distintos en lo que se refiere al acceso, el ejercicio y las relaciones de poder en la política mexicana. Si bien la reforma del Estado comenzó teniendo un marcado liderazgo por parte de la institución presidencial, la inclusión de fuerzas externas en este proceso hizo posible acelerar y cambiar los contenidos de las reformas estructurales.

Recapitulación

Se puede afirmar que existe una tendencia hacia la conformación de un presidencialismo pluralista en México, la consolidación de la democracia a nivel procedimental trajo consigo la incorporación de otros actores políticos con influencia directa en el proceso de toma de decisiones.

Es indudable que la democratización ha afectado los distintos componentes del régimen político, y aunque este proceso no ha alterado la forma de gobierno presidencialista (pues prevalece la separación de poderes, la elección directa del titular del Poder Ejecutivo y sus funciones como jefe de Estado y de gobierno), ha producido en cambio, una reforma constitucional con una nueva lógica en las relaciones de poder. El presidente ha perdido el control de instituciones del más alto nivel de Estado como el IFE, el congreso, el Poder Judicial y el Banco de México.

No se puede afirmar, por tanto, que se estén debilitando los poderes presidenciales. Se trata en todo caso, de un momento de redefinición. No existen señales claras hasta el momento de una intención de parlamentarizar el presidencialismo mexicano, ni de pasar de una figura fuerte a una débil. Mientras las demás instituciones del régimen político comienzan a adquirir un nuevo protagonismo, la presidencia requiere de un nuevo perfil y una redefinición en su comportamiento.

El rumbo de la reforma política ya no está supeditado a la voluntad de un solo actor. Esto vuelve aún más complejo y menos previsible este proceso, pues anteriormente, mientras el presidente era el conductor único apoyado por un partido disciplinado, era posible prever los contenidos y efectos de las reformas. Ahora, frente a nuevos actores con capacidad de decisión, el proceso de reforma se vuelve imprevisible, porque no se sabe hasta qué punto van a influir las fracciones legislativas opositoras en las modificaciones constitucionales.

Partiendo de los planteamientos sugeridos en el marco conceptual elaborado en este capítulo, esta investigación ha llevado a cabo el análisis empírico relacionado con las transformaciones del presidencialismo mexicano. Por lo que cada una de las

propuestas teóricas recogidas (las de Linz y Valenzuela, las de Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, la de Dieter Nohlen y la de Jorge Lanzaro) serán utilizadas para explicar justamente el caso mexicano. En lo que se refiere a la problematización teórica elaborada por Linz y Valenzuela, puede decirse que es sólo a partir de que comienza a consolidarse una democracia de tipo procedimental el régimen político mexicano enfrenta de lleno los dilemas de los problemas estructurales señalados por estos autores. La cuestión de la doble legitimidad se presenta en el caso de México una vez que es posible la conformación de un congreso plural. En efecto, la elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo poseen la legitimidad de origen necesaria y ello puede conducir al enfrentamiento. En cuanto al juego de suma cero que produce la elección presidencial, puede decirse que los perdedores no necesariamente han quedado excluidos de la arena política, pues la oposición en su conjunto y sus líderes ocupan espacios de poder considerables, lo que le permite incidir en los contenidos de la agenda de gobierno. En lo que se refiere a la rigidez del mandato, efectivamente, el presidencialismo mexicano carece de los suficientes mecanismos constitucionales para remover al presidente en el caso de que los acontecimientos así lo exijan.

Han sido precisamente Scott Mainwaring y Matthew Shugart quienes han puesto en entre dicho las supuestas dificultades del presidencialismo señaladas por Linz y Valenzuela, al sugerir que los problemas de ingeniería constitucional que se derivan del presidencialismo producto de su mal diseño institucional no son otra cosa más que el resultado de la aplicación de un sistema de pesos y contrapesos propio de los sistemas presidencialistas. Dado que bajo contextos en donde hay gobiernos autoritarios, este equilibrio de poderes no necesariamente funciona como tal, es sólo en el marco de la transición y consolidación democrática donde se inscribe esta discusión. Por lo que resulta fundamental identificar si la cuestión de los pesos y contrapesos y los problemas derivados del gobierno dividido en el presidencialismo en México son producto de problemas de diseño institucional, esto es, estructurales. O si bien, no es más que el resultado de la construcción de un balance de poderes.

Por su parte, los supuestos de Dieter Nohlen en torno a la renovación del presidencialismo durante la fase de consolidación democrática, los cuales están

asociados con la capacidad de éste para enfrentar un proceso simultáneo de reformas tanto económicas como políticas, son un buen ejemplo que bien puede ser analizado desde el caso mexicano. En lo que se refiere al señalamiento de Nohlen en cuanto a que la combinación presidencialismo – multipartidismo (originalmente criticada por Scott Mainwaring) es proclive a la parálisis política, igualmente, el caso mexicano ofrece un terreno fértil para esta discusión. Por otra parte, vale la pena recoger la discusión que se refiere a la capacidad de los sistemas presidencialistas en la construcción de una gobernabilidad democrática en el contexto mismo de la consolidación. A su vez, la discusión de Jorge Lanzaro sirve para mostrar como, efectivamente, el caso mexicano puede ejemplificar el paso de un presidencialismo mayoritario a uno pluralista, en donde el sistema electoral y los incentivos que ofrece la constitución política en la conformación del gobierno juegan un papel crucial.

Es por ello, que se han elegido estas referencias teóricas y conceptuales acerca de los sistemas presidencialistas con el objeto de analizar el caso empírico de esta investigación, pues estas problematizaciones teóricas permiten dar cuenta de las fallas y las posibilidades del presidencialismo mexicano en su fase de renovación. Por lo tanto, se sostiene que la discusión que se refiere a las transformaciones en el presidencialismo mexicano se inscribe en la fase de consolidación democrática. Cabe subrayar que dicha consolidación hace referencia al terreno procedimental ⁴⁶ y, por lo tanto, se asienta que en términos de régimen político el funcionamiento de la democracia se ha hecho visible desde 1997, mientras que en términos de sistema político, la democracia no está aún consolidada. Ello se debe a que el régimen es una parte del sistema político, es decir, este último es más y amplio, por lo que tan sólo se ha democratizado una parte del sistema, o sea, el régimen. Por lo tanto, la vigencia y sustentabilidad de una plena democracia se habrá dado cuando el sistema político en su conjunto haya completado el círculo de la democratización más allá de lo estrictamente procedimental.

⁴⁶ De acuerdo a la teoría de la democracia, cuando ésta es estrictamente procedimental se convierte en un método para elegir gobiernos mediante el voto. Esto da lugar a una concepción minimalista de la democracia, pues se centra propiamente en lo electoral. Al respecto véase. Adam Przeworsky "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia" en Revista mexicana de sociología, vol. 59, num. 3, IIS, UNAM, México, 1997, pp.3-36.

CAPITULO 2

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL BANCO DE MÉXICO EN 1993

El presente capítulo analiza el debate parlamentario en torno a la reforma al artículo 28 constitucional en 1993, el cual otorgó autonomía al Banco de México con respecto al Poder Ejecutivo. Esta medida propició la consolidación de un órgano autónomo, cuyas funciones y objetivos en la política monetaria, resultaron ser un contrapeso a las facultades presidenciales en materia económica.

Los recientes análisis que valoran el funcionamiento de las democracias, por lo general, toman en cuenta sólo a las instituciones de corte político. De modo que resulta necesario para una evaluación en el desempeño del presidencialismo, incluir instancias de corte económico, con el objeto de tener una perspectiva más amplia sobre las restricciones presidenciales en las diversas áreas del Estado mexicano.

En la primera parte de este capítulo, se atiende el contexto tanto nacional como internacional que propició la medida, así como las atribuciones del Banco central; se exponen de igual forma, algunos motivos expresados en la iniciativa presidencial, además de los diversos argumentos presentados en el Diario de Debates en torno a la modificación y a los niveles de autonomía adquiridos por esta instancia. En la segunda parte se hace un balance de los efectos de la reforma sobre la institución presidencial, además de considerar algunos instrumentos de medición para determinar la posible autonomía del banco.

2.1 Ámbito de responsabilidades del Banco central y reforma económica

Con la reforma social y el desarrollo económico que gradualmente experimentó México desde la etapa posrevolucionaria, el Banco central se constituyó en una de las primeras instancias que coadyuvó al control del sistema financiero y de la administración pública; la creación del banco en 1925 obedeció al proceso de modernización ocurrido durante esta fase.

Históricamente, la tarea más importante del Banco central ha sido definir la política monetaria, esto es, regular los tipos de interés y la oferta de dinero. Política que a su

vez tiene un efecto directo sobre la estabilidad de los precios y la inflación y, un efecto indirecto, pero muy significativo, sobre los niveles de desempleo y el crecimiento económico.

Funciones del Banco central

Una característica del Banco de México consistía en que era el principal dispensador de los programas financieros del gobierno federal. El motivo de ello era que el Estado, a través del Poder Ejecutivo, centralizaba la planificación del desarrollo económico y el funcionamiento de la administración pública; además, la integración de las autoridades del Banco, hasta antes de la reforma de 1993, era una prerrogativa de algunos de los altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda. En este sentido, el presidente era el principal decisor de la política monetaria, mientras que a su vez, la Secretaría de Hacienda era una especie de filtro que procesaba las decisiones y el Banco de México tan sólo las ejecutaba.

Dos características centrales del Banco de México hasta antes de la reforma de 1993 eran, uno, el suministro de los recursos al gobierno federal para que ejerciera el gasto público y, dos, los nombramientos de las autoridades que dirigían el Banco recaían en la figura presidencial.

La primer característica ciertamente no ayudó a mantener en equilibrio al sistema financiero y produjo, en cambio, un déficit en el gasto público y una crisis fiscal. Mientras que la segunda propició una dependencia directa entre esta institución y el presidente, lo que se constituyó en un mecanismo que permitió controlar desde la presidencia los objetivos y las políticas que daban sustento a la planificación económica.

Dentro del modelo de sustitución de importaciones con crecimiento hacia adentro, a partir de un Estado centralizador en el modelo de desarrollo, la dependencia del Banco central respecto del gobierno se constituyó en un instrumento que permitió dotar de los recursos necesarios al gobierno, lo que generó su uso irracional, a partir de la discrecionalidad que tenía el presidente para manejarlos.

Este manejo en el sistema financiero, fue un factor que contribuyó a sobrecargar de demandas al Estado, lo cual trajo consigo una serie de crisis económicas que comenzaron desde principios de los años setenta, teniendo repercusiones en el modelo de desarrollo, dificultando un crecimiento sostenido.

La separación del Banco central con respecto al Poder Ejecutivo

En 1982, con el ascenso de la clase tecnócrata al Poder Ejecutivo, se implementaron una serie de medidas destinadas a atenuar la crisis económica que estalló en aquel año. Este grupo consideró pertinente cambiar las estructuras del modelo económico, dando paso a una serie de reformas, en donde uno de los objetivos consistió en adelgazar las funciones del Estado y promover una economía de mercado. Fue en este sexenio, cuando se comenzaron a crear las estructuras y condiciones para que el nuevo modelo económico produjera los primeros ajustes estructurales.

No fue sino hasta el sexenio salinista cuando se produjo una reforma de mayor alcance en la estructura del modelo económico. Si bien esto no eliminó la capacidad del Estado para seguir controlando las áreas estratégicas, ni tampoco perdió por completo su carácter asistencial, sí produjo en cambio, un adelgazamiento mucho mayor en sus funciones, la política de desregulación estatal emprendida en aquel periodo, eliminó algunos de las barreras que impedían una mayor libertad para la actividad del mercado. Otro mecanismo para reformar el modelo de desarrollo lo constituyó la conformación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, firmado hacia finales de 1993. Ello trajo como consecuencia una redefinición del Estado en su función como rector de la economía. Una de las primeras orientaciones de la estrategia del liberalismo social fue redimensionar el tamaño del Estado, en particular del sector paraestatal y del aparato burocrático. Con ello, se modificaron los mecanismos de intervención estatal en la economía para poder emprender una desregulación a fondo. Así, en un contexto de liberalización de la economía, diferentes medidas tendientes a cambiar el modelo económico se pusieron en marcha, siendo la reforma al Banco de México una de ellas.

Una vez que se restringió la capacidad del Estado en la rectoría del desarrollo económico se redujo, en consecuencia, la influencia presidencial. La autonomía del Banco de México no fue la primera limitación al poder presidencial en el terreno económico, pues desde el sexenio de Miguel de la Madrid se produjo una desregulación de empresas paraestatales. Lo que implicaba, de facto, una serie de restricciones sobre ciertas áreas que antes dependían exclusivamente del Estado mexicano.

Otro factor que propició la modificación fue, sin duda, el contexto internacional. La reforma al Banco de México era una medida necesaria en aras de consolidar el Tratado de Libre Comercio. Además, como Arend Lijphart señala “los aumentos espectaculares de independencia que muchos países sobre todo en Europa y América Latina, dieron a sus bancos centrales en los años noventa se debieron en gran parte al Tratado de Maastricht de 1992, que exige la independencia del Banco Central como condición en la participación de la moneda única europea, y también a la globalización de las finanzas, la cual establece la importancia para los países en vías de desarrollo de mostrar su solvencia a los inversores internacionales.”⁴⁷

La reforma al artículo 28 estuvo destinada no sólo a crear la independencia del Banco Central con respecto al Poder Ejecutivo, sino que también se constituía en una recomendación de los organismos financieros internacionales, para poder insertarse en la globalización de la economía y, obtener así, prerrogativas de estas instancias.

La propuesta presidencial para dotar de independencia al banco levantó una serie de voces, provenientes principalmente de la izquierda partidista y de la sociedad civil organizada, rechazando abiertamente la iniciativa, pues no compartían el proyecto económico que la clase tecnocrática estaba impulsando desde el gobierno. Al tiempo que hubo sectores de la sociedad civil, además de algunos partidos como Acción Nacional, que la consideraron no sólo necesaria sino inaplazable.

⁴⁷ Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 219.

Para poder determinar las dificultades que tuvo el presidente durante el proceso de reforma al Banco de México, es necesario revisar el Diario de Debates, con el fin de reconocer la forma en que se produjeron los acuerdos a partir de las diferentes posturas partidistas. Graham T. Allison opina que, "las decisiones o acciones gubernamentales surgen como resultados de juegos mayores y menores (...) Se fabrican pieza por pieza resultados que jamás habría escogido un actor y que jamás habrían surgido de la negociación en un solo juego. Para entender el resultado, es preciso descomponerlo en sus partes."⁴⁸ Es por ello que una revisión de este documento y una muestra de los argumentos de los principales actores, permitirá analizar el contenido del debate, así como reconocer la incidencia en el dictamen final de actores distintos al presidente

La reforma al artículo 28 constitucional en 1993, fue un instrumento más que permitió continuar con la reforma del Estado. Hasta aquel momento era indiscutible que el proceso para reformar las instituciones, tanto políticas como económicas, se constituía en una prerrogativa exclusivamente presidencial. Era a partir de este actor que se diseñaba, promovía y ejecutaba el contenido de los proyectos de reforma.

La iniciativa presidencial

A continuación se presentan los principales argumentos expuestos en la iniciativa de reforma constitucional al artículo 28 emitida por el presidente Salinas, en donde se establece el nuevo perfil que se pretendía dar al Banco.

El Banco de México, se creó cumpliendo un mandato contenido en la Constitución Política de 1917. Uno de los propósitos de la revolución fue terminar con la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes, reservando la facultad de emisión a un Banco estatal, en beneficio y protección de los intereses nacionales.

Desde su fundación, el carácter de entidad mercantil del Banco de México era muy limitado. En el transcurso de los años se fueron acrecentando sus funciones de autoridad. Por consiguiente, la figura de sociedad anónima resultaba cada vez menos apropiada para la institución. Tras la estatización de la banca en 1982, al quedar casi la totalidad del capital del Banco de México directa o indirectamente en

⁴⁸ Graham T. Allison, *op. cit.*, p. 163.

poder del Gobierno Federal, se hizo mas patente la conveniencia de cambiar su naturaleza jurídica, transformándosele en organismo descentralizado del propio Gobierno.

Al tener una política permanente de lucha contra las fuerzas inflacionarias, resulta clara la conveniencia de separar la función de crear dinero de otras tareas del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto.

En primer término, se propone consignar en el artículo 28, la autonomía del Banco Central (...) Siendo objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La existencia de un Banco Central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el Banco Central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también, podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando estos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevaran a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento.

La Iniciativa que hoy someto al Constituyente Permanente, supone un paso mas en la reforma del Estado. Propone un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para mejorar el nivel de vida de los mexicanos y una justa y adecuada distribución de la riqueza. Implica también, una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al Banco Central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios. Estabilidad que, conviene enfatizarlo, no se persigue como un objetivo en sí mismo, sino como una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico. La efectiva autonomía del Banco Central requiere de ciertos presupuestos que se proponen consignar en el artículo 28 Constitucional. Elemento esencial de la autonomía de un Banco Central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más

amplio. Por ello, es necesario establecer en nuestra Constitución Política, que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco Central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del Banco Central, se pondría en grave riesgo.

Factor determinante de la efectiva autonomía del Banco Central es el procedimiento para nombrar y, en su caso, remover a las personas a cuyo cargo esté su conducción. A efecto, la Iniciativa propone que esas personas sean designadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Asimismo, como una significativa salvaguarda de la autonomía de la institución, se señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la omisión de faltas graves.⁴⁹

De este documento se desprende una clara propuesta para que el Banco central deje de ser parte del gobierno federal y pase a ser, en cambio, una institución de Estado, con el objeto de servir de contrapeso a la Administración Pública Federal. Con la propuesta presidencial, la naturaleza jurídica del Banco cambiaría de organismo público descentralizado a una nueva figura de derecho público, que ejerce funciones inherentes al Estado, sin estar comprendido dentro del gobierno federal.

La iniciativa se apoya básicamente en la idea de que el Estado debe financiarse sin abusar del crédito proveniente del Banco central. Esto implicaba que el gobierno federal no tuviera más injerencia en el uso de recursos del Banco.

El debate legislativo

Durante la discusión en el congreso, las fracciones partidistas fijaron su postura en torno a la iniciativa. El PAN consideró que la medida era inaplazable y necesaria para continuar con los ajustes a la economía. Por su parte, el presidente y su partido, señalaron que la reforma que otorgaba autonomía al Banco de México era una medida necesaria para continuar reduciendo la capacidad del Estado. El PRD, al igual que el PPS y el PFCRN, consideraron que la propuesta tendía a acrecentar las condiciones

⁴⁹Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. *Iniciativa de Reforma Constitucional para dotar de autonomía al Banco de México*, LV legislatura, segundo periodo del segundo año de ejercicio, 17 de mayo de 1993.

para impulsar una política neoliberal.⁵⁰ Mientras que el PARM, a pesar de que hizo varios cuestionamientos de fondo, terminó apoyándola

A continuación se muestran algunos argumentos expuestos en el Diario de Debates. En principio, el Partido Revolucionario Institucional, a través del diputado Ovidio Pereira García fijó su postura. En ella, se exponen los siguientes argumentos a favor de la autonomía del Banco de México:

El sustento de esta iniciativa que hoy se presenta lleva como objetivos prioritarios procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, consolidar los logros en materia de estabilidad de precios y fijar las condiciones necesarias que permitan salvaguardar a la población de nuevos periodos inflacionarios, y así, poder elevar en forma sostenida el bienestar popular.⁵¹

Como una justificación a la necesaria independencia que debe existir entre la Administración Pública Federal y el Banco central, el priísta argumentó que:

En el Gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari no se han utilizado recursos del Banco de México y eso es lo que se pretende, que los gobiernos futuros se manejen con sus ingresos fiscales y con la colocación de valores emitidos por el propio gobierno, respaldados por sí mismo, y no por la fabricación del dinero del Banco Central.⁵²

En lo que se refiere al nombramiento de las autoridades del banco, el diputado priísta aprobó la propuesta presidencial al afirmar que:

A efecto de dar más fuerza al propósito de otorgar autonomía al Banco de México, el Ejecutivo Federal propone que los nombramientos hechos por el Presidente de la República, para dirigir el Banco, sean aprobados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente en su caso.⁵³

⁵⁰ "Es claro que la oposición (izquierdista) sabía que se encontraba frente a una mayoría impenetrable que apoyaba la política financiera del gobierno; en consecuencia, se limitó esencialmente a fijar su posición política." Alicia Hernández Chávez, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*, FCE, México, 1998. p. 256.

⁵¹ Diario de los Debates, LV legislatura, Año II, segundo periodo de sesiones, 10 de junio de 1993.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

No obstante que el diputado Ovidio Pereira García mostró su acuerdo con la iniciativa presidencial, enfatizó que el Poder Legislativo seguirá conservando sus prerrogativas en materia económica. Ello con el fin de que el banco tenga una permanente coordinación con el gobierno federal. Al respecto el diputado Pereira García manifestó que:

Todavía podemos ir más allá en el fortalecimiento en la rectoría del Estado. En las fracciones XXIX - b, XXIX - e, XXIX - f del artículo 73 constitucional, se otorgan al Congreso facultades para legislar en materia económica, lo que da una garantía de que no se crea un organismo cerrado, monolítico e inflexible, sino que, como ya se señaló, habrá de coordinarse con los organismos especializados dependientes del Gobierno Federal en la política monetaria, cambios, intermediación y servicios financieros, cuyas políticas deberán ser acordes a lo aprobado por el Congreso de la Unión.⁵⁴

Esta postura como era natural, no difirió con la del presidente. Al fijar el diputado Pereira García la posición del PRI, estaba asentando los principales argumentos expuestos en la iniciativa, la cual señala los motivos y las necesidades que justificaban la reforma.

En cuanto al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, la diputada Cecilia Soto expresó su desacuerdo con la reforma, al considerar que las fallas gubernamentales en el manejo de la economía eran una de las principales causas de su estancamiento. No obstante, la diputada reconoció que el traslado de facultades en materia de política monetaria del presidente hacia un órgano autónomo no resultaba algo menor en el presidencialismo mexicano. Al respecto argumentó lo siguiente:

Numerosas intervenciones en la tribuna, han detallado que no compartimos la orientación general de la política económica del régimen (...) La pregunta es: ¿qué tanta autonomía para el Banco Central y qué funciones delega o cede el Poder Ejecutivo al plantear la autonomía del Banco Central? Quisiera reflexionar primero sobre las facultades que cede el Poder Ejecutivo, porque es muy importante para que este pleno reflexione al respecto,

⁵⁴ *Ibid.*

pues no se trata de una delegación de facultades, se trata de la cesión de las facultades sobre la emisión de crédito y regulación monetaria que hace el Poder Ejecutivo a un organismo autónomo. Repito, no se trata de una delegación de facultades.

Surgen en este sentido numerosas reflexiones e interrogantes. ¿Qué riesgos y qué ventajas existen en esta cesión de facultades? ¿Tenemos derecho nosotros como constituyentes de autorizar esta cesión de facultades, de algo que pertenece y ha pertenecido correctamente al Poder Ejecutivo?⁵⁵

Contrario a la propuesta presidencial y de la fracción parlamentaria del PRI, la diputada Cecilia Soto cuestionó la forma en que tendrían lugar los nombramientos, al poner en duda la verdadera independencia del senado respecto al presidente. Sobre esto apuntó lo siguiente:

Se nos plantea aquí que el ejecutivo seleccionará al cuerpo directivo y que éste será ratificado por el Senado, según el artículo 89 fracción IV de la Constitución y su correspondiente al artículo 76 fracción II de las facultades del Senado. Este planteamiento, desde nuestro punto de vista, introduce una duda muy importante: si realmente se busca la autonomía del Banco Central, ¿por qué entonces dejar su ratificación al Senado de la República, un cuerpo que se ha distinguido precisamente por su falta de autonomía y separación del Poder Ejecutivo? Y cuando sabemos que el partido oficial se niega a la reforma del Senado de la República para que participen allí senadores plurinominales. Desde nuestro punto de vista se está dejando un resquicio para mitigar esta autonomía del Banco Central.⁵⁶

A pesar de estos cuestionamientos respecto de la autonomía del Banco de México, la diputada Cecilia Soto consideraba que la concesión de facultades que estaba haciendo el presidente resultaban relevantes para emprender una descentralización del poder presidencial, por lo que el PARM decidió apoyar la reforma al 28 constitucional.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

En lo que respecta al PPS, su postura fue fijada a través del diputado Hildebrando Gaytán Márquez, el cual expresó la incertidumbre que podría surgir en el caso de que no quedaran claramente definidas las atribuciones de las dos principales instituciones que definen el rumbo de la economía. Al respecto sostuvo lo siguiente:

Hemos preguntado al Secretario de Hacienda ¿Quién va a tener la autoridad sobre las funciones que actualmente tiene el Banco de México. ¿Va a ser el Banco de México o la Secretaría de Hacienda? ¿Quién va a regular el crédito, el cambio y la prestación de los servicios financieros? Porque en la iniciativa que se propone no está claro, está ambiguo. Se dice que el Banco de México, en los términos que establezca la ley y con la intervención de las autoridades competentes, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Pero si el Banco de México va a tener plena autonomía, ¿cuál va a ser el grado de autoridad? Porque una vez que se trata de un órgano con el carácter de un cuarto poder ¿quién va a tener la última palabra?⁵⁷

Esta preocupación tenía su fundamento, según el diputado del PT, a partir de que no estaban claramente delimitadas las competencias tanto del banco como de la Secretaría de Hacienda, y aunque si bien esto quedaba especificado en la iniciativa, prevaleció el escepticismo de este partido respecto de una posible autonomía del Banco de México.

En lo que se refiere al Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el diputado José Ramos González manifestó su opinión sobre la reforma de la siguiente manera:

La iniciativa y el dictamen que comentamos, ya se ha reconocido, es un candado para las políticas de financiamiento fiscal irresponsables, pero no se asegura la baja inflacionaria ni tampoco la estabilidad de precios y lo más preocupante: se genera un poder autónomo en la operación de los circuitos económicos que pueden poner en riesgo la viabilidad de crecimiento.⁵⁸

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

Este argumento señala los posibles riesgos, que, según el diputado del PFCRN, en materia de política económica traería la autonomía decisional del Banco central. No obstante ello, en el dictamen se asentó que el banco será vigilado y controlado desde el Estado mexicano, cuestión que el legislador José Ramos González no planteó durante su intervención. A pesar de que este partido consideraba que un aspecto positivo de la propuesta era que iba a controlar el uso irracional de los recursos del Banco por parte del gobierno, consideró a su vez lo siguiente:

La autonomía al Banco de México asegura un financiamiento responsable, pero todavía faltan las reformas constitucionales y la práctica económica gubernamental que nos garantice el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida de la población.⁵⁹

Este cuestionamiento a la actuación y gestión económica del gobierno fue lo que llevó a este partido a votar en contra, pues a pesar de reconocer avances en la reforma, igualmente la consideró riesgosa.

A continuación se expone el punto de vista del PRD mostrando su desacuerdo en algunos puntos específicos de la propuesta. El diputado Jorge Calderón Salazar expresó lo siguiente:

Contrariamente a lo que se afirma en tono triunfalista en la exposición de motivos de esta iniciativa enviada por el titular del Ejecutivo Federal, la economía mexicana vive hoy una situación de recesión inducida por una política de contracción del gasto público y de apertura comercial indiscriminada. La propuesta se basa en argumentos controvertidos de difícil sustento en la teoría y la realidad económica del país. No ofrece elementos convincentes que permitan suponer que la medida, por sí misma, garantizará el manejo eficiente de la política monetaria. Se apoya en una visión simplista de la ortodoxia monetarista, que ha servido para reducir el papel del Estado en la economía.⁶⁰

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

Este argumento deja ver, de entrada, que desde entonces existían dos concepciones distintas, entre el PRI y el PAN por un lado, y el PRD por el otro, sobre la dirección que debería tomar la reforma del Estado en lo que respecta al modelo económico. Para el PRD la política económica tendría que dirigirse a fortalecer la capacidad del Estado interventor. Mientras que para el PRI y el PAN, dicha reforma buscaba combinar un Estado mínimo en lo social con la libre competencia del mercado. Se trata por tanto de dos visiones contrapuestas, pues mientras que para el PRD la reforma del Estado debía reforzar las atribuciones estatales, para el PRI y el PAN el establecimiento de una economía de mercado era una condición necesaria para impulsar el desarrollo.

Esto sugiere que para el PRD, el Banco de México no debía ser una instancia autónoma, y que, por el contrario, si bajo su óptica, el Estado no debía perder su carácter asistencialista, no resultaba conveniente restarle la facultad de conducir la política monetaria al Poder Ejecutivo. Ello iría en detrimento de la centralización y planificación de la economía por parte del Estado, pues debe ser éste quien conduzca el desarrollo socio económico y no los agentes económicos privados o instancias autónomas al gobierno, según la percepción del PRD.

Durante la exposición del diputado perredista, hay una preocupación en torno a la dificultad que habría, en caso de que la medida tuviera efectos negativos, y el Ejecutivo ya no pueda proceder a ordenar un cambio en la política monetaria. Sobre este aspecto Jorge Calderón Salazar apuntó lo siguiente:

No deseáramos una situación en donde el Banco de México, sustraído del control ciudadano y del control nacional, decidiera una devaluación sin medir los efectos devastadores que esto podría tener para nuestro país; no quisiéramos tampoco, que el Banco de México estuviera sujeto a presiones de los grupos financieros y monetarios internacionales y que se subordinara a las corporaciones financieras aceptando que éstas intervinieran indebida e ilegalmente en la regulación de la vida monetaria y financiera de nuestro país.

De acuerdo con este fundamento, es necesario evitar que se constituya un organismo supragubernamental, sustraído del ejercicio de los poderes republicanos y federales. Por ello, proponemos que el Banco de México sea un organismo que esté claramente bajo la supervisión de los Poderes de la Unión.⁶¹

Este argumento refuerza la idea de que para el Partido de la Revolución Democrática, el Estado debe tener el control de los instrumentos que le permitan manejar la política económica. Ello explica la negativa perredista hacia la propuesta presidencial, que por el contrario, pretendía restarle facultades económicas a su figura.

Los cambios estructurales de fondo sufridos en el modelo económico tuvieron lugar durante los dos últimos años de la gestión salinista, lo que propició que los efectos de estas reformas no tuvieran un impacto directo en el poder del entonces presidente, sino que sería su sucesor, quien enfrentaría esta serie de limitaciones institucionales y restricciones constitucionales que se estaban poniendo en marcha. Sobre esto, el diputado perredista opinó de la siguiente forma:

Resulta sorprendente que el titular del Ejecutivo, quien todo el sexenio pasado fue vicepresidente de la Junta de Gobierno del Banco de México, pretenda hoy, a partir de que se apruebe esta iniciativa, designar, así sea con la aprobación del senado, el órgano legislativo más apartado de una real representatividad política del país, a un nuevo órgano directivo del Banco de México que será inamovible durante éste y el siguiente sexenio. Esto conduce a un verdadero "maximato financiero" y a que el Banco de México gane autonomía del próximo Presidente, pero no del actual. Uno podría preguntarse ¿por qué no se hizo este cambio al inicio del sexenio y se pretende llevar adelante en el quinto año de gobierno? Pareciera que se quiere hacer un intento por perpetuar un enfoque de política económica y monetaria, para que el actual grupo gobernante, pueda dirigir en lo futuro, la política económica desde el pasado.⁶²

En este párrafo se deja claramente asentado que fue hasta el final del sexenio cuando se pusieron en marcha algunas restricciones presidenciales en materia

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

económica. Ello fue así porque un mandatario con el grado de concentración de poder como lo tuvo Salinas de Gortari, no permitió una influencia directa de actores externos al proyecto de desarrollo que, en exclusiva, él y su grupo estaban conduciendo. Para ello, requería que la intervención de otros agentes fuera mínima, para no ver afectada la nueva orientación de la política económica. Al respecto Blanca Heredia opina que “el amplio poder discrecional del Ejecutivo hizo posible concentrar y centralizar el proceso de toma de decisiones en materia de política económica. Lo cual permitió marginar a muchos de los bastiones burocráticos del régimen intervencionista.”⁶³

En lo que respecta a la posición del Partido Acción Nacional, ésta fue totalmente distinta a la del PRD y, en cambio, apoyó la medida propuesta por el presidente Salinas. En la intervención del diputado Felipe Calderón Hinojosa, se deja ver el apoyo a la iniciativa presidencial. No obstante, hay un señalamiento de particular importancia durante su discurso, que no se vuelve a tocar durante el debate por ningún otro partido. Se trata del supuesto caso, en donde la política a seguir del banco fuera contraria a la que persigue el gobierno encabezado por el presidente. La cuestión que planteaba Calderón Hinojosa era cómo superar una situación en donde hipotéticamente, se contrapongan la política económica que pudiera proponer la presidencia y una distinta por parte del Banco de México. Al respecto, el diputado panista expresó lo siguiente:

De lo que sí estamos convencidos, es que debe haber una institución, en este caso el Banco de México, que tenga la responsabilidad de tomar y guardar el orden de las finanzas. Pero qué sucedería en caso de una eventual contradicción entre la opinión Banco de México y la de la Secretaría de Hacienda. Por ejemplo, los casos en los cuales la decisión de la autoridad es mantener el tipo de cambio a costa de la baja en reservas internacionales y la opinión del Banco de México es guardar las reservas internacionales aunque se tenga que devaluar el tipo de cambio; o al revés, que la Secretaría de Hacienda pretenda devaluar el tipo de cambio y el Banco de México diga o permita que se disponga ilimitadamente de las reservas

⁶³ Blanca Heredia, “La transición al mercado en México: desempeño económico e instituciones políticas”, en Marcelo Cavarozzi (coord.) *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, FLACSO México, 1997. p.157.

internacionales para mantenerlo. ¿Cómo resolver esta contradicción? La verdad es que las decisiones públicas deben tener mecanismos equilibrados y ponderadores.

Ciertamente, se puede plantear el esquema teórico de que un presupuesto del Ejecutivo, por ejemplo, sea rechazado por la Cámara de Diputados, y se puede plantear un problema de parálisis o de contradicción en decisiones económicas, pero precisamente, nosotros creemos que la existencia de instancias distintas en las decisiones políticas, generan equilibrios y ponderaciones que son saludables para la vida del país.⁶⁴

Cabe decir que desde que se consolidó la independencia del Banco central, no han existido posiciones divergentes entre el Ejecutivo y el Banco, en lo que se refiere concretamente a la política monetaria, al haber similitud en los objetivos que debe perseguir este órgano financiero. Sobre la necesidad de otorgarle autonomía al Banco, Felipe Calderón Hinojosa dejó en claro que se trataba de una medida que posibilitaría la existencia de un equilibrio en las políticas económicas gubernamentales. De ahí que el Partido Acción Nacional fijara su postura en favor de la reforma al artículo 28 constitucional.

Precisamente, los desenfrenos, el caos y el financiamiento anárquico de programas, se han podido hacer por la carencia de estos equilibrios, por la carencia de estos mecanismos ponderadores y en esta hipótesis, nosotros claramente preferimos una responsabilidad compartida entre el Banco de México, que tiene que sostener una política racional por lo menos de congruencia entre los diversos instrumentos de política económica.⁶⁵

Una vez expuestos los argumentos de la oposición, tanto a favor como en contra de la reforma, el diputado Ramiro Robledo Ruiz del PRI, pasó a contestar las observaciones hechas por el PRD, definiendo el carácter autónomo que se pretendía otorgar al banco. Al respecto expresó lo siguiente:

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

Autonomía no debe confundirse con otra cosa, y me parece que se está empalmando la idea de soberanía con la de autonomía, el compañero del PRD también, habló de un poder supragubernamental, de un cuarto poder.

No es ésa la idea, no es la intención. Sería una mala lectura de la iniciativa, de la exposición de motivos, de las discusiones, de la comparecencia del secretario del ramo y de todas las deliberaciones internas que hemos hecho y de la conclusión final que es la que está a disposición de ustedes en este pleno. Sería una mala lectura, si de veras estuviéramos pensando que estamos intentando que el presidente al proponer esto, esté intentando crear un cuarto poder, nada que se le asome, no deberíamos usar estos términos, porque realmente no responden a ninguna idea cierta.⁶⁶

A su vez, el diputado Cuauhtémoc López Sánchez Coello, también del Revolucionario Institucional, asentó que la medida ya estaba en marcha en otros países y que, por ello, no se trataba de una improvisación:

Los países en la actualidad que han logrado controlar en alguna medida su inflación, los efectos de la emisión de moneda, son los que han contado con un Banco con facultades similares a las que se le pretende dotar al Banco Central de México.

Tenemos el caso de Chile, el de Alemania, el de Nueva Zelanda y, muy recientemente, la iniciativa de ley española para la Ley de Autonomía del Banco Central de España. Entonces, no estamos aportando o introduciendo una reforma que carezca de fundamento.⁶⁷

Una vez fijadas las posiciones partidistas, el Diputado Calderón Hinojosa sugirió una propuesta que fue apoyada por los demás partidos, la cual sugería una sanción a las autoridades del banco en caso de concurrir en faltas graves:

Diversos grupos partidistas presentes en la Cámara de Diputados, concretamente el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Auténtico de la

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

Revolución Mexicana, el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional, presentan por mi conducto una propuesta de adición al párrafo 7o. del artículo 28 de la iniciativa, para señalar lo siguiente, párrafo séptimo, parte final: "Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser sujetos de juicio político, conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución".⁶⁸

Esta última propuesta fue aprobada en votación económica y se agregó al dictamen final. Para aprobar la reforma se emitieron 385 votos a favor y 17 votos en contra, la declaratoria tuvo lugar el 18 de agosto y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993. De tal forma que el dictamen de la propuesta de reforma quedó de la siguiente manera:

El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su cargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causas graves y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del

⁶⁸ *Ibid*

Banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.⁶⁹

Al dictamen final se agregó - a petición de los partidos ya mencionados -, la propuesta del diputado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa:

"Las personas encargadas de la conducción del Banco Central podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución."⁷⁰

Con ello, el Banco de México se convirtió en una instancia autónoma. La aprobación de la reforma al 28 constitucional fue posible a partir de la coalición entre PRI y PAN, pues había una visión similar entre estos dos partidos, en lo que a la política económica se refiere. En tanto, el PRD adoptó la postura que mantuvo durante todo el sexenio de Salinas: de no cooperación.

María Amparo Casar afirma que durante este sexenio, el PRD fue un partido con menor inclinación a formar coaliciones en cualquier materia,⁷¹ al dejar de participar en la gran mayoría de las coaliciones congresionales para continuar con la reforma del Estado. Para este partido, la dirección que estaba tomando la reforma del Estado no era, según su criterio, lo más apropiado para los intereses del país. Es por ello que desistió sistemáticamente a colaborar con el gobierno. En este caso, los dos partidos opositores no plantearon una postura común sobre la autonomía del Banco de México. Al ser Acción Nacional, el partido que estaba mejor posicionado en la Cámara de Diputados, la aprobación de la reforma al 28 constitucional no se vio obstaculizada.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ María Amparo Casar, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría", en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, México, primer semestre de 2000, p. 195.

ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA PROPUESTA DE REFORMA

PARTIDO	A FAVOR	EN CONTRA
PAN	El Banco tiene una responsabilidad compartida con la Secretaría de Hacienda, pues tiene que sostener una política racional (por lo menos de congruencia) respecto de las decisiones gubernamentales.	Ninguno
PRI	El Banco de México será un órgano autónomo, más allá de la administración pública federal, constituido por personas que tienen un objetivo primordial: equilibrar, mantener y preservar el poder adquisitivo de nuestra moneda.	Ninguno
PARM	El Banco central va a atemperar las tentaciones políticas que podrían sesgar la política monetaria.	No resulta conveniente dejar la ratificación de las autoridades del Banco al Senado de la República, pues es un cuerpo que se ha distinguido por su falta de autonomía respecto del Poder Ejecutivo.
PFCRN	El Banco no va a responder a requerimientos financieros de índole política. Podrá contar con una política monetaria firme, estable y sin oscilaciones derivadas de objetivos políticos.	Si se genera un poder autónomo en la operación de los circuitos económicos se puede poner en riesgo la viabilidad de crecimiento.
PPS	Ninguno	La categoría de autonomía es válida en los organismos descentralizados, pero no cuando se declara que es un órgano del Estado.
PRD	Ninguno	Es necesario evitar toda forma de continuismo monetario y financiero y preservar las facultades que tiene el Ejecutivo federal en materia de planeación económica.

En lo que respecta a la intervención de los diputados del PRI, hubo un apoyo irrestricto a la medida al considerar necesario que un agente externo al gobierno federal controlara los efectos negativos de la inflación y se encargara de la estabilidad de precios. En cuanto al PRD, su opinión fue que aún con la reforma, no se estaba modificando la estructura del modelo económico. A su vez, el PARM criticó los métodos en los nombramientos de las autoridades, al considerar que la intervención presidencial y la del senado, no garantizarían la plena autonomía del Banco. El PFCRN por su parte, no se pronunció a favor de la autonomía del órgano financiero, pues consideraba que iba a impactar negativamente en el crecimiento económico. Mientras que el PPS,

consideró que no quedaba claramente determinado cuáles serían las competencias del Banco y cuáles las de la Secretaría de Hacienda.

Se puede afirmar que hacia 1993, en su calidad de segunda fuerza política, el PAN se constituyó en una oposición cooperativa, lo que permitió continuar con los ajustes al modelo económico. En tanto, el PRD mantuvo una actitud de no cooperación, al tener un proyecto de país distinto al que proponían los otros dos partidos. En este sentido, la actitud del PRD obedeció a un rechazo sistemático a la institucionalidad con las que funcionaba el régimen, al considerar ilegítimo al gobierno en turno.

POSICIONES Y POSTURAS PARTIDISTAS (REFORMA AL ARTÍCULO 28)

PARTIDO	POSICIÓN	POSTURA
PAN	Debe haber una institución autónoma que tenga la responsabilidad de tomar y guardar el orden de las finanzas públicas.	A favor
PRI	Deben preservarse las funciones de la banca en aspectos prioritarios como la política monetaria y financiera del país, pero sin la conducción del gobierno.	A favor
PARM	La autonomía del Banco Central, en sí, no define el carácter de una política económica, pero sí es un instrumento que acota, de diferentes maneras, el uso de recursos por parte del gobierno.	A favor
PFCRN	A pesar de la reforma, la práctica económica gubernamental no garantiza el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida de la población.	En contra
PPS	Si es un Banco del Estado entonces es un Banco que está bajo el control directo de éste, y por tanto, cae dentro del área centralizada.	En contra
PRD	Es prioritario que se definan como objetivos del Banco de México, la realización de políticas que fomenten el crecimiento económico, el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza, pugnando en todo momento por el mejoramiento económico y social.	En contra

Para Acción Nacional la pertinencia de la medida residía en la necesidad de controlar la política monetaria desde una instancia externa al gobierno. Para el Revolucionario Institucional, la importancia de la reforma se derivaba del nuevo perfil que iba a adquirir el Banco al ser una institución de Estado. Para el PARM se trataba de una modificación que iba en detrimento de las facultades presidenciales en materia económica. A su vez, el PPS consideró que se trataba de una reforma que no

descentralizaba al Banco del poder presidencial. El PFCRN por su parte, sostuvo que la conducción económica gubernamental no ayudaba al crecimiento económico, pese a las buenas intenciones de la reforma. Mientras que el PRD planteó la necesidad de dar objetivos diferentes a este órgano. Se trató por tanto, de una reforma que fue aprobada en forma casi similar a como fue presentada en el dictamen. Tan solo se agregó la propuesta del PAN de ejercer juicio político a los funcionarios del Banco en caso de faltas graves.

COMPARATIVO ENTRE INICIATIVA Y DICTAMEN FINAL

INICIATIVA ORIGINAL (FIRMADA POR EL EJECUTIVO)	DICTAMEN FINAL (APROBADA POR PRI Y PAN)
Propone que el Banco Central regule los cambios y servicios financieros.	El Banco regulará los cambios, la intermediación y los servicios financieros.
Propone que el Banco tenga funciones autónomas en dos áreas estratégicas: emisión de billetes y acuñación de moneda.	No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.
Propone que la designación del titular del Banco quede a cargo del presidente con la aprobación del senado.	La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la república con la aprobación de la Cámara de Senadores.
Propone que sus funcionarios no sean removidos salvo por faltas graves.	Las personas que conduzcan el Banco estarán sujetas a juicio político.

Tipos de autonomía adquirida por el Banco de México

En estricto sentido, el Banco de México no cambió sus funciones al mantener sus prerrogativas. La principal transformación que sufrió fue que logró su independencia con respecto a la Administración Pública Federal, controlada desde el Poder Ejecutivo, es decir, sus funciones ya no se constituyen en una prerrogativa presidencial.

A continuación se mencionan las principales modificaciones que otorgaron un nuevo perfil al Banco de México como producto de la reforma al artículo 28 constitucional:

- Es una institución estatal con autonomía en el ejercicio de sus funciones.
- Determinar el monto y manejo de su propio crédito.
- Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

- Tiene a su cargo la acuñación de moneda y emisión de billete.
- Controla la estabilidad de los precios y la inflación.
- Provee al país de la moneda legal.
- Se fija un tope de crédito que el Banco puede otorgarle al gobierno (1.5% de las erogaciones presupuestales y, de financiar el eventual excedente, el Banco colocaría valores por cuenta y cargo del gobierno federal).
- La autoridad del Banco está a cargo de una junta de gobierno integrada por siete miembros, un gobernador y cuatro subgobernadores. El gobernador durará seis años en su cargo.
- La vigilancia de las funciones del Banco de México corresponde a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

A partir de las principales funciones y la nueva modalidad del Banco después de la reforma de 1993, es necesario identificar el nivel de independencia que obtuvo el Banco Central respecto del presidente. En el cuadro siguiente se especifican los tipos de autonomía que el Banco adquirió con la reforma al artículo 28.

TIPOS DE AUTONOMIA ADQUIRIDA POR EL BANCO DE MEXICO	
JURÍDICA	Reforma su propia Ley Orgánica.
POLÍTICA	Decide sobre las autoridades encargadas de conducir el Banco, así como el escalonamiento y duración en los cargos con límites de remoción.
ADMINISTRATIVA	Administra sus propios recursos sin necesidad de acuerdo o autorización externa jerárquica.
TÉCNICA	Ejerce sus funciones sin ser sometido a valoración alguna de carácter jerárquico o externo.

Como puede notarse, la autonomía del Banco de México se produjo en todos los ámbitos posibles. La única intervención del gobierno se reduce a la vigilancia de sus funciones a través de los poderes federales.

2.2 Limitaciones presidenciales a partir de la reforma al Banco de México

Como se ha visto, la reforma al artículo 28 elimina la intervención presidencial en la política monetaria. Ello puede considerarse como un procedimiento consecuente, de acuerdo al tipo de política económica que se pretendía consolidar a partir de la reforma del Estado, una vez que el presidente Salinas promovió una amplia liberalización de la economía, al reducir la capacidad del Estado asistencial.

Con ello se redefinió el carácter público del bienestar social, lo que impidió al presidente influir sobre ciertas decisiones que tenían implicaciones directas en el desarrollo económico. Así, el Banco tendría que fungir como un contrapeso entre las decisiones del gobierno y el comportamiento de los particulares en el mercado.

Efectos de la reforma al artículo 28 constitucional en el Poder Ejecutivo

Una virtud de la reforma consistió en que el Banco regulará la cantidad de recursos que puede utilizar el gobierno, lo que le convierte en una instancia que controla el gasto federal imponiendo límites al gasto público.

En cuanto a los límites impuestos a la capacidad estatal en materia económica, los poderes federales son quienes deciden cuáles son las áreas del Estado que se deben desregular, siendo el Banco quien determina, en buena medida, la dinámica del mercado y la acción de los particulares, al decidir la cantidad de dinero que puede circular, fijando límites a esta dinámica.

Con esta reforma el presidente queda imposibilitado para determinar el monto de dinero que entrará en circulación y regular los servicios financieros. Tampoco tendrá más injerencia en lo que se refiere a la política de precios, por lo que consecuentemente, pierde el control directo sobre los efectos de la inflación. Además, en caso de que estos efectos fueran realmente negativos, el presidente queda imposibilitado de remover a las autoridades del Banco por sí sólo, al contar éstas con un periodo de mandato fijo.

De igual forma, al no poder remover a las autoridades del Banco, “éste queda protegido de presiones (concretamente cualquier órgano de poder) que pudieran comprometer la consecución de su objetivo prioritario: procurar la estabilidad del poder adquisitivo.”⁷²

De esta forma, puede considerarse que al quedar eliminada la injerencia presidencial en estas áreas de la política económica, se reduce necesariamente su centralidad en la materia. De acuerdo a lo expuesto en la hipótesis de trabajo, es posible sostener, luego de la revisión del Diario de Debates y, a juzgar por los efectos de esta reforma en el presidencialismo, que, efectivamente, decrece la discrecionalidad presidencial para decidir sobre la política monetaria a través de la Secretaría de Hacienda. Cabe decir que finalmente existe una permanente coordinación entre ésta y el Banco de México al momento de tomar las decisiones en política económica, por lo que hay una repartición de funciones y responsabilidades. En este sentido, se anula la influencia presidencial sobre las políticas del Banco, pero sigue siendo un actor central en los criterios que definen el rumbo de la economía.

Lijphart sostiene que hay cuatro variables para medir la independencia de los bancos centrales.⁷³ La primera, se refiere al índice de rotación del gobernador del Banco, en donde, a mayor índice de rotación hay menor independencia. Desde 1993 a la fecha, sólo ha habido dos gobernadores (Mancera Aguayo y Guillermo Ortiz), lo que demuestra estabilidad en el cargo y una nula injerencia presidencial en este rubro. Incluso, con el cambio de partido en el poder ocurrido en el año 2000, se respetó el mandato de sus autoridades. La segunda tiene que ver con la formulación de políticas por parte del Banco (la cual, como ya se dijo, no ha diferido con las del gobierno central, pues existe un común acuerdo sobre los mecanismos a implementarse para controlar la inflación). En este sentido no es posible medir su autonomía, pues si hubiera divergencias, habría que ver si la última palabra la tiene el gobierno o el Banco. La tercera concierne a los objetivos del Banco (que de acuerdo al mandato constitucional es preservar la estabilidad de los precios). Este objetivo ha sido el mismo desde antes y

⁷² Javier López Moreno, *op. cit.* p.129.

⁷³ Arend Lijphart, *op. cit.* p. 220.

después de la reforma. Incluso, con la iniciativa presidencial, las funciones y el mandato del Banco no se alteran, siguen siendo las mismas; la nueva modalidad reside en su independencia funcional. La cuarta variable se refiere a los límites que se fijan sobre los préstamos. Sobre esto Lijphart afirma que “los Bancos Centrales son independientes cuando pueden hacer préstamos únicamente al gobierno central y cuando tienen control completo sobre las condiciones del préstamo; por otro lado, son menos independientes cuando pueden prestar a todos los niveles del gobierno, a empresas públicas y al sector privado y cuando el Ejecutivo decide las condiciones de los préstamos.”⁷⁴ En este caso, es el Banco quien decide la condición de los préstamos, al fijarse constitucionalmente un tope a las erogaciones presupuestales que puede disponer el gobierno, lo que refuerza considerablemente su autonomía.

Todos estos aspectos de la política monetaria pasan a ser decisión exclusiva del Banco, aunque prevalece una coordinación con la Secretaría de Hacienda en las cuestiones estratégicas de dicha política.

Recapitulación

La política monetaria es el principal instrumento para controlar la inflación. Al dejar de ser una prerrogativa exclusivamente presidencial, el control en esta materia se convierte en una responsabilidad del Banco. Se puede afirmar que una menor injerencia del titular del Ejecutivo sobre este órgano propició un equilibrio institucional que contribuyó a atenuar la inflación y controlar la flotación del peso. El contrapeso del Banco de México ha sido determinante como medio para controlar, tanto el gasto del gobierno, como la dinámica del mercado. De acuerdo a Javier López Moreno, la esencia de esta reforma reside en que con la separación entre el Banco y el gobierno, “las presiones que sufre éste para ejercer su gasto, no violentarán ya la conducción de la política monetaria.”⁷⁵ Esto significa que el banco ejerce una influencia directa en los recursos que se utilizan tanto en la esfera privada como en la pública.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Javier López Moreno, *op. cit.* p. 128.

El presidente pierde, con esta reforma, la prerrogativa exclusiva en el nombramiento de las autoridades del Banco, injerencia en su reglamento interno y poder de decisión sobre la política monetaria. Con esta limitación, no se sugiere que quede imposibilitado para seguir siendo el principal conductor del desarrollo, ni que su influencia en las decisiones sobre la dirección que estaba tomando el modelo económico se hubiera reducido. Dicho modelo sigue siendo conducido por la presidencia, al retener todavía algunas facultades en materia económica y al permanecer el control de algunos sectores estratégicos del Estado. Es decir, el rumbo de la economía se decide desde la presidencia y, aunque no interviene directamente en la dinámica del mercado, puede todavía regular sus condiciones, a través de las diversas instancias estatales. En este sentido, la institución presidencial ha dado cabida a otros actores como los empresarios y el Banco de México en el desarrollo económico, teniendo ambos un peso significativo. Dado que el Banco y el gobierno son ahora independientes, hasta el momento no se han presentado estrategias divergentes sobre la política económica entre ambas instituciones. Carlos Elizondo opina al respecto que “está por verse si (el Banco) podrá mantener su autonomía cuando sus objetivos difieran de los del presidente. Hasta ahora no ha ocurrido así.”⁷⁶ La limitación presidencial en materia económica es por tanto parcial, porque no ha perdido su capacidad rectora, pero una reforma de la naturaleza del Banco de México, le restringe la posibilidad de tener una influencia directa sobre los instrumentos de control inflacionario y el índice de precios.

No obstante, otra vertiente de la reforma del Estado que ya se venía reformulando tenía que ver con las instituciones políticas, lo que produjo un mayor acotamiento en las competencias formales del titular del Ejecutivo. Se trata de la reforma al Poder Legislativo, como se observará a continuación.

⁷⁶ Carlos Elizondo Mayer-Serra, “El constitucionalismo y la reforma del Estado”, en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (coord.), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, FCE, México, 1998. p. 77.

CAPITULO 3

3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL A LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN 1993

El capítulo que a continuación se presenta trata sobre la reforma al artículo 54 constitucional efectuada en 1993, referida a la supresión de la cláusula de gobernabilidad en favor de un sólo partido en la Cámara de Diputados. Esta modificación se constituyó en uno de los principales mecanismos constitucionales que permitieron balancear con mayor racionalidad – de acuerdo al contexto pluralista que se venía desarrollando – la relación entre presidente y congreso.

El motivo por el que se seleccionó la reforma al artículo 54 constitucional obedece a que, después de esta modificación, la conducción de la reforma del Estado dejó de ser una prerrogativa presidencial, una vez que se impidió la formación de gobiernos con mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Por tanto, interesa analizar aquí la nueva relación que se establece entre el presidente y el congreso y su incidencia en el proceso de reforma constitucional.

En un primer apartado se describen las transformaciones sufridas en la Cámara de Diputados, que permitieron cambiar su naturaleza representativa. De igual forma, se consideran los motivos que llevaron a modificar el tope de representación política, a través de la cláusula de gobernabilidad. Se presenta también una parte de la iniciativa de reforma que fue enviada al congreso, así como los argumentos expuestos por los distintos diputados en el debate parlamentario. Posteriormente, se analiza la forma en que esta modificación repercutió en la institución presidencial, en la conformación de un gobierno sin mayoría y sus alcances en la construcción de un sistema de pesos y contrapesos.

En un segundo apartado se muestra cómo el modelo de toma decisiones que hasta entonces operaba cambió sustantivamente, al incluirse actores diferentes al gobierno en los procesos de reforma, afectando la relación entre el presidente y la Cámara de Diputados.

Se va a utilizar una vez más, el Diario de Debates como fuente primaria documental, para poder determinar la forma en que se procesó la reforma, así como la influencia que tuvo la oposición partidista en el dictamen final. Una vez más, se van a utilizar instrumentos de medición que permitan identificar el nivel de independencia que ha adquirido la Cámara de Diputados respecto del presidente.

3.1 El poder legislativo: de la mayoría a la pluralidad

Dentro del contexto de la transición democrática mexicana, la transformación de reglas, métodos y procedimientos institucionales ha dado como resultado la construcción de nuevas formas en el ejercicio y en las relaciones de poder. La Cámara de Diputados se constituyó desde 1963 en el primer órgano de poder que dio cabida a la afluencia de partidos distintos al PRI, al reformarse el artículo 41 constitucional, introduciendo la figura de “diputado de partido”.⁷⁷ Si bien aquella reforma no amenazaba la sobrerrepresentación que tenía el Revolucionario Institucional, sí se constituyó en el primer momento en que este recinto no estuvo compuesto en su totalidad por diputados de este partido.

En 1977 con la reforma al artículo 54, se abrió por primera vez la cámara baja a la representación proporcional. De los entonces 400 diputados, 300 se elegían mediante la fórmula de mayoría y los restantes 100, por el escrutinio de representación proporcional; con la reforma de 1986, se aumentó a 200 el número de diputados que se elegían por esta última fórmula. Desde entonces, no ha variado ni el número de sus miembros ni el mecanismo para acceder a este recinto. Mientras que en el caso del senado, su composición de éste se volvió más compleja y diversificada a partir de la reforma política de 1996, pues el acceso a este recinto se da a partir de tres pistas: el escrutinio de mayoría, el de representación proporcional, además de la primera minoría. Esto dio lugar a formas de representación mucho más fragmentadas, lo cual resultó inédito en la cámara alta.

⁷⁷ Alonso Lujambio considera que la Cámara de Diputados “es el primer espacio que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de la representación política (...) como resultado de la reforma constitucional que introdujo el primer correctivo proporcional al esquema electoral mayoritario del México posrevolucionario” Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000. p. 33

Presidencialismo sin mayoría congresional

Como producto de estas reformas que ampliaron los espacios de representación política para la oposición, en 1988 el PRI perdió por primera vez la mayoría calificada en la Cámara de Diputados,⁷⁸ y en 1997 no pudo alcanzar la mayoría absoluta. Esto alteró significativamente los patrones tradicionales que determinaban el comportamiento entre los dos poderes, en donde la primacía presidencial fue encontrando frenos en la discrecionalidad que tenía para influir en los contenidos de la legislación parlamentaria. Alonso Lujambio considera en este sentido, que la Cámara de Diputados fue “una instancia fundacional de la transición”.

Una prerrogativa de particular importancia que tenía la Cámara de Diputados, era que el artículo 74 le facultaba para erigirse en Colegio Electoral, es decir, se constituía en el órgano que calificaba y validaba las elecciones, siendo sus resoluciones definitivas. Con este mecanismo, el presidente podía asegurar que la calificación electoral estuviera bajo control de los legisladores de su propio partido, lo que permitió garantizar que la validación de la elección presidencial y la de los miembros del congreso quedara en manos de los mismos diputados. Es sólo hasta la reforma de 1993, cuando esta facultad se traslada al Consejo General del IFE y al Tribunal Federal Electoral, una vez que se reforzaron las atribuciones de ambos órganos. Después de 1993, el Colegio Electoral de la cámara baja siguió conservando, no obstante, la facultad para calificar la elección presidencial. Pero no fue sino hasta la reforma electoral de 1996, cuando finalmente, mediante reforma al artículo 99, se facultó al Tribunal Federal Electoral para calificar y validar la elección presidencial. Con esta reforma se elimina por tanto, la intervención de los partidos políticos (vía colegios electorales) en la materia. Por lo que la reforma depositaba esta prerrogativa tan fundamental en el mecanismo de sucesión presidencial del anterior régimen, en una instancia neutral, incorporada al Poder Judicial.

⁷⁸Juan Molinar afirma que “los resultados oficiales de la elección federal de 1988 fueron suficientes por sí solos, para romper el marco impuesto por un sistema electoral no competitivo (...) Esto se debe a que en estos comicios el sistema llegó a límites insostenibles de segmentación electoral. Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1993. pp. 226-227.

La supresión de la cláusula de gobernabilidad

En 1993 tuvo lugar otra reforma cuyo alcance impactó en forma directa el rumbo de la reforma política controlada inicialmente desde la presidencia. Nos referimos a la reforma al artículo 54, cuya principal modificación consistió en imponer topes a la construcción de mayorías calificadas en la Cámara de Diputados, al no permitir que un solo partido obtuviera más del 63% de representación.

La principal razón que motivaba la existencia de esta cláusula obedecía, según el gobierno, a que resultaba necesario garantizar las condiciones para generar la gobernabilidad mediante una mayoría parlamentaria.⁷⁹ No obstante este argumento, la creciente pluralidad que se venía desarrollando desde años atrás en México sugería, en cambio, nuevos esquemas de representación política que permitieran reflejar el pluralismo de las diferentes fuerzas políticas. Por lo que resultaba necesaria la inclusión de nuevos actores al debate sobre las reformas estructurales que requería el Estado mexicano.⁸⁰

El motivo por el cual se eligió la reforma al artículo 54, responde a que tiene una relación directa con la hipótesis de trabajo de esta investigación. Se parte del supuesto de que fue el propio presidente quien promovió, diseñó y controló la modalidad de las reformas constitucionales que modificaron el funcionamiento de las instituciones del Estado mexicano, siendo la propia presidencia quien vio reducido su poder formal. En el caso de la reforma al artículo 54, al impedir la conformación de mayorías calificadas en la Cámara de Diputados, el presidente deja de ser el único actor decisor, además de que su partido y el congreso dejaron también de ser los conductos por los que se gestaba la política presidencial. La apertura que se venía desarrollando en México había tomado la forma de una liberalización política, pues las reformas tenían un carácter preventivo. Sin embargo, con la inclusión de actores políticos distintos al PRI en el congreso se modificaron los contenidos de dichas reformas, las cuales no

⁷⁹ De esto se desprende que la constitución política se constituye en la principal herramienta para garantizar o restringir los márgenes de gobernabilidad, al establecer frenos a la conformación de mayorías calificadas en el Poder Legislativo.

⁸⁰ Josep M. Colomer considera que cuando un gobierno incluye a nuevos protagonistas en los espacios de poder se debe a que: "los actores con expectativas de permanecer en el poder o de conquistarlo pueden promover o aceptar cambios institucionales a favor de una mayor apertura e inclusividad (...) Con estos cambios, tanto los gobernantes en crisis como la oposición emergente pueden esperar que evitarán una derrota completa y una total exclusión de poder y que se garantizarán una mínima cuota de poder a largo plazo" Josep M. Colomer, *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 2001. p. 231.

necesariamente coincidían con la estrategia que venía siendo diseñada desde la presidencia. Esto aceleraría por consecuencia, algunas de las reformas políticas pendientes, sobre todo de carácter electoral.

En este sentido, las reformas al Poder Legislativo no solo sirvieron para pluralizar las dos cámaras y producir formatos de gobierno sin mayoría calificada, sino que permitieron también, darle una nueva orientación a la reforma del Estado, una vez que se incluyen asignaturas y peticiones de actores distintos al gobierno.⁸¹ De esta forma, la reforma al artículo 54 constitucional en 1993 responde a una lógica en las modificaciones a la representación política en el congreso que se pusieron en marcha desde 1963 con la inclusión de la figura de “diputados de partido” pasando por los cambios que tuvieron lugar en los subsecuentes sexenios.

Con la primera reforma salinista procesada entre 1989 y 1990, tuvieron lugar las elecciones intermedias de 1991, en donde el PRI alcanzó una franca recuperación con más del 60% de los votos. Sin embargo, la desconfianza en el conjunto de partidos de oposición permitió que con su sistemática presión hubiera una segunda reforma electoral antes de que comenzara, a finales de 1993, el proceso electoral que culminaría en 1994.

Las principales propuestas del conjunto de partidos para la reforma política de 1993 fueron las siguientes:

- Suprimir la cláusula de gobernabilidad en favor de un solo partido.
- Desaparecer el sistema de autocalificación congresional.
- Ampliar las funciones del Tribunal Federal Electoral para fortalecer la legalidad de las elecciones.
- Introducir la fórmula de representación proporcional en el senado.

⁸¹ Marcela Virginia Rodríguez considera que existen numerosos factores que propician que un gobierno decida incluir a diferentes actores en los procesos de reforma y en la formación de coaliciones. Al respecto apunta que “En primer lugar, la materialización de un programa de transformaciones profundas exige que los cursos de acción a seguir estén avalados por el consenso mayoritario (...) Un partido que no cuente con este apoyo mayoritario no tendrá legitimidad y fuerza necesarias para encarar estas transformaciones” Marcela Virginia Rodríguez, “Sistemas institucionales y dinámica política” en *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992. pp. 119-120.

- Establecer nuevos topes en gastos de campaña, así como también nuevos criterios para el financiamiento público.
- Reglamentar la presencia de los observadores nacionales en el proceso electoral.

Con esta serie de propuestas, se pretendía introducir nuevos métodos democráticos en el funcionamiento del congreso y los organismos electorales. Los cambios propuestos afectarían el marco legal del sistema electoral, en lo que se refiere a la calificación y validación de las elecciones y de la representación política en ambas cámaras.⁸²

La iniciativa de reforma al artículo 54 constitucional

En esta ocasión, si bien el origen de la propuesta fue presidencial, la iniciativa de reforma iba firmada también por diputados de las facciones parlamentarias del PRI y el PAN. En ella se dejaba claramente asentado que la posibilidad de conformar mayorías calificadas en el congreso era cada vez más reducida. Por lo que se consideraba necesario eliminar aquel mecanismo que le garantizaba la mayoría congresional al entonces partido oficial.

A continuación se presenta una parte de esta iniciativa, con diferentes peticiones para reformar otros artículos de la constitución, referidos a la nueva composición del senado (artículo 56) y la ampliación de facultades del Tribunal Federal Electoral en materia de calificación electoral (artículo 41). Este extracto que se presenta se refiere concretamente a la reforma al artículo 54, en donde se propone eliminar la cláusula de gobernabilidad.

En los últimos años, los partidos políticos han mantenido su interés en proponer, discutir y comparar las normas en materia electoral para mejorar los procedimientos y avanzar hacia nuevos estadios. La estructura e integración de la Cámara de Diputados ha evolucionado sistemática y consistentemente en las diversas etapas del desarrollo

⁸² Concretamente, la reforma al artículo 54 proponía suprimir la cláusula de gobernabilidad, la cual consistía en que aquel partido que consiguiera el 35% de la votación en la Cámara de Diputados, se le asignarían el número de diputados de representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la cámara, es decir, el 50 por ciento más uno de los escaños. Como puede verse, esta cláusula estaba lejos de ser verdaderamente proporcional a los votos obtenidos por cada partido; simplemente se asignaban más diputados de los que había conseguido al partido

político electoral del país. La Cámara de Diputados ha avanzado en su conformación, en su representatividad popular y en el número de sus miembros. Con objetividad, debe establecerse que la propuesta contenida en la norma, da satisfacción a los criterios que han estado presentes en la composición de los cuerpos colegiados que integran el Poder Legislativo, al proponer el establecimiento de límites a la presencia de mayorías, hasta el 63% por ambos principios en la integración de la Cámara de Diputados.

Es importante destacarlo, por la trascendencia que esta decisión legislativa pueda implicar, que en la composición del Poder Legislativo, se impide por la vía de la ley, que un partido, independientemente del número de votos que obtenga, pueda por sí sólo dar la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Con esa misma racionalidad, la propuesta que ahora se presenta a discusión del congreso, propone una nueva estructura en la composición de la Cámara de Diputados y un sistema diferente para su integración. Está vigente todavía en la ley, la posibilidad de que un partido político que obtenga el 35% de la votación y la mayoría de las constancias en la elección uninominal, pueda en esas condiciones, acceder a la mayoría de la cámara. Este mecanismo de integración cameral ha sido motivo de reflexiones y cuestionamientos, si se consideran los límites anteriores, porque parece inconveniente para algunos, el que un partido, por sí sólo, en las condiciones de votación que la ley señala, pueda dar una precaria mayoría en la Cámara de Diputados. Para otros, ese principio tiene una plena justificación, porque se afirma que es una garantía para la sociedad, que en esas condiciones precarias de predominio político, algún partido pueda hacer gobierno en la Cámara de Diputados. La posibilidad de que un partido llegue al 70% de la integración de la cámara es cada vez más remota, y las normas que atemperan una representación de las mayorías en la exacta proporción de sus votos y distritos de mayoría ganados, ha tenido de una manera consistente una limitación que se comprueba de elección en elección. Consecuentemente, las estrategias de participación política partidaria, las plataformas y los candidatos, se adecuan a las características del sistema. De todas maneras, la posibilidad teórica de que un partido pueda dar las dos terceras partes de la cámara existe en la ley todavía en vigor. Por esa razón, la propuesta que aquí se presenta, erradica completamente los requerimientos inferiores en la composición de la cámara, es decir, la llamada cláusula de gobernabilidad.

que tuviera una mayoría, aunque ésta fuera precaria. Como se verá más adelante, la propuesta de esta reforma consistió en elevar ese techo del 35% al 63%.

La reforma va más allá, porque incide en cuestiones que podrían ocurrir de no aplicarse la reforma que se propone, esto es, que un partido, por la fuerza de sus votos pueda eventualmente alcanzar las tres cuartas partes de la integración de la cámara. La propuesta imposibilita que este supuesto se dé en la práctica, es decir, establece claramente que un partido político, de hoy en adelante, por sí sólo no podrá reformar la constitución. Independientemente del número de constancias de mayoría que obtenga y del número de diputados de representación proporcional que alcance un partido político, sólo podrá tener el número de diputados por ambos principios que correspondan al 60 por ciento si su votación es igual o menor a esa cifra, y hasta el 63 por ciento como máximo, independientemente de que haya logrado una votación mayor.⁸³

De este documento se desprende que una vez que el PRI perdió la mayoría calificada en 1988 en la Cámara de Diputados, sería difícil que en adelante un partido político pudiera hacerse de ella nuevamente. De tal forma que ante la posibilidad de que difícilmente esto ocurriera en un futuro, se proponía dar por terminada la conformación de mayorías calificadas. Esto no era más que una consecuencia de la transformación en el sistema de partidos ocurrida desde 1988. Incluso, había plena conciencia entre los legisladores, de que con esta reforma se estaba sacrificando la gobernabilidad a cambio de una representación plural partidista.

El debate legislativo

La reforma al artículo 54 fue apoyada únicamente por el PAN y el PRI. Para Acción Nacional era claro que la reforma constituía un avance en materia de representación política. Para el PRD y los partidos minoritarios, en cambio, la fórmula que se proponía no eliminaba a su juicio, la sobrerrepresentación del PRI en el congreso.

Durante el debate parlamentario, partidos como el del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Revolucionario de los Trabajadores y el Popular Socialista, participaron activamente al considerar que la fórmula propuesta iba en detrimento de las minorías, es decir, de los partidos subrepresentados en congreso.

⁸³ *Iniciativa de reforma al artículo 54 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LV Legislatura, segundo periodo del segundo año de ejercicio, 19 de mayo de 1993.*

De entrada, en los argumentos expuestos por el Partido Popular Socialista se reconoce que la reforma serviría para atenuar la enorme influencia presidencial sobre el congreso. Al respecto el diputado Hildebrando Gaytán Márquez expresó lo siguiente:

La investidura del presidente de México tiene un alto significado y ahora se golpea. Tiene este alto significado en función de todo el ordenamiento jurídico constitucional. Ahora ya no va a hacer así (...) porque el partido mayoritario con este cambio, desde este preciso momento, está golpeando a la investidura del presidente. No digo yo refiriéndome a la persona que esté transitoriamente, va más allá el golpe; están golpeando la investidura presidencial.⁸⁴

En esta exposición se reconoce que al impedirle al presidente la conformación de una mayoría calificada por parte de su partido, la reforma no limitaría únicamente al presidente en funciones, sino que su figura quedaría limitada en lo que se refiere a su capacidad para influir en los contenidos de las reformas.

De igual forma, Demetrio Hernández Pérez del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, consideró que la propuesta iba a trastocar a las dos piezas centrales del autoritarismo. Al respecto el diputado se expresó en los siguientes términos:

Me gustaría que tomaran en cuenta lo siguiente: el sistema político mexicano, de preeminencia del Ejecutivo, con un partido hegemónico, convierte al procedimiento electoral en uno de los mecanismos de su reproducción. Sistema político y sistema electoral, se articulan en un modelo electoral gubernamentalizado, articula presidencialismo con partido hegemónico; se convierten así las elecciones, en problema de gobierno y no como un procedimiento para la formación de gobierno.⁸⁵

Este era justamente uno de los puntos medulares que tocaba la reforma. Las elecciones durante el periodo del autoritarismo eran ciertamente una prerrogativa que correspondía organizar al Poder Ejecutivo, dado que, como la presidencia no estaba en

⁸⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LV Legislatura, segundo periodo del segundo año de ejercicio, 19 de mayo de 1993.*

⁸⁵ *Ibid.*

juego, esta instancia controlaba y manipulaba discrecionalmente la legislación electoral. Es por ello que los procesos electorales se constituían en el principal mecanismo de reproducción tanto del hiperpresidencialismo como del partido hegemónico. Con esta reforma, uno de los procedimientos medulares de aquel sistema podría quedar desarticulado: el presidente podía quedar imposibilitado para influir en el contenido de la legislación parlamentaria, rompiendo con una de las reglas del presidencialismo mexicano, esto es, la subordinación del congreso. Pues con esta reforma, las elecciones en el Poder Legislativo se convertían en el principal procedimiento no sólo para la formación de gobierno (el cual podía ser unificado o dividido de acuerdo al voto emitido por el electorado) sino también para transformar el esquema de representación política (el cual sería inevitablemente plural).

Con esta reforma se estaba potenciando la posibilidad que Linz ha planteado en torno al problema de la doble legitimidad en los sistemas presidencialistas. Mientras el congreso estuvo representando por mayorías del PRI, y la presidencia también estuvo ocupada por un miembro de este partido, la legitimidad de ambos poderes no se dividió pues se trataba de un gobierno unificado cuyos dispositivos constitucionales evitaban la fragmentación y dispersión del poder político. Con la iniciativa que proponía eliminar la conformación de gobiernos unificados, se posibilitaba que la representación política quedara dividida, permitiendo así que las fracciones parlamentarias opositoras pudieran discernir sobre la política dispuesta desde la presidencia. De esta forma, las elecciones en la Cámara de Diputados dejarían de ser con la propuesta de reforma un mecanismo que reproducía la conformación de mayorías calificadas por un solo partido y el procedimiento pasó a centrarse, en cambio, en la formación de gobiernos sin dicha mayoría.

El diputado Héctor Ramírez Cuéllar, también del PRT, expresó lo siguiente, respecto de la necesidad de modificar el tope para alcanzar mayorías congresionales.

En la medida en que el sistema político se ha hecho más competitivo, han aparecido partidos políticos más fuertes, se ha notado un descenso relativo en la votación del Partido Revolucionario Institucional y un ascenso también relativo en el resto de los

partidos políticos (...) Es a partir de esta tendencia al descenso, en que comienza a modificarse la fórmula de asignación de curules en la Cámara de Diputados.

La cláusula de gobernabilidad fue un exceso, fue un verdadero abuso en la sobrerrepresentación del partido minoritario, que teniendo el 35%, ya de entrada la ley le daba más del 51%. Se trata entonces, de una concepción implícita en la cláusula de gobernabilidad para asegurar al partido minoritario, por la vía de la ley y no por la vía de la votación, una mayoría absoluta que le asegure la gobernabilidad en la Cámara de Diputados.

No cabe duda que la cláusula de gobernabilidad fue en su momento un intento del Estado mexicano por evitar que se repitieran las elecciones de 1988. Fue un esfuerzo jurídico para evitar perder el control de la Cámara de Diputados, aunque no obtuviese respaldo de carácter electoral.

En el fondo, lo que está implícito en esta cláusula, es el reconocimiento de que el PRI tiende a ser un partido de una mayoría muy relativa, tiende a disminuir notablemente su carácter de partido mayoritario, y que posiblemente, ya no haya en México partidos mayoritarios absolutos con la tendencia electoral que se muestra en nuestro país.

A partir de ahora, tendrá que haber una política de concentración en el seno de la Cámara de Diputados, para lograr el acuerdo de por lo menos otro grupo parlamentario o dos grupos parlamentarios, para poder reformar la constitución. Porque de aplicarse, ningún partido tendría la mayoría en la Cámara de Diputados y se verían obligados todos los grupos parlamentarios a la concertación parlamentaria como una actividad permanente y sistemática. De tal manera que habría en esta cámara un verdadero juego parlamentario en que los grupos coincidirían en objetivos programáticos, discreparían de ellos y habría una verdadera política parlamentaria en el congreso.⁸⁶

De esta forma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se convertía en el instrumento que estaba generando nuevos incentivos a la oposición partidista, a la vez que imponía restricciones al Revolucionario Institucional y al presidente, en lo que se refiere a la posibilidad de legislar con el apoyo de mayorías. Al

⁸⁶ *Ibid.*

menos en estos argumentos expuestos por la oposición se deja ver que la fórmula anterior fabricaba mayorías artificiales.

Por su parte, el diputado Héctor Ramírez Cuéllar del PFCRN abundó:

En los últimos años se ha producido un gran acercamiento político y programático entre el régimen de Carlos Salinas de Gortari y el Partido Acción Nacional, al grado de que aquél lo único que ha hecho es aplicar el programa tradicional del segundo, modificando muchas veces la constitución.

Nosotros estamos en contra de que el presidente de la república reforme la constitución en función de sus concepciones personales, de sus compromisos y de sus alianzas políticas, por lo que demandamos que una segunda legislatura federal sancione la procedencia de esos cambios, su viabilidad social y política, evitando las llamadas constituciones sexenales.⁸⁷

Estos argumentos, fueron rebatidos por el Partido Acción Nacional a través del diputado Calderón Hinojosa quien opinó lo siguiente:

Efectivamente, es fácil hacer hipótesis sobre diversos escenarios, pero el beneficio puede ser para cualquier partido político. En Acción Nacional buscamos las mayorías (congresionales) y aunque no lo logremos, vamos a pelear por ellas (...) Pero aun en ese supuesto, el beneficio puede ser para cualquier partido. Hay, por supuesto tema para debatir y discutir en la integración de la cámara, pero no es un elemento definitorio del proceso democrático; además, es un problema de integración de órganos constitucionales como lo es la fórmula de primera minoría en el senado, por supuesto que puede haber, y se dijo aquí, muchas otras fórmulas, nosotros propusimos las de la primera minoría y puede haber otras. Ciertamente, el hecho de cambiar estos artículos no garantizará por sí mismo la democracia en México.⁸⁸

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

Los dos diputados panistas que más activamente participaron fueron precisamente Calderón Hinojosa y Paoli Bolio. Sin embargo, a lo largo de sus respectivos discursos fue poco lo que pronunciaron con respecto al debate sobre la reforma al artículo 54. En sus intervenciones se limitaron a decir que apoyaban la reforma porque fortalecía los métodos de las instituciones representativas, y casi no contribuyeron a debatir sobre los problemas e hipótesis que fueron planteadas en el recinto legislativo.

Un tema al que aludió Felipe Calderón Hinojosa, fue el de la posibilidad de una crisis constitucional, una vez que la carta magna no contiene dispositivos legales que destrabaran los posibles conflictos entre poderes, la parálisis institucional y los bloqueos a las iniciativas y programas de gobierno, lo que propiciaría un inmovilismo gubernamental. En este sentido, el diputado panista consideró lo siguiente:

Esto no es una reforma trivial para un país donde uno de los problemas es la inestabilidad constitucional, pues por primera vez en la historia se suprime la posibilidad de que un partido tenga mayoría constitucional.⁸⁹

Esta preocupación planteada por Calderón Hinojosa está relacionada directamente con el problema de la gobernabilidad, al posibilitar que un bloque opositor en el congreso pudiera interferir en el diseño de las reformas constitucionales y en la aplicación de la agenda presidencial.⁹⁰ La presencia de este bloque podría constituir entonces, el principal obstáculo en la toma de decisiones, pudiendo incluso detener el proceso de reforma,⁹¹ lo que aplazaría algunas transformaciones estructurales que requerían el conjunto de instituciones que conforman el Estado mexicano.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Alonso Lujambio considera en este sentido que “el dilema del gobierno dividido es un dilema de cooperación por excelencia: si nadie coopera en donde no hay mayoría calificada, se gobierna por la vía de la ley secundaria (...) de algún modo se inicia una acotación formal al presidente, porque ya se le condicionan los apoyos a la reforma constitucional”. Alonso Lujambio, “Los retos de la LVIII Legislatura (2000-2003)” en *El nuevo poder del Congreso en México* Ifigenia Martínez (coord.), Miguel Ángel Porrúa, México, 2001. pp. 49-50.

⁹¹ Comúnmente se ha asociado esta crisis constitucional al concepto de ingobernabilidad. Al respecto véase Manuel Alcántara, *Gobernabilidad Crisis y Cambio*, FCE, México, 1995.

Marcela Virginia Rodríguez explica de la siguiente manera, las consecuencias del bloqueo entre poderes de Estado. “El juego de suma cero impulsa a que cada partido adopte los comportamientos que puedan ocasionar mayores prejuicios a sus contrincantes. Por consiguiente, dentro de esta lógica resulta razonable que aquellos partidos que se encuentren en la oposición asuman una actitud obstruccionista que, en caso de detentar la mayoría en el parlamento se traduce en la falta de cooperación y rechazo para cualquier acción que intente el presidente en su gestión de gobierno, básicamente a través de restar apoyo para la sanción de los mecanismos legales necesarios para la ejecución de tal gestión. Aún cuando adoptar esta actitud supone un descrédito político en la opinión pública, el costo que debe asumir el Poder Ejecutivo al no poder satisfacer las expectativas sociales que el propio poder concentra en su figura, es mucho mayor. Este bloqueo conduce a la ineficacia de la gestión de gobierno del Ejecutivo, quien al no tener válvulas de escape ni mecanismos para canalizar las tensiones sociales sufre un profundo desgaste.”⁹² Es por ello que el diputado Hinojosa preveía una posible inestabilidad constitucional que pudiera afectar el funcionamiento del gobierno, al modificar la relación entre ambos poderes.

En lo que respecta al PRD, este partido se negó a apoyar la reforma al considerar que no terminaba por eliminar la sobrerrepresentación del PRI, permitiéndole alcanzar todavía el 63% de la cámara. El diputado Oscar Ricardo Valero Becerra se expresó de la siguiente forma:

Empieza el día de hoy en esta cámara, la discusión y seguramente la aprobación de las disposiciones, criterios y mecanismos que enmarcarán en el futuro inmediato los procesos electorales en nuestro país. La vía de la representación proporcional debe jugar y cumplir un papel de complemento y corrección y no manejarse con el absurdo con que se aplica la iniciativa; cuando lo cierto es que en el México de hoy no hay posibilidades o viabilidad para mayorías de más del 50%. En ese escenario, la propuesta no hace sino frasear de manera distinta, la fórmula de gobernabilidad, que tanto descrédito no gratuito le ganó a sus autores.

⁹² Marcela Virginia Rodríguez, *op. cit.* p.109.

Si hubiera una verdadera disposición a someterse a la voluntad ciudadana, al sentido del voto, sería tan sencillo como introducir no un sistema único de representación proporcional, sino una combinación que suprima la cláusula de gobernabilidad y se distribuyan y asignen en función, lo más próximo posible a la votación nacional.

Por todo ello, de mantenerse en los términos en que (la iniciativa) fue presentada, de no mediar modificaciones sustantivas, nuestro partido, nuestro grupo parlamentario, votará en contra en lo general.⁹³

Resulta paradójico que una propuesta de reforma que no iba a permitir al PRI reformar la constitución por sí sólo, haya sido rechazada por el PRD. Esta modificación debilitaba aún más la representación del Revolucionario Institucional en un órgano del Estado tan fundamental como el congreso. El diputado Oscar Ricardo Valero consideraba que tan solo se estaba modificando el tope de representación, pero quedaban intactas las mayorías sobrerrepresentadas. De tal forma que la actitud del PRD parecía obedecer una estrategia que optaba por un sistemático rechazo a las reformas salinistas, con el fin de no legitimarlas.

Por su parte, Gilberto Rincón Gallardo también del PRD expresó su desacuerdo en torno a esta propuesta, al considerar, de igual forma que su compañero Oscar Ricardo Valero, que aún con los topes que se le estaban fijando al partido mayoritario, la nueva fórmula no evitaba una amplia representación para el PRI. El diputado perredista opinó lo siguiente:

Alcanzar el equilibrio en los sistemas de integración de las cámaras como resultado del sufragio, ha sido una aspiración acariciada durante largo tiempo por quienes han buscado que el número de los escaños ocupados por los partidos, sea fiel reflejo de los votos que hubieran obtenido.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional suscrita por el Partido Revolucionario Institucional y por Acción Nacional, se afirma que su propuesta permite lograr un equilibrio en las dos cámaras y en los sistemas para su integración.

⁹³ *Diario de los Debates op. cit.*

Lamentamos que la afirmación de quienes apoyan la reforma constitucional no sea cierta. El equilibrio en los sistemas de integración de las cámaras, no se alcanza con las fórmulas propuestas en la iniciativa. La única manera de alcanzarlo es por medio de fórmulas que reflejen cabalmente el sentido de los votos ciudadanos.

Reconocemos la ventaja del sistema electoral mixto en la Cámara de Diputados, al permitir la presencia de las minorías en ella. No debemos olvidar que desde su adopción, la presencia con voz y voto de los representantes de la minoría, les procura una ventaja cierta, la de hablar con la investidura cívica de diputados.

Al participar el PRI en la cámara por las dos vías, la de mayoría y la de representación proporcional, el mecanismo correctivo se tuerce, se frena y pasa a ser garante de una sobrerrepresentación. Se elimina la cláusula de gobernabilidad y es sustituida por otro mecanismo de sobrerrepresentación. En la Cámara de Diputados se le pone límite de 315 diputados, pero se le abre paso a la sobrerrepresentación.⁹⁴

De esta argumentación se desprende la siguiente pregunta ¿se puede hablar de sobrerrepresentación de un partido en el congreso cuando la constitución contiene los mecanismos legales para evitar gobiernos con mayoritarias calificadas?⁹⁵ Al no poder reformar por sí sólo la constitución el presidente con el apoyo de un partido mayoritario, e incluso, sin la posibilidad de alcanzar la mayoría absoluta, el PRI no podía, de ninguna manera, sacar ventaja de esta reforma. Dicho en otras palabras: un gobierno sin mayoría calificada no puede, por definición, estar sobrerrepresentado en el congreso.⁹⁶ La crítica de los diputados perredistas a esta propuesta se centró en el tope impuesto (63%), lo que a su juicio no terminaba por eliminar dicha sobrerrepresentación del PRI, pues este partido participaba en la repartición de

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Yolanda Meyenberg sostiene al respecto que “El sistema (electoral) ha conducido a la sobrerrepresentación de la pista mayoritaria (60 por ciento del total de la cámara) en detrimento de la pista de representación proporcional (40 por ciento), lo que ha inhibido la incidencia de la oposición en la toma de decisiones e impedido su maduración a través del trabajo parlamentario”. Sin embargo, considera al mismo tiempo que ha sido necesario “abrir un espacio de participación para la oposición (lo cual ha generado) arreglos institucionales diferentes”. Yolanda Meyenberg, “La Cámara de diputados y la oposición en México” en *La Cámara de Diputados en México* Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), FLACSO, México, 2000. p. 124.

⁹⁶ Leonardo Valdés ha mostrado como una vez que el sistema de partidos se fue pluralizando a partir de 1988, las variaciones en las fórmulas electorales y en la forma de representación política han tenido efectos en el sistema electoral, al dejar de ser gradualmente el PRI un partido sobrerrepresentado en el congreso. Al respecto véase Leonardo Valdés, “El efecto mecánico de la fórmula electoral mexicana: 1964-1991” en *POLIS*, UAM-I, México, 1995. pp. 101-120.

escaños por las dos pistas: tanto en la mayoritaria como en la de representación proporcional. No obstante, cabe subrayar que una posible sobrerrepresentación del PRI es tan sólo uno de los escenarios posibles y, ello depende no sólo de las reglas que determinan la representación política sino también de la diferenciación del voto (producto de las líneas divisorias del electorado) la que da lugar a la composición de gobiernos no unificados.

En lo que respecta al Partido Revolucionario Institucional, Jorge Uscanga Escobar justificó la pertinencia de esta reforma, una vez que reconocía el creciente pluralismo que se estaba instaurando en el congreso. Sus argumentos se confrontaban con los de Rincón Gallardo del PRD, una vez que expresó lo siguiente:

Se propone el establecimiento de un nuevo método para la integración de la Cámara de Diputados. Este sistema parte de un reconocimiento a la realidad plural y competitiva en que ha madurado la democracia nacional. Por ello, con el propósito de evitar que un solo partido político tenga un peso excluyente en la cámara, y de que por sí mismo pueda lograr la mayoría calificada para reformar la constitución, no podrá obtener un número superior al de 315 diputados. Adicionalmente se introduce como garante, para evitar cualquier exceso en la representación de un partido político, que si su votación no resultara superior al 60% de la votación nacional, no tendrá derecho a que le sean asignados más de 300 diputados para ambos principios. Estas propuestas persiguen el objetivo de consolidar nuestro sistema mixto, atemperando los efectos de principio de mayoría, sin eliminarlo e incorporando una fórmula que amplía los beneficios de la representación proporcional y garantiza la eficacia funcional en la toma de decisiones de ese órgano colegiado, que al integrarse conforme a estas reglas, se fortalecerá con una participación mayor de las distintas fuerzas políticas nacionales. Con las modificaciones propuestas, mi partido asume el compromiso de adecuar las normas a las necesidades de los nuevos tiempos, con una abierta disposición al diálogo y la concertación, entendiendo que en ellos se tienen importantes instrumentos para la construcción del consenso.⁹⁷

⁹⁷ Diario de los Debates op, cit.

Una vez que los partidos fijaron sus posiciones, la reforma al artículo 54 fue aprobada el 24 de agosto, con 308 votos a favor y 61 en contra, apoyada básicamente con el concurso del PRI y el PAN, la fecha de declaratoria tuvo lugar el 2 de septiembre de 1993 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de ese mismo mes. No se sugirió agregar ninguna petición adicional al dictamen final, el cual quedó de la siguiente forma:

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por las listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios. El partido político que haya obtenido más de 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.⁹⁸

De esta forma, la nueva gobernabilidad quedaba supeditada a los acuerdos interpartidarios, sacrificando los gobiernos mayoritarios a cambio de una representación política plural.

⁹⁸ Ibid.

POSICIONES Y POSTURAS PARTIDISTAS (REFORMA AL ARTICULO 54)

PARTIDO	POSICION	POSTURA
PAN	En la medida que el partido mayoritario va reduciendo su porcentaje de votos se reduce el número de distritos que puede ganar, y por lo tanto aumenta proporcionalmente el número de distritos que gana la oposición.	A favor
PRI	Consolidar el sistema mixto, atemperando los efectos del principio de mayoría sin eliminarlo e incorporando una fórmula que amplíe los beneficios de la representación proporcional.	A favor
PPS	Dar la preeminencia al sistema de representación proporcional, para que ninguno partido obtenga ventajas.	En contra
PFCRN	Eliminar la cláusula de gobernabilidad, sin que sea sustituida con otro mecanismo que tenga los mismos efectos.	En contra
PRT	Demandar la aplicación integral del principio de representación proporcional, sin subterfugios aritméticos ni fórmulas legales, que han pretendido otorgar el control del Congreso de la Unión a un partido, aunque éste obtenga una minoría relativa de votos.	En contra
PRD	Buscar un equilibrio en la representación plural; se requiere una fórmula que refleje esta pluralidad. Esta reforma preserva la hegemonía de un partido y da cauce a una alianza estratégica de largo plazo con Acción Nacional, es una reforma bilateral.	En contra

Tal y como fue hasta antes de 1993, el PRD desistió apoyar las iniciativas salinistas, incluso aquellas de carácter estructural que estaban debilitando cada vez más la hegemonía del PRI y los poderes formales presidenciales. Con ello, el presidente Salinas continuó, al menos hasta ese año, prescindiendo de la colaboración del PRD. Ciertamente, este partido participó activamente en la discusión legislativa en torno a esta reforma, pero se opuso a su aprobación, mostrando congruencia en su posición política con respecto al gobierno de Salinas, al no desistir en canalizar su descontento con el régimen en turno mediante la vía institucional, pero restringiendo apoyos al proyecto de gobierno.

Por su parte, tanto el PPS como el PRT se manifestaron a favor de la representación proporcional pura como método para las elecciones legislativas.

Mientras que para el PFCRN la cláusula de gobernabilidad no iba a atemperar los efectos de la sobrerrepresentación.

Se puede afirmar en cambio, que la cooperación del Partido Acción Nacional obedeció a que la propuesta tendía a la construcción de reglas más democráticas, al considerar que la reforma constituía un freno constitucional que podría impedir la reproducción de los mecanismos de la sobrerrepresentación del partido mayoritario, decidió apoyarla.

En el caso del PRI, para este partido resultaba importante mantener la fórmula mayoritaria pero reconocía, en cambio, que la introducción de la proporcionalidad iría en beneficio de la oposición.

ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA PROPUESTA DE REFORMA

PARTIDO	A FAVOR	EN CONTRA
PAN	La ventaja de esta reforma es que la garantía de la mayoría constitucional en la Cámara no depende del porcentaje que obtenga un partido.	La reforma que se propone tiene una carga de sobrerrepresentación
PRI	El propósito es evitar que un sólo partido político tenga un peso excluyente en la cámara, y de que por sí mismo, pueda lograr la mayoría calificada para reformar la constitución.	Ninguno
PFCRN	Ninguno	Se elimina la cláusula de gobernabilidad, pero se sustituye con otro mecanismo que garantiza la sobrerrepresentación del partido oficial, afectando básicamente a los partidos llamados "menores".
PPS	Ninguno	Se mantiene esta prerrogativa al partido que logre la mayoría de triunfos uninominales, para que, sin otro sustento, se le otorguen no solamente la mayoría absoluta, sino una cantidad mucho mayor.
PRT	Ninguno	No elimina la sobrerrepresentación del partido oficial.
PRD	Ninguno	Al participar el PRI en la Cámara por las dos vías, la de mayoría y la de representación proporcional, esta última no resulta un correctivo en las distorsiones del sistema mayoritario.

Como se observa en el cuadro, para todos los partidos de oposición el argumento central que movió la discusión fue que la nueva fórmula no eliminaba la sobrerrepresentación del PRI en el congreso. Sólo Acción Nacional y el Revolucionario Institucional argumentaron que con la reforma ya no existirían las condiciones legales para conformar una amplia representación por la vía de un solo partido.

De esta forma, al aprobarse la reforma con el concurso del PRI y el PAN, el dictamen no sufrió modificaciones, ya que Acción Nacional no sugirió alterar ninguna parte del contenido del documento final. Por lo tanto, el dictamen no varió respecto de la iniciativa original.

COMPARATIVO ENTRE INICIATIVA Y DICTAMEN FINAL

INICIATIVA ORIGINAL (FIRMADA POR PRI Y PAN)	DICTAMEN FINAL (APROBADA POR PRI Y PAN)
Propone que un partido político, de hoy en adelante por sí sólo, no podrá reformar la constitución. Independientemente del número de constancias de mayoría que obtenga y del número de diputados de representación proporcional que alcance un partido político, sólo podrá tener el número de diputados por ambos principios que correspondan al 60 por ciento si su votación es igual o menor a esa cifra, y hasta el 63 por ciento como máximo.	En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios. El partido político que haya obtenido más de 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

La construcción de un sistema de pesos y contrapesos

Al referirnos a una relación de autonomía entre presidente y congreso, es necesario remitirse al principio de separación de poderes consagrado en las constituciones presidencialistas. Los criterios que definen un sistema presidencialista tienen que ver precisamente con la aplicación de este principio. En sentido estricto, si bien la separación de poderes debiera imponer frenos y contrapesos al ejercicio del poder, el caso de México mostró que se trataba de un sistema creado para reproducir la preeminencia de un actor.

Este desequilibrio, sin embargo, comenzó a cambiar con el conjunto de reformas constitucionales emprendidas desde 1977 en la Cámara de Diputados. La creciente capacidad electoral de los partidos opositores, su ascendente presencia en los órganos legislativos y su inclusión en el proceso de toma de decisiones, permitieron comenzar a construir un balance más racional entre poderes, acorde con las transformaciones que sufría el sistema de partidos.

En este sentido, se puede decir que el Poder Legislativo (concretamente la Cámara de Diputados) comienza a ser autónomo en la medida en que: a) se pluralizan ambas cámaras a partir de la introducción de fórmulas electorales compensatorias, b) las fracciones legislativas opositoras pueden conformar un porcentaje de representación que supera al del partido mayoritario, c) la oposición logra incidir en los contenidos de la reforma y d) se elaboran productos de gobierno independientes a los que puede proponer originalmente el Ejecutivo.

Arend Lijphart ha sugerido que bajo una democracia de tipo consensual “el poder se halla dividido en partes iguales en dos cámaras constituidas de forma distinta”.⁹⁹ Además, considera que esto es propio de los sistemas que fragmentan el poder en lugar de concentrarlo en un solo órgano. De tal forma que si el proceso de toma de decisiones se daba exclusivamente a través de la presidencia, los nuevos equilibrios institucionales reforzaron la capacidad del legislativo para imponer restricciones a la influencia presidencial sobre el contenido de la legislación.

Siguiendo a Lijphart, se consideran las siguientes tres variables para identificar el tipo de relaciones que se establece entre el Ejecutivo y el Legislativo. La primera se refiere al periodo de gobierno que tiene cada cámara.¹⁰⁰ En el caso del senado, cuya renovación es cada seis años, al conseguir el presidente la mayoría existe la posibilidad de que pueda obtener apoyo desde esta cámara para su proyecto de gobierno, de tal suerte que la disposición permite al titular del Ejecutivo tener un margen de maniobra

⁹⁹ Arend Lijphart, *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel, España, 2000. p. 189.

¹⁰⁰ *Ibid*; p. 192.

para legislar desde este recinto durante todo su sexenio. Mientras que en el caso de no obtenerla, la agenda presidencial podría ser detenida desde este recinto durante todo el sexenio. La composición de la cámara alta resulta fundamental en el tipo de relación que se establece entre estos dos poderes, al constituirse en un candado a favor o en contra del presidente durante la totalidad de su mandato. En cambio, la Cámara de Diputados al renovarse cada tres años, permite que el formato de gobierno varíe, ya que el presidente puede conseguir o no la mayoría en cualquiera de los dos trienios. De tal forma que los apoyos desde ambas cámaras dependen de su propia configuración, siendo la cámara baja la que permite adecuaciones en los formatos de gobierno durante las elecciones intermedias.

La segunda variable consiste en identificar los poderes formales constitucionales que disponen las dos cámaras.¹⁰¹ El senado es una cámara ratificadora de nombramientos, además de tener - entre otras prerrogativas - intervención en materia de política internacional. La Cámara de Diputados por su parte, tiene un campo más amplio de acción al disponer competencias en las diversas áreas del Estado. No obstante, ambas cámaras poseen igualmente, la facultad de frenar o promover iniciativas de ley o reforma (artículo 73), equilibrando así su poder en materia de elaboración de leyes. Arend Lijphart distingue sistemas bicamerales que pueden ser de tipo *simétrico* o *asimétrico*, según los poderes constitucionales que detenten. “Las cámaras *simétricas* son aquellas que disfrutan de poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales”.¹⁰² En el caso del bicameralismo mexicano, podría considerarse que no existe una desigualdad tan desproporcionada entre las prerrogativas en materia de elaboración de leyes, ello se debe a que cualquiera puede obstaculizar o materializar una reforma constitucional, por lo que el Ejecutivo no tiene asegurado de ninguna forma la cooperación del Poder Legislativo.

La tercera variable tiene que ver con los métodos para elegir ambas cámaras. En 1993 el senado aseguraba que el partido mayoritario tuviera hasta un 75% de representación, ya que la introducción de la fórmula de primera minoría sólo

¹⁰¹ *Ibid*; p. 193.

¹⁰² *Ibid*; p. 194.

garantizaba que el restante 25% pudiera ser ocupado por la oposición; mientras que en 1997, al abrirse otro 25% de este recinto a la representación proporcional, difícilmente se podía reproducir la sobrerrepresentación del PRI en este órgano. En lo que respecta a la Cámara de Diputados, al fijarse que el tope máximo de representación no podía ser mayor al 63%, se daba paso a una composición plural en el Poder Legislativo.

Al ser el Poder Legislativo un recinto en donde no necesariamente se conforman mayorías congresionales, el presidente ya no puede garantizar su subordinación. Por tanto, en la medida en que haya órganos legislativos plurales hay necesariamente autonomía funcional. Esto se constituye en un indicador que sugiere la construcción de un efectivo equilibrio de poderes y un sistema de pesos y contrapesos. Lo que implica que un congreso plural en donde hay restricciones constitucionales para formar mayorías, tiende a equilibrar los poderes, pues los apoyos legislativos hacia el presidente pueden restringirse.¹⁰³

Por lo tanto, las elecciones simultáneas y escalonadas, la facultad de las cámaras para materializar o desechar leyes y los mecanismos electorales para elegir al Poder Legislativo, tienden a limitar el margen de maniobra para legislar del presidente.

Para poder determinar en qué medida el congreso se ha vuelto independiente del presidente, es posible identificarlo mediante dos indicadores. El primero tiene que ver con la forma de elección. Ambos acceden a sus puestos mediante una elección directa, con un sistema electoral que combina ambas fórmulas. Al existir la posibilidad de que se presente una combinación en donde el presidente gobierne frente a un multipartidismo, el Poder Legislativo se convierte en la primera institución de corte político que contrabalanceó el poder presidencial. De tal forma que, desde el momento en que se condicionan los apoyos al presidente desde el legislativo, no es posible considerar que prevalece la subordinación de un poder sobre otro.

¹⁰³ Algunos datos que permiten identificar el papel activo que jugó la presidencia en la producción legislativa son los siguientes. Durante la LIV legislatura (1988-1991) el 65% del total de las iniciativas procedieron del presidente, en la LV legislatura (1991-1994) el 68%, en la LVI legislatura (1994-1997) el 76% y en la LVII legislatura el 40%. Mientras que las iniciativas de reforma emanadas del ejecutivo que fueron aprobadas arrojan los siguientes resultados. En las legislaturas LIV, LV y LVI se aprobaron el 99% de éstas, el 1% restante no fueron rechazadas, sino más bien quedaron sin resultado. A su vez, en la LVII legislatura el porcentaje se redujo a un 80%. Al respecto véase Nava Polina, Ma. Del Carmen, Jeffrey A. Weldom y Jorge Yáñez López "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados" en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.) La Cámara de Diputados en México, FLACSO, México, 2000, pp. 85-103.

El segundo indicador consiste en determinar los límites que el congreso le ha impuesto al presidente en su actividad legislativa. Durante el periodo autoritario, el presidente no tenía ninguna restricción constitucional ni institucional para desahogar su agenda de gobierno y materializar reformas constitucionales, pero con la reforma a la cláusula de gobernabilidad en 1993, la constitución convirtió al Legislativo en una instancia que podía frenar la preeminencia presidencial. Lijphart considera además que, una restricción a la discrecionalidad presidencial para legislar debe ser controlada por una instancia externa al Ejecutivo, habiendo sistemas “en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos.”¹⁰⁴ Cabe decir que el Poder Judicial en México no se constituyó durante el periodo autoritario en un órgano de revisión de la constitucionalidad de los actos del presidente, al ser este último el principal dispensador de la actividad legislativa, la intervención del Poder Judicial resultaba innecesaria, pues ninguna institución u órgano de poder podía cuestionar los actos presidenciales en materia legislativa.

De esta forma, la nueva relación que se ha establecido entre presidente y Poder Legislativo, a partir de los límites constitucionales para la formación de mayorías calificadas, le otorga un papel mucho más significativo al segundo, una vez que su representación política se diversifica y se fragmenta. Además de que la actuación del Poder Judicial, como instancia alterna, se ha activado de manera tal que ahora puede incidir en los posibles enfrentamientos entre los otros dos poderes dirimiendo sus conflictos, los que incluso, pueden no necesariamente favorecer al presidente.

3.2 Limitaciones en la institución presidencial con la reforma a la Cámara de Diputados

A partir de esta modificación el presidente deja de ser el único actor dispensador y decisor del rumbo de la reforma del Estado. En lo que se refiere a la transición democrática, con la reforma que elimina la cláusula de gobernabilidad, las transformaciones en el régimen político se aceleraron una vez que fueron incluidos nuevos actores en el debate sobre las transformaciones en las instituciones del Estado

¹⁰⁴ Arend Lijphart, op. cit. p. 15.

mexicano. Si bien el presidente Salinas gobernó con esta restricción constitucional el último año de su gobierno, fue posible todavía mediante el consenso de todos los partidos, emprender una nueva reforma electoral en 1994. Pero fue finalmente el presidente Zedillo quien enfrentó estas limitaciones durante todo su mandato.

Restricciones presidenciales en la conducción de la reforma del Estado

Se puede considerar que a partir de 1993, comenzaba realmente a construirse una democracia de tipo consensual. Esto fue así, porque necesariamente se requerían acuerdos y negociaciones para producir reformas constitucionales. Jorge Lanzaro considera que en este tipo de gobiernos, la agenda presidencial puede ser confrontada, negociada y modulada,¹⁰⁵ produciendo lo que denomina un “presidencialismo de coalición.”¹⁰⁶

Al transformarse el modelo de toma de decisiones, el actor decisor racional que promovía la reforma termina por incluir agentes externos, los cuales alteran el carácter preventivo de la liberalización política. Angelo Panebianco considera que cuando el poder se dispersa en diferentes instituciones, y las decisiones son producto de diferentes intereses y objetivos, “el resultado final que surge de la negociación y las acciones gubernativas, será siempre el efecto de una pluralidad de impulsos y de pactos.”¹⁰⁷

El paso de un modelo decisor que va de un solo actor a un conjunto de instituciones, ha sido posible una vez que los nuevos actores han ganado suficientes espacios de poder en las instituciones políticas, incidiendo en los productos finales de gobierno.

La inclusión de actores externos al proceso de reforma

Mientras el presidente se constituyó en el actor decisor unitario, el conjunto de reformas diseñadas y ejecutadas por él, fueron racionales en tanto que tendría un

¹⁰⁵ Jorge Lanzaro. *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*, Jorge Lanzaro (comp.), CLACSO, Buenos Aires, 2001. p. 27.

¹⁰⁶ *Ibid*; p. 32.

¹⁰⁷ Angelo Panebianco. “La dimensión internacional de los procesos políticos” en *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1996. p. 441.

mayor costo mantener los métodos de la institucionalidad autoritaria. Por tanto, la apertura democrática se presentó como la opción más racional para este actor. No obstante, siempre hubo un cálculo presidencial sobre los costos que tendría que asumir con estas transformaciones, es decir, fue él mismo quien acotó constitucionalmente su propio poder en aras de un contexto cada vez más plural. En este sentido, la apertura y democratización dirigida desde el propio presidente, suponía al mismo tiempo la atenuación de su propio poder formal en múltiples direcciones (puesto que la reforma constitucional ha tocado las distintas áreas estratégicas del Estado mexicano).

Graham T. Allison ha definido al modelo decisional en donde intervienen varios jugadores como una *política burocrática*. En este caso, los nuevos actores intervienen intentando incidir en el diseño de las políticas. Allison considera al respecto que “la capacidad de influir en los resultados políticos depende de las ventajas que los jugadores tengan en la negociación, derivadas de la posición de autoridad, del respaldo institucional y el status.”¹⁰⁸ La posibilidad de continuar con las reformas constitucionales dependerá de la posición de cada jugador, sus intereses y sus metas. Así, se pierde la certeza sobre el rumbo de la reforma y se inaugura en cambio, la institucionalización de la incertidumbre, elemento que para Adam Przeworsky es un elemento constitutivo de la democracia.¹⁰⁹ Puede considerarse de acuerdo a los resultados que arrojó el estudio del Diario de Debates y los efectos de la reforma en la institución presidencial, que se verifica la hipótesis de trabajo de la investigación, pues la influencia presidencial sobre el Poder Legislativo decrece en la medida en que se pluralizan ambas cámaras y se da paso a la conformación de un formato de gobierno sin mayoría calificada. Por lo que el presidente enfrenta límites tanto en su capacidad para legislar como en la implementación de su agenda de gobierno. No obstante, sus facultades le permiten seguir siendo una figura desde donde se proponen adecuaciones a la Constitución Política. Así, su centralidad se reduce una vez que desaparece la relación de subordinación que existía entre poderes, aún cuando el presidente sigue manteniendo

¹⁰⁸ Graham T. Allison “Modelos conceptuales y la crisis de misiles cubanos” en Luis F. Aguilar (coord.) *Antologías de política pública vol. 2. La hechura de políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 119-200.

¹⁰⁹ Sobre la incertidumbre como una característica central de la democracia véase Adam Przeworsky “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia” en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas, tomo 3*, Paidós, Buenos Aires, 1988. pp. 79-104.

intactas sus prerrogativas en materia legislativa y su capacidad para promover reformas ya no influye de manera decisiva en los contenidos de la legislación parlamentaria.

Recapitulación

Tomando en cuenta que el presidente Zedillo fue quien enfrentó durante todo su sexenio esta limitación constitucional, se puede deducir que desde entonces el funcionamiento tradicional del presidencialismo mexicano ya no fue el mismo, pues se impusieron una serie de controles que le impidieron ser el principal dispensador de la reforma. Por tanto, en el sexenio que va de 1994 al año 2000 se presentaron características y elementos diferentes en el sistema presidencialista mexicano, lo que terminaría por otorgarle un nuevo perfil a esta institución. Jeffrey Weldom se refiere al respecto de la siguiente forma. “El día que un presidente del partido oficial se enfrente a un congreso controlado por la oposición, tendrá sólo sus poderes constitucionales. El presidencialismo en México habrá quedado definitivamente superado¹¹⁰ (por supuesto, Weldom hace referencia al presidencialismo de la época autoritaria).

El congreso ha emergido así como un órgano capaz de constituirse en un contrapeso al poder presidencial, incidiendo en la aceleración y profundización de los cambios estructurales, a juzgar por su activa participación en el sexenio de Zedillo y por el reordenamiento en los espacios de poder ocurrido en las elecciones de los años 1997 y 2000.

Debe considerarse igualmente, de acuerdo a las premisas que manejan quienes problematizan en torno a los diseños institucionales (como son Giovanni Sartori, Arend Lijphart y Josep M. Colomer), que un sistema presidencialista tiene mayor posibilidad de evitar los efectos del gobierno dividido mediante el establecimiento de un bipartidismo, cuyo escrutinio sea una fórmula electoral uninominal mayoritaria. De acuerdo a los autores mencionados, este formato tiende a evitar los riesgos de una fragmentación en la representación política. En cambio, si el presidencialismo se encuentra bajo el flujo de un multipartidismo con partidos disciplinados, además de

¹¹⁰ Jeffrey Weldom “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Matthew Shugart y Scott Mainwaring (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002. pp. 207.

introducir el escrutinio de la representación proporcional, puede en cambio, potencializar la parálisis política.

A partir del análisis del Diario de Debates, se puede afirmar que la iniciativa presidencial propuso cerrar la posibilidad de que ningún partido pudiera tener mayoría calificada en la Cámara de Diputados, no obstante, los partidos opositores de izquierda consideraron que no se eliminaba la sobrecarga de representación del entonces partido oficial. Por lo que una vez más, el debate legislativo se polarizó. Esta vez tan sólo el PRI y el PAN apoyaron la iniciativa, aún cuando Acción Nacional aludió igualmente a la cuestión de la sobrerrepresentación del PRI. Mientras que el PFCRN, el PPS, el PRT, y el PRD votaron en contra. La reforma no fue aprobada por unanimidad sino por mayoría y no se rompió la cohesión al momento de votar por parte de las fracciones parlamentarias.

La conformación de un gobierno sin mayoría era apenas un mecanismo que contribuía a la pluralización de los órganos legislativos. No obstante, de poco servía la transformación en el sistema de partidos, en tanto el máximo órgano electoral estuviera controlado desde la presidencia. Al no haber garantía de elecciones imparciales y transparentes, no era posible considerar procedimientos democráticos en el régimen político mexicano. Ello se convirtió en una asignatura atendida por el gobierno durante el sexenio de Salinas. De ello se ocupará el siguiente capítulo.

CAPITULO 4

4. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN 1994 Y 1996

El presente capítulo trata sobre las modificaciones que sufrió la autoridad del máximo órgano electoral a partir de la reforma al artículo 41 constitucional, durante los años 1994 y 1996. Ambas reformas se constituyeron en uno de los principales mecanismos que coadyuvaron a consolidar una democracia de tipo procedimental, una vez que finalmente se consolidó la independencia del máximo órgano electoral.

A partir de las reformas que sufrió el Instituto Federal Electoral durante 1994 y 1996, se presentaron una serie de cambios en el funcionamiento del sistema presidencialista, que modificaron sustancialmente los procedimientos del régimen autoritario. Es por ello que se ha decidido incluir la reforma al artículo 41, una vez que trastocaron tanto las prácticas que el presidente ejercía en materia electoral como la hegemonía del PRI.

Para abordar el tema, el capítulo se ha dividido en dos apartados que analizan las dos reformas por separado. El primero se refiere al sexenio de Salinas, en donde se exponen los motivos que condujeron a modificar la estructura jerárquica del IFE. Se presenta, también, la iniciativa de reforma propuesta por los partidos políticos, así como el debate parlamentario. De igual manera, se indaga la forma en que el máximo órgano electoral fue adquiriendo autonomía política respecto del presidente, además de evaluar las limitaciones que el titular del Ejecutivo tuvo en materia electoral.

El segundo apartado se refiere al sexenio de Ernesto Zedillo. Aquí se analiza la reforma que tuvo lugar en 1996 al mismo artículo 41 constitucional. En primer lugar se exponen los motivos que condujeron a llevar a cabo una nueva reforma electoral. En segundo lugar se presenta la iniciativa elaborada por los partidos políticos, el debate que tuvo lugar en el congreso para aprobar esta enmienda constitucional y los alcances en el régimen político a raíz de la autonomía institucional del IFE. En tercer lugar se evalúa el impacto de esta reforma tanto en el partido hegemónico como en la institución presidencial.

Se va a utilizar nuevamente el Diario de Debates como fuente documental y espacio de análisis, para indagar la forma en que los distintos partidos influyeron en esta modificación constitucional. Igualmente, se utilizan algunos instrumentos de medición para determinar el nivel de autonomía adquirido por el máximo órgano electoral.

4.1 La reforma electoral de Carlos Salinas de Gortari en 1994

Se ha considerado que el proceso electoral de 1988 resultó ser un punto de inflexión para el régimen autoritario mexicano. El descrédito hacia las reglas de competencia política por parte de la oposición partidista, provocó una sistemática presión para continuar con estas reformas.

En algunos casos, los cuestionados desenlaces electorales condujeron a que una de las fuerzas políticas que recién había emergido - el PRD -, desistiera a negociar nuevas reglas de competencia electoral con el gobierno de Carlos Salinas. Las irregularidades que los procesos electorales venían arrastrando desde antes de la elección de 1988 ponían al gobierno en una situación de descredibilidad. Pero a partir de aquel año, esas irregularidades llegaron a un punto en el que no era posible continuar con los mismos procedimientos electorales, por lo que se tuvo que redefinir el marco legal de estas instituciones y las reglas de competencia política. “En efecto, 1988 es un momento crítico de la institucionalidad autoritaria, en virtud de que el mecanismo central de la transmisión de poder mostró su vulnerabilidad.”¹¹¹

Para los intereses del propio gobierno, resultaba necesario recomponer una buena parte del sistema electoral, ello con el fin de evitar que se repitiera el escenario electoral de 1988. La lección aconsejaba que los futuros candidatos presidenciales del PRI no podían competir con las mismas reglas del proceso electoral de 1988. El presidente Salinas careció en este sentido, de legitimidad de origen¹¹² al no poder ocupar la silla presidencial mediante una elección transparente. Esto no impidió, sin embargo, que el

¹¹¹ Jacqueline Peschard, “Liderazgos en el cambio político en México” en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés (coordinadores) *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina* UAM-I, México, 1994. p. 386.

¹¹² De acuerdo a José Antonio Crespo la legitimidad por origen legal “justifica el (acceso al) poder a partir de un procedimiento preestablecido por los actores sociales, vinculado generalmente con la expresión de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes (el sufragio libre emitido en condiciones de equidad y transparencia)” José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, Océano, México, 1999. p. 155.

entonces presidente pudiera gestionar su legitimidad mediante otros mecanismos como lo fueron la política social o el Tratado de Libre Comercio. Ciertamente el presidente Salinas no fue el primero en carecer de legitimidad de origen. Anterior a él, López Portillo llegó al poder en 1976 siendo candidato único en las elecciones.

Reformas electorales en el sexenio de Carlos Salinas

La pertinencia de reformar el sistema electoral y su consecuente legislación, durante el sexenio de Salinas, fue una tarea atendida inmediatamente, cabe recordar que durante su mandato tuvieron lugar tres reformas electorales. La primera fue una respuesta a las elecciones de 1988 y ocurrió entre 1989 y 1990, únicamente con el concurso del PRI y el PAN. La segunda reforma tuvo lugar en 1993, como producto de una legislación electoral que no terminaba de otorgar certeza y confiabilidad, una vez que en las elecciones intermedias de 1991 el Revolucionario Institucional obtuvo un triunfo con un amplio margen de votación. Y por último, la tercera reforma fue una respuesta para encauzar por la vía del diálogo y de las instituciones, la violencia política suscitada en el estado de Chiapas el primer día de enero de 1994. Se trata, por tanto, del primer sexenio que concede tres reformas electorales.

En términos generales, los principales aspectos de estas tres reformas se enumeran a continuación. La primer reforma tuvo lugar entre 1989 y 1990, en ella se materializaron los siguientes cambios: *a)* se creó el Instituto Federal Electoral - el cual sustituyó a la Comisión Federal Electoral -, *b)* apareció de nuevo la vía del registro condicionado de los partidos políticos, *c)* se exentó la prohibición de actos de proselitismo durante los tres días previos a la jornada electoral, *d)* se limitó la facultad de autocalificación de las cámaras de diputados y senadores, ampliando las competencias del Tribunal Electoral, *e)* se modificó la llamada “cláusula de gobernabilidad” y *f)* se elaboró una nueva legislación electoral que quedó plasmada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En lo que se refiere a la segunda reforma electoral ocurrida en 1993, las modificaciones fueron las siguientes: *a)* se facultó a los consejeros del IFE para emitir la declaración de validez de las elecciones, *b)* se perfeccionó el sistema de “candados” en

torno a las coaliciones hasta hacerlas virtualmente imposibles, c) se incluyó la regulación de los observadores electorales y d) desapareció el principio de autocalificación por parte del Poder Legislativo, de tal manera que el Tribunal Federal Electoral comenzaba a constituirse en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

A su vez, la reforma de 1994 sufrió los siguientes cambios: a) se modificó la nominación y forma de elección de los Consejeros Magistrados, dando paso a la figura de Consejeros Ciudadanos, siendo electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios de esta cámara y ya no por el presidente y b) se ampliaron las atribuciones de los observadores electorales.

A partir de estas reformas, se considera que el régimen político mexicano comenzó a atravesar por una fase de transición democrática que estaba centrada en la construcción de reglas que garantizaran procesos electorales equitativos, transparentes y competitivos. Las reformas electorales en los sexenios de López Portillo y Miguel de la Madrid reconocieron nuevos partidos políticos a los que otorgaron algunos espacios de representación política en la Cámara de Diputados. Pero fue hasta el sexenio de Salinas cuando no sólo se siguieron abriendo espacios para la oposición, sino que con la reforma de 1994, el gobierno comenzó a ceder parte del control sobre las autoridades electorales.¹¹³ Las modificaciones constitucionales en materia electoral durante este período tenían una clara tendencia a construir una democracia de tipo procedimental,¹¹⁴ la cual se centraba básicamente en garantizar que el proceso de renovación de gobernantes y de rotación de las élites a través del voto fuera imparcial, equitativo y legal. Para considerar que efectivamente se estaba construyendo este tipo de democracia, había tres asignaturas fundamentales por resolver: a) mayor inclusión de partidos políticos opositores a espacios de poder (situación que había venido

¹¹³ En este sentido puede considerarse que el proceso de transición democrática en México ha sido, de acuerdo a los modelos elaborados por Alfred Stepan como *una democratización iniciada en el seno del régimen autoritario*. El argumento es el siguiente. "Ciertos elementos institucionales que gozan de poder dentro de la coalición autoritaria gobernante perciben que, en virtud de las condiciones cambiantes, sus intereses a largo plazo se verán más favorecidos en un contexto en el que las instituciones autoritarias hayan dado lugar a las democráticas". Alfred Stepan, "Caminos hacia la redemocratización" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, tomo 3, Paidós, Argentina, 1988. p. 117.

¹¹⁴ La definición más aceptada de democracia procedimental sigue siendo la de Schumpeter, este autor afirma que "el método democrático es aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo (...) la democracia parece implicar la aplicación de un método reconocido a la conducta de la lucha de la competencia (...) el método electoral es prácticamente el único de que disponen para este fin las comunidades de cualquier magnitud" Josep A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, tomo II, Ediciones Orbis, Barcelona, 1983. pp. 343 y 345. Giovanni Sartori

ocurriendo con las reformas de 1977, 1986 y 1993), *b*) condiciones equilibradas de competencia (situación que también ocurrió con estas reformas) y *c*) independencia de las autoridades electorales con respecto al gobierno federal (lo que comenzó a ocurrir con la reforma de 1994). Cuando se cumplieran estas condiciones habría como consecuencia pluralidad política, competitividad electoral y elecciones imparciales; es decir, una democracia procedimental de tipo liberal.

Al modificarse la composición de las autoridades electorales se presentó como consecuencia, una serie de acontecimientos cuyo impacto no se reduce sólo a lo electoral, sino que afectó directamente a las piezas centrales del sistema político y modificó, además, prácticas y reglas no escritas que alterarían la condición autoritaria del régimen. De ahí la importancia de evaluar la forma en que el presidente se desprende del control del máximo órgano electoral.

El control gubernamental sobre las autoridades electorales

Uno de los principales rasgos que definían al régimen autoritario tenía que ver con el carácter no competitivo de sus elecciones. Esto se debía a que, tanto el Poder Ejecutivo (a través del Secretario de Gobernación) como el Partido Revolucionario Institucional, controlaban discrecionalmente la legislación electoral y diseñaban el contenido de sus reformas. Concretamente, para el presidente resultaba de enorme importancia mantener el control de los organismos electorales y la cohesión de su partido para la conservación del poder. Los principales motivos de este control presidencial obedecían a que: *a*) debía conducir el mecanismo de sucesión presidencial para asegurar que el candidato de su partido ocupara la silla presidencial, *b*) debía asegurar una mayoría en ambas cámaras, *c*) debía asegurar que las 31 gubernaturas estuvieran bajo el control de su partido, *d*) debía asegurar también el control de la calificación de los procesos electorales a través los miembros de su partido vía el Colegio Electoral y *e*) se constituía en el actor que determinaba el contenido de las modificaciones a la legislación electoral.¹¹⁵ De esto se desprende que la disciplina del

adara que cuando Josep Schumpeter hace referencia al "método democrático", traslada el concepto a una definición de tipo instrumental y normativa. Giovanni Sartori, *Elementos de Teoría Política*, Alianza, Madrid. p. 47.

¹¹⁵ María Amparo Casar enumera las distintas facultades que tenía el presidente en materia electoral destacando las siguientes: *a*) líder del partido oficial, *b*) fiscalizador los cuerpos electorales, *c*) organizador las elecciones, *d*) poseedor de la primacía sobre el uso de recursos, *e*) controlador de los Colegios Electorales y *f*) fiscalizador del Tribunal Electoral. Ma. Amparo Casar, "Las relaciones

Revolucionario Institucional y la capacidad de liderazgo presidencial cobraban enorme importancia, pues ello les garantizaba la permanencia en el gobierno federal.

Por tanto, cobra particular importancia identificar la forma en que la institución presidencial fue perdiendo el control sobre las autoridades electorales y, como consecuencia, el dominio priísta en el nivel electoral. Aun cuando las reformas de 1977, 1986 y 1990 introdujeron cambios en la composición de las autoridades electorales, no se alteró en esencia el control gubernamental.

Hasta antes de la reforma de 1994, la integración de las autoridades del IFE era de la siguiente forma. La presidencia del Consejo General estaba a cargo del Secretario de Gobernación como representante del Poder Ejecutivo, había cuatro representantes del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores. En cuanto a los partidos políticos, su representación en consejo estaba en función de su porcentaje de votación, con un mínimo de uno y un máximo de cuatro miembros. El Consejo General estaba compuesto por seis consejeros magistrados, ratificados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República.

ESTRUCTURA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN 1991

Consejo General	Junta General Ejecutiva
<ul style="list-style-type: none"> • Presidente (Secretario de Gobernación) • Dos diputados • Dos senadores • Seis Consejeros Magistrados • Representantes de partidos políticos con asiento en el congreso: <ul style="list-style-type: none"> 4 PRI 2 PAN 1 PRD, PPS, PFCRN, PARM • Representante de partidos políticos con registro: <ul style="list-style-type: none"> 1 PDM, PRT, PT, PEM 	<ul style="list-style-type: none"> • Director General • Secretario General • Directores Ejecutivos de: <ul style="list-style-type: none"> Registro Federal de Electores Organización Electoral Capacitación Electoral y Educación Cívica • Prerrogativas y partidos políticos • Servicio Profesional Electoral • Administración

Fuente: R. Becerra. P. Salazar y J. Woldenberg, *op. cit.* p. 253.

Con esta composición de las autoridades electorales tuvieron lugar las elecciones intermedias de 1991, y con esa misma estructura arrancó en noviembre de 1993 el

gobierno – partido en México” en César Cansino (coord.), *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio Comparado*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1997. p. 81.

proceso electoral que culminaría en 1994. Sin embargo, un acontecimiento que sirvió de sacudimiento externo al reformismo electoral, obligó a que los partidos políticos y al presidente de la República llevaran a cabo una nueva reforma electoral cuando el proceso ya estaba en marcha. Nos referimos al levantamiento armado en el estado de Chiapas ocurrido el primero de enero de 1994. Esto provocó que el gobierno convocara, por tercera ocasión durante el sexenio, al conjunto de partidos políticos para llevar a cabo otra reforma electoral, una vez que las dos anteriores, no habían correspondido a las demandas que reclamaba la oposición y tampoco habían ayudado a legitimar algunos de los triunfos del PRI (algunos conflictos postelectorales durante el sexenio, como los casos de Chihuahua, Guanajuato y San Luis Potosí así lo mostraron). Esto motivó que los partidos políticos y el Secretario de Gobernación discutieran una nueva reforma como respuesta a los acontecimientos del estado de Chiapas. Juan Molinar opina que “la reforma política habría sido imposible sin la presión de la rebelión de Chiapas (...) el manifiesto político de los rebeldes incluía demandas de elecciones limpias y democráticas en México.”¹¹⁶

Con la legislación electoral vigente en aquel momento, tendrían lugar los comicios presidenciales de 1994. Esto mostraba que dicha legislación tenía aún considerables limitaciones. Modificar el entramado legal una vez que el proceso electoral ya había comenzado, ponía de manifiesto que las reglas con las que operaba el régimen político tenían cada vez menos pertinencia.

De esta forma, los principales partidos políticos (incluido el PRD por primera vez en el sexenio) y el presidente acordaron suscribir un acuerdo en donde se ponía de manifiesto la necesidad de una nueva reforma constitucional al artículo 41. El 27 de enero de 1994 se llegó a la firma del Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia que fue suscrito por ocho de los nueve candidatos presidenciales, los presidentes de sus respectivos partidos y el Secretario de Gobernación. El único partido que no suscribió el acuerdo fue el Partido Popular Socialista.

¹¹⁶ Juan Molinar, “Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos” en *La reconstrucción del Estado. México*

Esta nueva negociación mostraba la voluntad de los principales actores políticos para resolver los conflictos políticos por la vía institucional. Resultaba indispensable encauzarlos por este método, aunque ello significaba que el gobierno tendría que hacer necesariamente concesiones, sobre todo en el ámbito electoral.

Las modificaciones al artículo 41 se centraron básicamente en una nueva integración del Consejo General del IFE, en donde se pretendía suprimir la intervención presidencial en su nombramiento. Las implicaciones de esta reforma afectarían directamente la espina dorsal del régimen autoritario, al dotar de imparcialidad a las autoridades electorales. Ello tendría un efecto directo en el sistema de partidos y en la relación entre poderes.

Cabe mencionar que la reforma al artículo 41 constitucional de 1994 fue discutida y aprobada en el pleno del Congreso de la Unión durante los días 22 y 23 de marzo respectivamente. Como se sabe, el día 23 de marzo fue asesinado el candidato del Revolucionario Institucional en Lomas Taurinas durante un acto de campaña. Si dado el contexto político de aquel año, el gobierno ya estaba obligado a conceder espacios de poder en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con este último acontecimiento la reforma electoral resultó inaplazable.

El asesinato del candidato presidencial del PRI, en marzo de 1994, representaba un punto de inflexión para el tradicional presidencialismo mexicano. Había fallado uno de los mecanismos fundamentales que garantizaba la vigencia del sistema: el proceso de sucesión presidencial. Indudablemente, el momento de la sucesión se constituía en una de las partes más críticas y delicadas del anterior régimen, al ser un proceso del cual dependía, en buena parte, la estabilidad política de México, pues la transferencia de poder debía ser conducida en forma pacífica. Ello explicaba justamente la necesidad de control presidencial sobre los organismos electorales.

Esto ponía también en evidencia que las “reglas no escritas” del sistema político habían sido rebasadas y que ni siquiera era posible adecuarlas en ese momento. La

después de Salinas, Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (coordinadores), FCE, México, 1998. p. 53.

cultura de “la línea”, es decir, la política vertical de decisiones unilaterales del presidente al interior del partido era tal, que no estaban preparados para renovar sobre la marcha los métodos de sucesión presidencial. Mostrando a la vez que las particulares prácticas de la transmisión de poder ya habían perdido vigencia y que, el cambio de régimen, afectaría el funcionamiento interno del partido y como consecuencia, también el del sistema presidencialista.

No obstante, el poder que tuvo del presidente Salinas durante su sexenio fue tal, que él mismo fue quién decidió, sin alterar esta facultad metaconstitucional, una segunda designación del candidato del PRI. El elegido fue Ernesto Zedillo, quien había fungido como coordinador de campaña de Luis Donaldo Colosio. Se trata de un momento de crisis en la institución presidencial, al no poder realizar la transferencia de poder en condiciones normales. El impacto de este acontecimiento tuvo repercusiones en las facultades metaconstitucionales de la presidencia, en lo que se refiere al liderazgo, control y disciplina de su partido. Y será hasta el sexenio de Zedillo cuando las reglas que daban sustento a la relación PRI-presidente comenzarían a cambiar.

Como se considera que este acontecimiento tuvo repercusiones en los procedimientos de la institución presidencial, cabe mencionarlo como una parte central del contexto en el que se procesó la reforma.

La iniciativa de reforma al artículo 41 constitucional en 1994

Para esta tercera reforma, el Partido de la Revolución Democrática, decidió formar parte de las negociaciones.¹¹⁷ Siendo por tanto, la primera vez que la mayoría de los partidos (incluidos los pequeños) suscribieron un acuerdo que, como se verá más adelante, no fue aprobado y consensado por todos.

La iniciativa de reforma fue presentada el 22 de marzo de 1994 ante el pleno del congreso e iba firmada por cuatro partidos políticos: el Revolucionario Institucional,

¹¹⁷Jorge Carpizo (Secretario de Gobernación en turno) describe puntualmente el proceso de negociaciones entre partidos que tuvo lugar desde la firma del Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, pasando por los llamados “Acuerdos de Barcelona” hasta terminar en reformas legislativas. Al respecto véase Jorge Carpizo “La Reforma Federal Electoral de 1994” en *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994/I*, Nuevo Horizonte, México, pp. 13-91.

Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Auténtico de la Revolución Mexicana.

A continuación se presentan algunos de los principales motivos de esta iniciativa que pretendía reformar el artículo 41 constitucional. El contenido del documento no partió de una propuesta exclusivamente presidencial sino que fue elaborado por el conjunto de partidos. De entrada, el documento deja ver el principal motivo al que obedeció la iniciativa de reforma, es decir, la imparcialidad del máximo órgano electoral:

En virtud del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos a la presidencia de la república, nos comprometimos a promover las reformas legislativas necesarias a efecto de garantizar el cumplimiento de los acuerdos en materia de imparcialidad de las autoridades electorales y la transparencia de las elecciones federales de 1994.

Para tal efecto, consideramos necesario atender la propuesta de los propios partidos y de diversos grupos de la sociedad en el sentido de reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral mediante el cambio en la forma de su integración.

Analizada la experiencia de México, así como la legislación comparada en la materia, hemos llegado a proponer una forma de integración de los órganos de dirección electoral que dé solución al conflicto inherente al hecho de que los partidos políticos sean juez y parte en la contienda electoral. A tal efecto, proponemos depositar en manos de los representantes de los poderes de la unión y de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal.

Los partidos políticos seguirán contando con el derecho de representación en los órganos electorales, pero esa representación se realizará sólo con voz. En consecuencia, sin afectar la actual representación de los poderes de la unión, proponemos fortalecer la participación de ciudadanos provenientes de distintas profesiones y experiencias mediante la supresión del requisito de poseer título

profesional de abogado para aspirar a ocupar el cargo de consejero magistrado, y en consecuencia, modificar esa denominación por la de consejeros ciudadanos.¹¹⁸

Esta propuesta de reforma contiene una modificación central, en lo que respecta al mecanismo que permitía la injerencia presidencial directa sobre la conformación del Consejo General del IFE. Por vez primera se proponía, con la anuencia del propio presidente, que un órgano como el Consejo General quedara exento de una posible influencia de este actor en las principales decisiones del organismo encargado de conducir los procesos electorales. Ciertamente, esta parte de la iniciativa sólo alude a las modificaciones en la composición del Consejo General, pero no hace referencia a la posibilidad de que el Consejero Presidente, o sea, el Secretario de Gobernación, sea también un ciudadano y no el representante directo del Poder Ejecutivo.¹¹⁹ Esta cuestión será planteada hasta la reforma electoral que tuvo lugar durante el sexenio de Zedillo. Pero por lo pronto, la reforma de 1994 ya sugería suprimir la influencia presidencial sobre las autoridades electorales. Esta reforma constituye, por tanto, el primer paso para otorgarle independencia al IFE.

El debate legislativo

En lo que respecta a las fracciones parlamentarias del PRI y el PAN, hubo unanimidad para aprobar la iniciativa. No fue así el caso del PRD, en donde el voto se dividió. Por su parte, el PPS decidió no votar a favor de la propuesta, mientras que el PARM sí la apoyó. De entrada, la diputada del PPS Gabriela Guerrero descalificó la iniciativa, considerando que era una reforma que propiciaría el bipartidismo y que, por consecuencia, beneficiaría al PRI y al PAN, además de cuestionar la “supuesta independencia” que las nuevas autoridades del IFE tendrían con respecto al partido oficial. Sobre esto apuntó lo siguiente:

El Partido Popular Socialista, no puede, bajo ningún concepto, estar de acuerdo con la pretensión de modificar el artículo 41 constitucional. Porque de aprobarse el dictamen, se asentaría un duro golpe a las conquistas democráticas del pueblo. Porque es evidente

¹¹⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Iniciativa de reforma constitucional al artículo 41 de la Carta Magna, LV Legislatura, segundo período de sesiones extraordinarias del tercer año de ejercicio, 22 de marzo de 1994.*

¹¹⁹ Durante las negociaciones para la reforma constitucional, el punto que se refiere a la modificación de la figura del Consejero Presidente, en donde el Secretario de Gobernación dejaría de presidirla, si fue discutida. Aunque se consideró que dada la premura de la elección resultaría difícil que los partidos pudieran ponerse de acuerdo para elegir a una figura que fuera unánimemente aceptada. Por lo que se decidió que el Secretario de Gobernación siguiera siendo el principal responsable de conducir el proceso electoral de 1994.

que la tendencia que la orienta es la misma que ha venido presidiendo todas las propuestas en materia política en los últimos años. Su aspecto medular consiste en ir sustituyendo paulatinamente a los partidos políticos, formas superiores de organizaciones de los ciudadanos, por supuestos representantes de la sociedad civil, por individualidades que carecen de representación alguna y, que dicen, son ajenos a los intereses de los diversos partidos políticos.

Esa es la tesis neoliberal en el terreno político. Complemento indispensable del neoliberalismo económico aplicado durante los últimos 12 años. Esta tesis de ciudadanos sin partido, es la exaltación del individualismo y el rechazo a las agrupaciones y a las organizaciones de los ciudadanos, y esta tesis es también profundamente antidemocrática.

El Partido Popular Socialista señala de manera categórica, que todas las modificaciones que se proponen tanto al artículo 41 constitucional como al COFIPE, están encaminadas a dejar en manos de dos partidos políticos: El PRI y el PAN, la integración del órgano encargado de organizar el proceso electoral federal.¹²⁰

Por su parte, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional a través del diputado Tomás Correa Ayala señaló lo siguiente:

Esta reforma cerrará el círculo perverso del bipartidismo iniciado en las dos reformas políticas previas; bipartidismo expresado en las reglas de integración de la Cámara de Senadores y de Diputados, y que ahora se pretende cerrar bajo el mismo patrón en la integración de las máximas autoridades del IFE (...) No es cierto que se pretenda incorporar a los ciudadanos en la dirección máxima de los órganos electorales. Realmente se trata de reproducir juntas de notables designadas por dos o tres fuerzas políticas. La decisión del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional es recomendar votar en contra del dictamen por las razones expuestas, pero considera necesario dejar a la conciencia de cada uno de los diputados de su fracción parlamentaria la responsabilidad de su voto.¹²¹

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

El argumento del PFCRN sostiene que existía una tendencia hacia el bipartidismo en el sistema de partidos y que, a su vez, este formato se reproduciría en el seno del Consejo General del IFE. Esta tendencia, se señaló, era consecuencia de las reformas electorales previas, las que iban en detrimento de las fuerzas políticas minoritarias.

En el caso del PARM, el diputado Alfredo Castañeda Andrade cuestionó la independencia que podría adquirir el IFE en tanto el PRI se mantuviera en la presidencia. Al respecto abundó lo siguiente:

La última reforma (la de 1993), a pesar de que se modificaron más de 100 artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y muchos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nadie dejó totalmente satisfecho; se evidencian aún las líneas de control gubernamental de los procesos electorales; quedan abiertas las puertas para que el fraude electoral siga imperando de manera impune, siempre en beneficio de los candidatos del partido oficial.

Nosotros creemos que la democracia llegará, cuando las elecciones no sean función estatal, dado que el Estado como el gobierno siempre tendrá interés en que su partido permanezca en el poder, y por lo tanto, su participación es parcial. Por lo mismo el ejercicio de esa función estatal no puede aportar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.¹²²

En el caso del PRD, el diputado Ricardo Valero, quien pertenecía a la fracción que estaba a favor de la reforma, reconoció en su exposición que la nueva reforma obedecía, en buena medida, al levantamiento armado en el estado de Chiapas

Mediante la lucha ininterrumpida y la perseverancia de muchos, a costa de grandes sacrificios y de pérdidas, México ha venido cambiando en los últimos años. Es a partir del primero de enero pasado, sin embargo, cuando las transformaciones acumuladas recibieron un impulso hoy decisivo.¹²³

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Diario de los Debates, LV Legislatura, segundo período de sesiones extraordinarias, Año III, 22 de marzo de 1994.*

El diputado perredista reconoce, en su discurso, la pertinencia de suprimir el poder de decisión a los partidos en el seno del consejo y entregárselo en cambio, a ciudadanos reconocidos en la materia:

Esta reforma representa un avance en no pocos aspectos destacados. En primer lugar, el organismo electoral va a ganar en autonomía al constituirse como un organismo público en cuya integración concurren no sólo los poderes de la unión de una manera directa, sino dejando de ser una función directa de estos poderes, compartiéndola con la representación de partidos políticos y de ciudadanos.

La reforma que se propone considera, con razón, que los partidos no pueden (aún teniendo una muy clara representación), ser juez y parte de los procesos electorales. Se preserva la participación de los representantes de los partidos políticos, pero ahora sólo con derecho a voz para exponer sus intereses, sus propuestas, sus iniciativas, pero no con derecho al voto.¹²⁴

En estas declaraciones se pone de manifiesto la pretensión de que la función electoral deje de ser una prerrogativa de gobierno. Mientras que la propuesta de separar a los partidos de la integración del Consejo General, obedece, según el diputado Ricardo Valero, a la pertinencia de despolitizar al máximo órgano electoral.

En su intervención, el diputado perredista deja en claro que era indispensable para todos los actores inmersos en la competencia electoral, acatar y respetar las reglas que se venían construyendo. Anteriormente, era posible descalificar y deslegitimar las reglas, cuando éstas eran no sólo insuficientes, sino que se materializaban de forma excluyente. En esta ocasión, no respetar el nuevo marco legal que venían construyendo la mayoría de los partidos resultaría aún peor, pues se trataba de la primera reforma política incluyente,¹²⁵ pues esta reforma incluía las peticiones de la oposición, que no

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Sobre el acatamiento a las reglas Przeworsky sostiene que "las instituciones democráticas (...) ofrecen una perspectiva de largo alcance a los actores políticos, que les permite pensar en el futuro en vez de preocuparse exclusivamente por los resultados presentes". A manera de hipótesis, el mencionado autor sugiere que "algunas instituciones ofrecen a las fuerzas políticas significativas, bajo determinadas condiciones, la perspectiva de que en algún momento posterior tendrán la oportunidad de promover sus intereses, motivo que es suficiente para inducirlos a acatar los resultados" Adam Przeworsky, *Democracia y Mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1995. p. 30.

siempre fueron escuchadas por el gobierno. La advertencia de Ricardo Valero fue la siguiente:

Tampoco las mejores normas garantizan por sí mismas elecciones verdaderamente limpias si no se da la voluntad de respetarlas por parte de las fuerzas que se resisten o se oponen al impulso democrático. No hay garantía de que las leyes vayan a ser cumplidas en su integridad, existe una cultura arraigada en la teoría y en la práctica que conspira en contra y debe ser erradicada, una cultura que implica defraudación frente a los procesos electorales.¹²⁶

Otro diputado perredista en favor de los cambios propuestos en la estructura de autoridades del IFE fue Guillermo Flores Velasco del PRD, quien afirmó lo siguiente:

Si juzgamos por sus méritos el contenido de esta reforma al artículo 41 constitucional, no cabe duda que es un avance. Vamos por el camino correcto. Vamos a contar con un organismo en el que el gobierno y el PRI dejan por ley, de manera constitucional, de tener la mayoría, ya que ésta la tendrán los ciudadanos y existe el compromiso político asumido en estas negociaciones, de que el gobierno tendrá voz, pero no voto.¹²⁷

De igual forma, el diputado perredista Carlos González Durán expresó su apoyo a esta reforma de la siguiente manera:

Esta es una reforma correcta, digna de respaldo y de apoyo, y así, la buena fe y la formalidad de las autoridades la ha planteado, lo que no quiere decir que la democracia termine en la coincidencia de los partidos mayoritarios, la democracia es el gobierno de todo el pueblo y como gobierno de todo el pueblo tiene que ser el entendimiento entre mayorías y minorías, los tránsitos deben quedar abiertos.

Esta iniciativa tiene principalmente un propósito: fortalecer la limpieza y la credibilidad. La mayoría de los diputados del Partido de la Revolución Democrática estamos por esta reforma por varias razones, entre otras, porque fortalece la

¹²⁶ Diario de los Debates, op. cit.

¹²⁷ Diario de los Debates, op. cit. 23 de marzo de 1994.

autonomía, el equilibrio, la fuerza ciudadana y hace menos controlable el proceso electoral.¹²⁸

A su vez, la fracción del PRD que no apoyaba la reforma se expresó a través de la diputada Rosa Alvina Garavito de la siguiente forma:

La iniciativa que hoy estamos discutiendo, forma parte de un paquete de acuerdos al que han arribado las principales fuerzas políticas junto con el gobierno. Eso nos debe de quedar muy claro. No estamos el día de hoy en esta soberanía votando una iniciativa de reforma constitucional aislada. El sentido de nuestro voto avalará o no la supuesta disposición de gobierno a ceder en el control del proceso electoral, a ceder para disolver de una vez y para siempre, la institución del fraude. Eso es lo que hoy tenemos que evaluar en esta discusión.

Señoras y señores: ustedes dirán, los diputados que vamos a votar en contra de esa iniciativa, los diputados del Partido de la Revolución Democrática que hemos decidido dar nuestro voto en contra, ustedes dirán, seguramente: "Son diputados sindicalizados, son diputados que se van al extremo, son los diputados de siempre, los diputados del todo y nada".

Yo quiero decirles aquí, que la mejor prueba para corroborar que por el contrario somos diputados que venimos a responder con conciencia con el compromiso que hemos adquirido con la ciudadanía y con el país, el tiempo dirá quién tuvo la razón.

La supuesta ciudadanización de los órganos electorales, en ningún momento está eliminando el control del gobierno y del partido oficial sobre esos órganos. Está vendiendo, está empaquetando un excelente producto decorativo en donde sigue el control, repito, y la presencia del partido oficial y del gobierno. ¿Cuál independencia?, ¿Cuál autonomía?¹²⁹

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

El rechazo a esta reforma responde básicamente a una estrategia que tendía a descalificar sistemáticamente la reforma política propuesta por el PRI y el presidente, pese a los innegables avances que ésta representaba.

Por su parte, el diputado de Acción Nacional Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, alude al problema de legitimidad de origen que había enfrentado el gobierno de Carlos Salinas y, de ahí, la pertinencia de cambiar los métodos para conducir la transferencia en el poder. Al respecto, las palabras del diputado panísta fueron las siguientes:

En 1998, cuando las elecciones presidenciales se convirtieron en el punto de discordia de los mexicanos, desde que las urnas corroboraron que no eran el origen de la legitimidad de la autoridad (...) Exigíamos que el gobierno se considerara a sí mismo, y fuese considerado por todos, como un gobierno de transición. En esta lógica, el PAN inició el largo camino de la transformación política y sin violencia para el país; se iniciaba así lo que se ha dado en llamar "la transición política mexicana por la vía pacífica". Una de las principales fuerzas políticas del momento, el Frente Democrático Nacional, consideró innecesario suscribir con otras fuerzas un acuerdo e inclusive, consideró durante largo tiempo que dialogar con el gobierno era equivalente a legitimarlo.¹³⁰

Este párrafo deja ver la falta de voluntad para construir nuevas reglas electorales por parte del PRD, durante casi todo el sexenio. Y en cambio, un compromiso de parte de Acción Nacional para continuar con este proceso.¹³¹ Esta actitud no cooperativa responde a que, de acuerdo al discurso que desde entonces manejaba el PRD, el tipo de democracia que pretendía construir no se limitaba estrictamente a lo procedimental, sino que debía tener un contenido más social.

Sin embargo, el primer aspecto que había que resolver era justamente el de garantizar la limpieza y la equidad en el procedimiento de renovación de gobernantes. Sólo a partir de una posible alternancia, la reforma del Estado podría tener una

¹³⁰ *Diario de los Debates, op., .cit., 22 de marzo de 1994.*

¹³¹ Cabe aclarar sobre el apoyo del PAN hacia el PRI en la agenda legislativa, que los acuerdos más importantes para Acción Nacional eran los que tenían que ver con el tema electoral. De ahí su actitud cooperativa en el Poder Legislativo. Gianfranco Pasquino opina que "Se puede decir, que a nivel legislativo el comportamiento de la oposición es prevalecientemente de tipo cooperativo, aunque a nivel de sistema político y de arena electoral la competición puede desarrollarse por confrontación" Gianfranco Pasquino, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Eudeba, Buenos Aires, 1997. p. 118.

orientación distinta con el contenido social que pretendía el PRD. Por lo tanto, un primer requisito que había que cumplir era el de la posibilidad de la transferencia del poder. Sin garantizar este procedimiento no era posible darle otro rumbo a la reforma del Estado. En este sentido, el PRD no cooperó durante el proceso reformista, pues consideró que tan sólo se estaban reproduciendo y reforzando los mecanismos de una política neoliberal, por lo que decidió no negociar durante casi todo el sexenio y, sólo hasta la reforma de 1994 lo hizo, apoyando parcialmente la reforma electoral.

Así, la institución presidencial tendría que proceder racionalmente, consciente de que una mayor apertura trastocaría el funcionamiento tanto de esta institución como de su partido.

Por su parte, el diputado del PRI, Juan Antonio Nemi, reconoce en su intervención, que su partido estaba dispuesto a pactar una reforma obligado por el contexto social, aunque fuera en detrimento de sus intereses.

A estas alturas, es obvio que todos debemos cambiar sin excepción, y ese cambio, tengo que decirlo, implica para mi partido, el PRI, aceptar las nuevas reglas que nos impone una sociedad moderna, y no por gusto, sino porque reclama con justicia avances en sus instituciones.¹³²

Este último argumento muestra que para un sector del PRI, fueron factores coyunturales los que le obligaron a abrir espacios de poder en las instituciones de gobierno. En la exposición del diputado priísta se hace explícita la necesidad de flexibilizar los métodos del régimen autoritario, una vez que la presión social y política obligaron al presidente a modificar las reglas del juego político.

La aprobación de la reforma requería simplemente de una coalición parlamentaria entre PRI y PAN, pues durante la LV legislatura (1991-1994) ambos partidos contaban con el 61% y 17% respectivamente. Para su aprobación se emitieron 339 votos a favor por 35 en contra. Como ya se dijo, la reforma fue aprobada con el concurso del PRI, el

¹³² *Ibid.*

PAN y una fracción del PRD, mientras que el PARM y el PPS se unieron a la fracción de diputados perredistas que no votaron a favor de la iniciativa.

POSICIONES Y POSTURAS PARTIDISTAS (REFORMA AL ARTÍCULO 41)

PARTIDO	POSICIÓN	POSTURA
PAN	La vía escogida por el PAN es la que subordina el interés partidista al interés nacional, buscando un acuerdo que traslade el punto fundamental de las decisiones nacionales al consenso de los partidos.	A favor
PRI	El PRI acepta las nuevas reglas que impone una sociedad moderna, que reclama con justicia avances en la democracia de sus instituciones.	A favor
PPS	El aspecto medular de esta reforma consiste en ir sustituyendo paulatinamente a los partidos políticos, por supuestos representantes de la sociedad civil, y que dicen, son ajenos a los intereses de los diversos partidos políticos.	En contra
PARM	El gobierno siempre tendrá interés en que su partido permanezca en el poder y, por lo tanto, su participación es parcial. El ejercicio de esa función estatal no puede aportar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.	En contra
PFCRN	La reforma cierra el círculo perverso del bipartidismo expresado en la integración de las dos cámaras, y ahora se pretende cerrar bajo el mismo patrón en la integración de las máximas autoridades del IFE.	En contra
PRD	La iniciativa tiene el propósito de fortalecer la limpieza y la credibilidad, haciendo menos controlable para el gobierno el proceso electoral. La supuesta ciudadanización de los órganos electorales en ningún momento está eliminando el control del gobierno y del partido oficial sobre esos órganos.	A favor En contra

A pesar de que la reforma al 41 constitucional fue aprobada por las tres principales fuerzas políticas, los argumentos de los partidos que votaron en contra obedecían a la desconfianza generada por la falta de credibilidad hacia las propuestas de reforma que venían de la institución presidencial. Ello se dejó ver en sus exposiciones, no obstante que la modificación suponía un avance sustancial en materia de autonomía e independencia por parte del IFE.

Para Acción Nacional el interés de elecciones libres y democráticas estaba por encima de los intereses de un partido. El PRI por su parte, opinó que resultaba más racional introducir reglas de competencia política creíbles, pues así podría relegitimar

su estancia en el poder. El PPS y el PARM consideraron a su vez, que no existía ninguna confianza en las reformas propuestas por el gobierno, pues les parecían antidemocráticas, al afirmar que el PRI nunca estaría dispuesto a ceder el poder. El PFCRN sostuvo que se trataba de otro mecanismo que apuntaba hacia el bipartidismo. En el caso del PRD, la fracción que apoyó la reforma apuntó que se trataba de un traslado de facultades que eliminarían la injerencia del PRI y el presidente en las elecciones. La fracción que no apoyó la modificación constitucional argumentó que la ciudadanización del IFE era apenas parcial.

ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA PROPUESTA DE REFORMA

PARTIDO	A FAVOR	EN CONTRA
PAN	El gobierno, ilegítimo de origen, debe realizar todos aquellos actos encaminados a la realización del bien común nacional, que posibilitaran la legitimidad de su acceso al poder.	Ninguno
PRI	La reforma es una respuesta para tratar de acabar para siempre con las sospechas y suspicacias en las elecciones.	Ninguno
PARM	Ninguno	Son evidentes todavía las líneas de control gubernamental en los procesos electorales; queda la posibilidad de un fraude electoral, siempre en beneficio de los candidatos del partido oficial.
PPS	Ninguno	Señala que todas las modificaciones que se proponen al artículo 41 constitucional como al COFIPE, están encaminadas a dejar en manos de dos partidos políticos: el PRI y el PAN, la integración del órgano encargado de organizar el proceso electoral federal.
PFCRN	Ninguno	No es cierto que se pretenda incorporar a los ciudadanos en la dirección máxima de los órganos electorales. Realmente se trata de reproducir juntas de notables designadas por dos o tres fuerzas políticas.
PRD	La reforma que se propone considera, con razón, que los partidos no pueden ser juez y parte de los procesos electorales. Se preserva la participación de los representantes de los partidos políticos, pero sólo con derecho a voz para exponer sus intereses, sus propuestas, sus iniciativas, pero no con derecho al voto.	Permanece la presencia del Secretario de Gobernación al frente del Instituto Federal Electoral.

Como puede verse, para Acción Nacional la reforma contribuiría a legitimar el acceso al poder; para el PRI dotaría de certeza a las elecciones; para el PPS no era posible todavía considerar una plena autonomía de las autoridades electorales; El PFCRN consideró a su vez, que la reforma no tenía el consenso de todos los partidos;

por su parte, tanto el PRD como el PARM, sostuvieron que aún con la reforma, prevalecía el control gubernamental sobre el IFE; en cambio, la fracción del PRD que apoyó la reforma consideró que despartidizar el Consejo General del IFE constituía un avance significativo.

El dictamen no sufrió modificaciones, pues ninguno de los partidos que se opusieron a la reforma pudieron, pese a sus propuestas, incidir en su contenido final. De esta forma, el documento fue aprobado el día de la segunda lectura (23 de marzo de 1994), la declaratoria tuvo lugar el 15 de abril y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de abril. El contenido del dictamen final fue el siguiente:

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La Ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.¹³³

Cabe decir que desde su creación en 1990, el IFE fue dotado de autonomía jurídica y patrimonio propio, aunque la permanente intervención e influencia directa sobre este organismo, por parte del presidente, no permitía consagrar dicha autonomía.

¹³³ *Ibid.*

COMPARATIVO ENTRE INICIATIVA Y DICTAMEN FINAL

INICIATIVA ORIGINAL (FIRMADA POR PRI, PAN, PRD Y PARM)	DICTAMEN FINAL (APROBADA POR PRI, PAN Y UNA FRACCION DEL PRD)
Propone reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral mediante el cambio en la forma de su integración. Se propone que en los órganos de dirección electoral los partidos políticos dejen de ser juez y parte en la contienda electoral.	El Instituto Federal Electoral será la autoridad en la materia, autónomo en sus decisiones y contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados a través de los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.

Tipos de autonomía adquirida por el Instituto Federal Electoral

Con esta reforma, el centro de toma de decisiones en el IFE pasó directamente a ser controlado en su mayoría por la recién creada figura de los consejeros ciudadanos que a su vez, son nombrados por votación calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de diversos grupos parlamentarios. “De esta manera, la intervención presidencial en esos nombramientos quedaba desterrada; el perfil de los funcionarios electorales del órgano superior de la autoridad electoral cambió drásticamente: ya no eran especialistas, abogados o juristas, sino ciudadanos reconocidos, de diferentes trayectorias y profesiones, propuestos directamente por los partidos políticos.”¹³⁴

CONSEJO GENERAL DEL IFE, ABRIL DE 1994

<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (presidente del Consejo, con voz y voto) • Director General • Secretario del Consejo • Dos consejeros de la Cámara de Senadores (con voz y voto) • Dos consejeros de la Cámara de Diputados (con voz y voto) • Seis consejeros ciudadanos (con voz y voto) • Un representante de cada partido político nacional con registro (PAN, PRI, PRD, PPS, PFCRN, PARM, PDM, PT Y PVEM)
--

Fuente: Ricardo Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *op. cit.* p. 328

Por lo tanto, las principales modificaciones realizadas al artículo 41 constitucional que tuvieron consecuencias directas en la composición del Consejo General del IFE, y que afectaron el control de la presidencia, fueron las siguientes:

¹³⁴ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.* p. 328.

- Los partidos igualan su peso específico a un representante por fuerza política y se suprime su derecho a voto en los consejos general, locales y distritales del instituto.
- El presidente del Consejo General pierde su voto de calidad.
- La figura del Consejero Magistrado del Consejo General desaparece para dar paso a la del consejero ciudadano.
- En los consejos locales y distritales sólo votan el presidente (vocal ejecutivo de la junta respectiva) y los seis consejeros ciudadanos.

De esto se desprende que el Revolucionario Institucional igualaba su representación en el seno del Consejo General, lo cual eliminaba su presencia mayoritaria. Al perder el representante del Poder Ejecutivo su voto de calidad, se reducía considerablemente la influencia presidencial en las decisiones más importantes del consejo.

Con la nueva composición de las autoridades electorales, reconfigurada en pleno proceso electoral, tuvieron lugar las elecciones de 1994, en donde el PRI conquistó por última vez, de manera consecutiva, la presidencia con el 48% de los votos y mantuvo la mayoría absoluta en ambas cámaras.

Pese a que ya había menos injerencia por parte del PRI y del presidente en el seno del consejo, quedaban no obstante, algunas asignaturas pendientes por resolver. De acuerdo a Luis Salazar, “la reforma del IFE lograría pasar la prueba de la transparencia aunque ciertamente no la de la equidad.”¹³⁵.

La desproporción de recursos a favor del entonces partido oficial, hacía que las condiciones inequitativas de competencia persistieran. No obstante, Leonardo Valdés opina que “fueron elecciones protagonizadas fundamentalmente por ciudadanos, fueron elecciones transparentes: los partidos políticos tuvieron acceso prácticamente a todos

¹³⁵Luis Salazar, “Introducción” en *México 2000: alternancia y transición democrática* Luis Salazar (coord.), Cal y Arena, México, 2001. p. 31.

los preparativos y acciones organizativas al proceso electoral. Fueron elecciones vigiladas y observadas.”¹³⁶

TIPOS DE AUTONOMIA ADQUIRIDA POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

JURÍDICA	El Consejo General es el órgano supremo que dicta resoluciones y reglamentos que habrán de regir a todo el instituto y que deberán ser cumplidos en todo el territorio nacional. ¹³⁷
POLÍTICA	El Consejo General continuaba siendo presidido por el Secretario de Gobernación, además de designar al Director General del instituto, al Secretario General y a los Directores Ejecutivos. ¹³⁸
ADMINISTRATIVA	El Director General del instituto centraliza, controla y administra los órganos del instituto tanto de carácter ejecutivo, directivo, técnico y de vigilancia.
TÉCNICA	El Consejo General resuelve el otorgamiento de registro de los partidos y pérdida del mismo; registra las candidaturas para presidente de la república; determina el tope máximo de gastos de campaña y efectúa el cómputo y declaración de validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

Se puede decir por tanto que, desde su creación en 1990, el IFE fue elevado constitucionalmente a institución de Estado. Sus principios rectores (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad) quedaron también consagrados desde entonces. Hasta antes de la reforma de 1994 era ciertamente una institución de Estado pero controlada por el gobierno a través del Poder Ejecutivo, por lo que sus principios rectores no siempre se aplicaban.

4.1.1 Limitaciones en la institución presidencial a partir de la reforma al Instituto Federal Electoral en 1994

Un aspecto que caracterizó a las reformas electorales durante los sexenios de López Portillo y Miguel de la Madrid fue que se trataron de modificaciones que no incluían las demandas de la oposición partidista. Sin embargo, de 1988 en adelante, el PRI y el presidente han requerido del apoyo parlamentario para llevar a cabo reformas

¹³⁶Leonardo Valdés, “El Desempeño del Instituto Federal Electoral durante 1994” en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, op. cit. p. 398.

¹³⁷Cabe aclarar que el Congreso Federal tiene la facultad de reformar no sólo el COFIPE sino la Constitución Política. Esto se debe a que este órgano vigila el desempeño del IFE. Por lo tanto, la injerencia del congreso obedece a que hay un control estatal sobre el máximo órgano electoral.

¹³⁸Para completar la autonomía política del Instituto Federal Electoral, tan sólo faltaba desplazar la presencia del Secretario de Gobernación como representante del Poder Ejecutivo.

constitucionales; pero es sólo hasta 1994, cuando se produce una reforma mucho más incluyente, logrando así un acuerdo consensuado.

Al incluirse peticiones de la oposición en el contenido de la reforma, el presidente y su partido estaban perdiendo el control sobre el sistema electoral. La composición de los nuevos órganos y las condiciones de competencia dejarían de estar desequilibradas y permitirían, en cambio, eliminar la serie de privilegios de los cuales gozaba el presidente y su partido. Si la apertura concedida hasta entonces había sido limitada, en adelante se podía pensar que las subsecuentes modificaciones constitucionales no tendrían un carácter preventivo, ni responderían a una estrategia adaptativa. La nueva modalidad de las negociaciones requería de acuerdos plurales y consensados.¹³⁹

La ciudadanización del Consejo General del IFE

La principal aportación de esta reforma (además de ser la primera verdaderamente incluyente) consistió en que, dada la nueva composición del Consejo General del IFE, este órgano dejó de ser controlado por el poder Ejecutivo. La única prerrogativa que retenía hacia 1994, era que su representante seguía siendo el Consejero Presidente, y aunque ya no tenía voto de calidad, aún podía seguir controlando los tiempos (pero ya no la modalidad) de una futura reforma, pues como Secretario de Gobernación le correspondía promover las negociaciones, pero ya no era el único que podía definir su contenido.

La capacidad hegemónica del PRI se vio afectada con esta reforma, pues en la medida en que se fueron construyendo instituciones democráticas y elecciones competitivas, la presidencia tendría que aprender a gobernar con frenos y contrapesos entre poderes e instituciones. Mientras que el partido se vería obligado a adaptarse a las condiciones de competencia política en un contexto pluralista.

Lo que pudo vislumbrarse después de lo ocurrido en 1994, es que los métodos con los que operaba el régimen autoritario requerían cambios más profundos. De

¹³⁹ Robert Dahl sugiere que "El proceso de iniciación más propicio para una poliarquía es el que transforma las estructuras y formas hegemónicas, previamente legitimadas, en formas y estructuras aptas para la competencia política evitando de este modo

acuerdo a José Antonio Crespo, este año puede identificarse como la frontera entre una apertura liberalizadora y la construcción de reglas más democráticas, al señalar que las condiciones políticas y sociales se habían convulsionado de tal forma que “el autoritarismo mexicano parecía estar alcanzando sus límites históricos y, por lo mismo, el cambio democrático se presentaba como la opción más racional para el gobierno.”¹⁴⁰

Restricciones presidenciales en materia electoral

Sin embargo, lo realmente significativo era que independientemente del tipo de reforma electoral que fuera a hacer el presidente Zedillo durante su sexenio, el escenario para el futuro presidente era ya limitado con las tres reformas electorales hechas por Salinas. Si la reforma política continuaba perfeccionando los procedimientos electorales, y sobre todo, resolvía la asignatura de la inequidad de recursos, era posible que la alternancia a nivel presidencial se produjera.

Aunque el PRI ganó la elección de 1994 y conservó una ligera mayoría en ambas cámaras durante su primer trienio, el presidente Zedillo fue quien tuvo mayores limitaciones en materia electoral. Lo que no le permitió garantizar que el candidato del PRI fuera a ocupar la silla presidencial.

Dadas las condiciones en que Ernesto Zedillo llegó al poder, se rompió finalmente con el patrón tradicional de la figura del líder formal y moral del PRI. El presidente entrante no tendría el mismo compromiso con los diversos grupos del partido, como fue el caso de sus antecesores. Con el asesinato de Colosio estas condiciones cambiaron, pues Zedillo no respondía a los intereses de la diversidad de grupos al interior del PRI. Esto necesariamente rompería con los tradicionales procedimientos del binomio presidente-PRI, concretamente en lo que se refiere a las reglas no escritas del sistema político.

divisiones persistentes y dudas sobre la legitimidad del nuevo régimen, compartidas por grandes sectores de la población”. Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México, 1996. p. 52.

¹⁴⁰ José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, Océano, México, 1999. p. 77.

De esta forma, en el siguiente sexenio se comenzarían a presentar los primeros esbozos del nuevo perfil de la institución presidencial,¹⁴¹ al funcionar el régimen político con reglas cualitativamente distintas. Reglas que, por otra parte, se modificarían aún más en el sexenio de Ernesto Zedillo. Esto fue así, porque el contexto político y social lo imponía, y porque el presidente Salinas le entregó la silla presidencial a su sucesor en condiciones muy distintas a las anteriores sucesiones presidenciales, concretamente en lo que se refiere al amplio margen de maniobra que disponía en materia electoral. De esto me ocuparé en el siguiente apartado.

4.2 La reforma electoral de Ernesto Zedillo en 1996

Las condiciones políticas en las que Ernesto Zedillo se hizo cargo del poder fueron diametralmente distintas a las de sus antecesores. Por principio, el presidente planteó de manera clara, la necesidad de renovar los procedimientos internos del PRI. En este sentido, la lógica en las relaciones entre presidente y partido cambiaría. La sucesión presidencial de 1994 evidenció la inviabilidad de aquella práctica de designación vertical del sucesor.

Un aspecto que cobró particular importancia fue que a finales de 1994, a unos pocos días de haber asumido el cargo, el presidente Zedillo debió enfrentar una crisis económica de consecuencias considerables (el llamado “error de diciembre”) con una serie de repercusiones que impactaron en el desarrollo económico.

Este acontecimiento contribuyó a deteriorar aún más la imagen presidencial, al no poder evitar la recurrente crisis de fin de sexenio. Una de las prioridades inmediatas del gobierno consistió en profundizar en los cambios estructurales que requería el país. Las reformas constitucionales dirigidas al modelo de desarrollo y al régimen político continuaron modificando la estructura estatal. En este sentido, el presidente Zedillo consideró que lo más racional era seguir conduciendo el conjunto de transformaciones, con la inclusión de los diversos actores políticos para intentar completar la reforma del Estado.

¹⁴¹ El sistema presidencialista como tal, no cambiará en el sexenio de Zedillo, pues persistirán sus componentes básicos: separación de poderes, elección directa y la figura de jefe de Estado y Jefe de gobierno. Lo que básicamente se transformó con las reformas constitucionales fueron los tradicionales procedimientos que le otorgaban preeminencia.

La intención de una reforma política “definitiva”

A pesar de la parcial autonomía adquirida por los órganos electorales, no se sabía con certeza si podía ya ocurrir la alternancia a nivel presidencial, ni tampoco se había presentado un caso en dónde el presidente perdiera la mayoría absoluta en el congreso (aún cuando ya había perdido la calificada en 1988). Esto hacía que la desconfianza hacia los organismos electorales persistiera. El mismo presidente Zedillo declaró en uno de sus discursos que la elección con la que llegó al poder “fue una elección limpia aunque ciertamente no equitativa”. Fue el propio presidente quien reconoció que todavía faltaba completar el ciclo de reformas electorales.

Se ha mencionado que los tres temas pendientes que debía cumplir la nueva reforma electoral consistían en garantizar la plena autonomía del máximo órgano electoral, la equidad de recursos, y como consecuencia de estas dos, finalmente se alcanzaría la competitividad electoral. Los tres temas formaron parte de las negociaciones entre partidos. Si el presidente había reconocido inequidad en la elección en la que compitió y resultó ganador, era evidente que esto sería un tema central del debate.

El compromiso de Ernesto Zedillo en este sentido, fue el de llevar a cabo una “reforma definitiva”. Esto indicaba que las insuficiencias e imperfecciones en la legislación electoral debían ser superadas y, sobre todo, que nadie cuestionara el procedimiento de acceso al poder en cargos públicos. Esto suponía dotar de transparencia a los procesos electorales. Si bien el contexto le estaba imponiendo a Zedillo una ruptura con las anteriores reglas, ningún presidente mexicano había hecho tantas concesiones en materia electoral.

Por lo que el presidente Zedillo tuvo dos objetivos muy claros desde el inicio de su sexenio: atenuar los efectos de la crisis económica y encauzar una reforma política de mayor profundidad con el consenso de los distintos actores políticos.

La iniciativa de reforma al artículo 41 constitucional en 1996

El 17 de enero de 1995 se instauró una mesa de diálogo entre todos los partidos políticos, una vez que fue el propio presidente Zedillo quien promovió las negociaciones. En aquella fecha se formalizó el “Acuerdo Político Nacional”, en el que tanto el PRI como el PAN, el PRD y el PT se comprometieron a continuar con la reforma electoral. Los partidos se dieron a la tarea de elaborar una agenda con los temas más relevantes del ámbito electoral. Entre ellos destacaban: *a)* ampliación de garantías de derechos políticos ciudadanos, *b)* plena autonomía de las autoridades electorales, *c)* garantías a la organización del proceso electoral, *d)* equidad de recursos, *e)* definición de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, *f)* reforzamiento de los mecanismos que aseguraran la legalidad de los procesos electorales, *g)* elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y *h)* fortalecimiento del marco jurídico-legal para validar, calificar y procesar irregularidades electorales.

Cabe decir que las negociaciones comenzaron desde 1995. No obstante, en abril de aquel año, el PRD se retiró de la negociación a raíz de las secuelas de un conflicto postelectoral en el estado de Tabasco. De igual forma, el PAN desistió acordar la reforma después de argumentar que se le había arrebatado un triunfo que consideraban legítimo en el estado de Yucatán. Fue hasta el mes de agosto cuando los dirigentes del PAN y PRD, Carlos Castillo Peraza y Porfirio Muñoz Ledo presentaron al presidente (después de las discusiones que tuvieron lugar en el Castillo de Chapultepec), una agenda mínima que recogía los puntos ya señalados. Las negociaciones se entorpecieron de nuevo en febrero de 1996, cuando tuvo lugar otro conflicto postelectoral en el municipio de Huejotzingo en Puebla, en donde Acción Nacional reclamaba el triunfo. La reforma parecía depender de las distintas controversias coyunturales que se iban presentando y no un verdadero compromiso por construir un pacto político. Es por fin el 24 de julio cuando se suscriben los acuerdos para una nueva reforma constitucional entre PAN, PRI, PRD y PT. La iniciativa para reformar el artículo 41 fue presentada al congreso el 26 de julio a nombre de estos partidos y el Poder Ejecutivo.

En la propuesta se pone una vez más el énfasis en la plena autonomía que debía tener el máximo órgano electoral. A continuación se presenta una parte de este documento.

Durante esta década México ha vivido una serie de cambios normativos en su orden constitucional que han transformado la naturaleza de sus instituciones político - electorales. Estas transformaciones se han sustentado en la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país, la pluralidad partidista, la participación ciudadana, la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias; así como en la equidad de la competencia electoral.

En 1994, las fuerzas políticas acordaron llevar a cabo una nueva reforma constitucional tendiente a fortalecer la imparcialidad del órgano electoral. Por ello, fue suprimido el voto de los partidos políticos en el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y creada la figura de los Consejeros Ciudadanos designados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de grupos parlamentarios.

En 1995, dentro del marco de diálogo nacional para la reforma política del Estado, el Ejecutivo Federal y los partidos políticos nacionales con presencia en el congreso, ratificaron el compromiso de aportar su esfuerzo para contribuir a la transformación de las instituciones políticas.

Este propósito implicó el establecimiento de un mecanismo de diálogo, conocido como la Mesa Central para la Reforma Política del Estado, que se instaló a principios de este año. La iniciativa que ahora se somete a consideración presenta modificaciones de indudable importancia en la composición y atribuciones del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.

Así, en la iniciativa se materializa un acuerdo trascendente para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto a los poderes públicos. Para tal efecto el Secretario de Gobernación, en su condición de Consejero del Poder Ejecutivo, dejará de formar parte y presidir el Consejo General del Instituto Federal Electoral. De igual forma, se propone que los consejeros del Poder Legislativo

concurrir a la integración de ese órgano colegiado con voz pero sin voto, a la vez que se amplía el número de los mismos para que estén representados legisladores de todos los grupos parlamentarios con afiliación a un partido político en alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. De acuerdo con la propuesta, también se modifica la integración del Consejo General al establecer que la toma de decisiones corresponderá a ocho Consejeros Electorales, nueva figura jurídica que sustituirá a los Consejeros Ciudadanos, así como al presidente del propio consejo.

Tomando en consideración el carácter estatal de la función electoral, la iniciativa atribuye al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, la designación de los Consejeros Electorales y del Presidente del Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta que formulen los grupos parlamentarios.¹⁴²

Con esta propuesta se estaba proponiendo algo muy similar al caso de la reforma al Banco de México en 1993, en donde se consolidó su plena autonomía a través de la separación de este órgano con respecto al Poder Ejecutivo. Con la propuesta, el IFE iba a adquirir, un rango de institución de Estado, con autonomía respecto de los poderes públicos aunque vigilado por el propio Estado.

El debate legislativo

En esta ocasión, el debate ocurrió sin ninguna polarización. Tan sólo el PAN, el PT y el PRD se limitaron a señalar que no les parecía una reforma “definitiva” y que por el contrario, quedaban todavía algunas asignaturas pendientes en la legislación electoral que habría que resolver en un futuro. Sin embargo, ningún partido negó en este sentido que la reforma que se estaba materializando constituía un importante avance. Cabe mencionar que en este primer paquete se aprobó la propuesta de suprimir la presencia del Poder Ejecutivo en el Consejo General, además de la reforma al Distrito Federal. En ambos temas, el consenso fue unánime y, por ello, se aprobaron sin dificultad en aquel momento. El diputado del PT José Narro Céspedes asentó que la reforma era producto de un compromiso entre partidos, que se trataba además de una propuesta que estaba

¹⁴² *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Iniciativa de reforma constitucional al artículo 41 de la Carta Magna, LVI Legislatura, primer periodo de sesiones, segundo año de ejercicio, 26 de julio de 1996.*

a la altura de lo que la sociedad demandaba. El legislador se expresó de la siguiente forma:

Los acuerdos hacen patente el compromiso de los partidos políticos y del Ejecutivo Federal por avanzar en la consolidación de nuestra transición a la democracia. Es justo reconocer que el presente acuerdo no tiene precedente en la historia reciente de nuestro país. Los intereses de la nación terminaron por imponerse. Entre los acuerdos destaca, por sus alcances y significado, el que los órganos encargados de organizar los procesos electorales, dejarán de estar en manos del Gobierno, para pasar a adquirir un perfil ciudadano, profundizándose su autonomía e independencia, hecho que hará más confiables, transparentes, legales y legítimos los procesos electorales, que es lo más importante.¹⁴³

En el caso del PRD, el diputado Jesús Ortega, expuso en su intervención la pertinencia de esta reforma:

México experimenta una crisis de proporciones incomparables en las últimas décadas. Crisis económica que se hace interminable y que parece no tener fin y que, como ya es costumbre, afecta invariablemente a los mexicanos más pobres y desprotegidos.

Pero para desgracia de nuestra nación, la crisis que experimentamos no es solo de carácter económico, es también una crisis que se expresa en el terreno de la política, y cuando menciono esto último, no me estoy refiriendo al tan mencionado puesto de la debilidad del Presidente de la República, no, me refiero sobre todo al deterioro estructural que experimentan hoy las instituciones del Estado mexicano, las instituciones de la República, que como nunca, tienen un bien ganado desprestigio entre la población. Y entre estas instituciones, por supuesto, incluyo a los poderes de la unión, y desgraciadamente también, a éste, al que pertenecemos los legisladores.¹⁴⁴

Posteriormente, Jesús Ortega señala los motivos por los que su partido decidió apoyar esta reforma constitucional:¹⁴⁵

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, primer periodo de sesiones, segundo año de ejercicio, 22 de agosto de 1996.*

¹⁴⁵ En esta ocasión el apoyo del PRD a la reforma fue unánime. Puede considerarse que esta actitud cooperativa obedecía a que este partido consideró que sólo a través del cauce institucional y con su activa participación, el rumbo de la reforma del Estado

La población (y eso debería alarmar a todos nosotros), no cree en las leyes, porque éstas no se aplican y cuando se aplican no se hace con justicia y por ello tenemos que reafirmar que no vivimos en un auténtico Estado de derecho (...) Porque no creemos en la violencia, es que decidimos con firmeza participar en el proceso de negociaciones y de diálogo que condujera a una reforma político-electoral.

Porque actuamos de buena fe pero sin ingenuidad es que participamos en el proceso; siempre en la idea de que los cambios deberán ser verdaderos y de que advertimos que nunca seríamos cómplices de una farsa que una vez más pretendiera engañar al pueblo de México.¹⁴⁶

Por último, el diputado Ortega subrayó que el PRD había elaborado su propuesta de reforma con base en la consulta de algunos sectores de la sociedad civil organizada. Este partido consideraba que en una reforma de la trascendencia como la que se iba a aprobar, era necesario incluir algunas peticiones ciudadanas. Al respecto el perredista expresó lo siguiente:

Preguntamos, consultamos, debatimos, con las más diversas organizaciones sociales y cívicas y conformamos una propuesta que llevamos al diálogo con los partidos y el gobierno. En ese sentido, el PRD considera que esta reforma, por vez primera, toma en cuenta demandas de la ciudadanía; con ello, contribuimos a lograr cambios que podemos asumir como relevantes. Sacamos adelante propuestas importantes del PRD y sin soberbia, nos hacemos copartícipes de un paso importante en el proceso de transformación democrática de México.¹⁴⁷

Por su parte, Ricardo García Cervantes del PAN expresó los motivos por los que su partido apoyaba la iniciativa de reforma:

Es indudable que la reforma más importante que tendrá que realizarse en el IFE consistirá en seleccionar personal honesto y capaz que garantice imparcialidad en su actuación, tanto en los órganos de dirección, como en los ejecutivos. Votaremos a favor

podría tomar una orientación diferente, al poder influir en su contenido final. A diferencia del sexenio anterior, en esta ocasión hubo indudablemente una mayor colaboración legislativa por parte del PRD.

¹⁴⁶ Diario de los Debates, *op. cit.*,

¹⁴⁷ *Ibid.*

de la iniciativa porque Acción Nacional siempre ha impulsado el avance democrático. Votamos a favor porque siempre hemos demandado condiciones más justas y equitativas en la competencia electoral, especialmente en el acceso a medios de comunicación social y en topes razonables a los gastos de campaña.

Debemos pasar de una muy prolongada etapa de transición y de incertidumbre a una etapa de normalidad democrática, que ofrezca certeza y credibilidad en los resultados de cualquier proceso electoral; una etapa que legitime desde su origen a los representantes populares y a los detentadores del poder público.¹⁴⁸

A su vez, el diputado del PRI Jorge Moreno Collado señaló que las nuevas disposiciones legales convienen a todos los partidos, incluido el suyo. En sus argumentos había un reconocimiento de lo importante que resultaría para el Revolucionario Institucional competir bajo reglas democráticas en lugar de permanecer en el poder mediante procedimientos ilegítimos. En este sentido el priísta se expresó de la siguiente forma:

El día de ayer quedó sellado por el voto unánime de todos los grupos parlamentarios representados en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, el hecho histórico de la primera gran reforma constitucional gestada, promovida, construida y prácticamente culminada por el consenso de las fuerzas políticas del país actuantes en esta Cámara de Diputados. El dictamen que se pone a la consideración no es un documento de mero trámite legislativo, es un punto de avanzada de un largo camino de negociaciones, en el que se vencieron resistencias, se superaron extravíos y se sufrieron tropiezos.

No podemos ocultar que todos los partidos iniciaron este largo recorrido desde posiciones rígidas para arribar a otras más flexibles, y que ha sido al Partido Revolucionario Institucional, a quien se le ha hecho el cargo más costoso de la reforma en curso.

Sin embargo, compartimos la creencia con todos los grupos partidistas, de que bien vale la pena colocar los intereses generales del país por encima del interés particular y

¹⁴⁸ *Ibid.*

fraccionado de cada partido, sobre todo, si lo que está en juego es la ordenación constitucional de nuestras formas básicas de organización política, si lo que se exige con nuestro tributo es propiciar la legitimidad de origen de las instituciones democráticas del Estado y del gobierno.¹⁴⁹

En este argumento se reconoce que sería precisamente el PRI, el partido que asumiría los costos de la autonomía del máximo órgano electoral, no obstante que la medida contribuiría a legitimar los procesos electorales. La reforma fue aprobada por 455 votos a favor y ninguno en contra. La declaratoria de la reforma constitucional tuvo lugar el 21 de agosto de 1996 y fue publicada en Diario Oficial de la Federación el día 22 del mismo mes. El 29 de octubre tuvo lugar el nombramiento de los ocho consejeros y del Consejero Presidente, los cuales fueron aprobados en forma unánime por el congreso. Con ello, “se había consumado un cambio que rompía con una tradición de décadas: el Ejecutivo había salido en la ley y en los hechos de la autoridad electoral”.¹⁵⁰

POSICIONES Y POSTURAS PARTIDISTAS (REFORMA AL ARTICULO 41)

PARTIDO	POSICIÓN	POSTURA
PAN	Es necesario pasar a una etapa de normalidad democrática, que ofrezca certeza y credibilidad en los resultados de cualquier proceso electoral, que legitime desde su origen a los representantes populares y a los detentadores del poder público.	A favor
PRI	La ausencia del representante del Ejecutivo en el Instituto Federal Electoral es una prueba de la decisión de imbuir a la función electoral de los principios de equidad e imparcialidad, sin los cuales, los comicios se convierten en fuente de controversia y deslegitimación y de peligro de enfrentamientos.	A favor
PT	Los acuerdos hacen patente el compromiso de los partidos políticos y del Ejecutivo Federal por avanzar en la consolidación de nuestra transición a la democracia.	A favor
PRD	La reforma del Estado tiene que establecer una vida plenamente democrática y reconstruir las instituciones que den seguridad, certidumbre y garanticen derechos políticos para todos los mexicanos.	A favor

En esta ocasión, la ausencia de una polarización en el debate se debió a que los cuatro partidos que firmaron el acuerdo estaban convencidos de que con la ausencia

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Ricardo Becerra, José Woldenberg, *op. cit.* p. 421.

del representante del Ejecutivo en el órgano de la autoridad electoral, su autonomía tendría mucho más viabilidad.

ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA PROPUESTA DE REFORMA

PARTIDO	A FAVOR	EN CONTRA
PAN	La reforma garantiza la imparcialidad en la actuación del IFE, tanto en los órganos de dirección como en los ejecutivos.	Ninguno
PRI	El Instituto Federal Electoral refuerza su autonomía, al reconocer en su Consejo General, consejeros electorales de origen ciudadano, y al dejar fuera de éste, al propio gobierno.	Ninguno
PT	Los órganos encargados de organizar los procesos electorales, dejarán de estar en manos del gobierno, para pasar a adquirir un perfil ciudadano, profundizándose su autonomía e independencia, lo que hará más confiables y transparentes, los procesos electorales.	Ninguno
PRD	La reforma constitucional toma en cuenta por vez primera a la ciudadanía.	Ninguno

Para Acción Nacional la reforma lograba finalmente la imparcialidad del máximo órgano electoral; para el PRI las decisiones del Consejo General quedaban fuera de la influencia presidencial; para el PT la importancia de esta modificación residía en la ampliación de derechos políticos ciudadanos; mientras que para el PRD el valor de la reforma residía en su carácter incluyente.

Por su parte, el dictamen no sufrió modificaciones al ser aprobado por mayoría. En esta ocasión, las propuestas del conjunto de partidos que se habían plasmado en la iniciativa - referente a la autonomía del máximo órgano electoral - fueron llevadas al dictamen final en el que se asentó lo siguiente:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios sus rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.

El Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán electos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designaran ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El Consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación.¹⁵¹

COMPARATIVO ENTRE INICIATIVA Y DICTAMEN FINAL

INICIATIVA ORIGINAL (FIRMADA POR PRI, PAN, PRD Y PT)	DICTÁMEN FINAL (APROBADO POR PRI, PAN, PRD Y PT)
<p>Propone que el Secretario de Gobernación, en su condición de Consejero del Poder Ejecutivo, deje de presidir el Consejo General del Instituto Federal Electoral. De igual forma, se propone que los consejeros del Poder Legislativo concurren a la integración de ese órgano colegiado con voz pero sin voto.</p>	<p>El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.</p>

No obstante estos avances, no toda la reforma política fue aprobada por unanimidad. En el segundo paquete, en el que se estaba discutiendo la distribución de

¹⁵¹ Diario de los Debates *op. cit.*

recursos entre partidos (uno de los temas centrales) no se alcanzaron acuerdos. Sin embargo, ante la urgencia de sacar adelante las reformas electorales pendientes, debido a que el proceso electoral de 1997 estaba a punto de comenzar, el presidente remitió una iniciativa (sin la firma de los demás partidos) a la Cámara de Diputados para modificar algunas leyes secundarias. En ella se incluían los acuerdos alcanzados entre los cuatro partidos, producto de dos años de discusión. En esta propuesta se pretendían modificar 157 artículos y 22 transitorios del COFIPE. El 13 de noviembre la Cámara de Diputados aprobó, únicamente con el concurso del PRI, el dictamen final que tan sólo recogía la propuesta del este partido en materia del monto de financiamiento público. La reforma fue aprobada por 282 votos a favor y 142 en contra. Esto indica que el punto que se refiere al financiamiento entre partidos no permitió alcanzar un acuerdo generalizado. En este sentido, el consenso para la reforma fue parcial, porque una parte fue aprobada unánimemente, mientras que la otra no. Sin embargo, esto no le restaría legitimidad, pues los partidos más favorecidos con las modificaciones fueron el PRD y el PAN durante las elecciones de 1997 y 2000 respectivamente.

Tipos de autonomía del Instituto Federal Electoral a partir de la reforma de 1996

Puede decirse, que la verdadera independencia política del IFE sólo podría consolidarse una vez que se suprimiera la presencia del Secretario de Gobernación en el seno del Consejo General, pues con ello, se eliminaba la injerencia del Poder Ejecutivo (concretamente la institución presidencial y el Secretario de Gobernación).

TIPOS DE AUTONOMIA ADQUIRIDA POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

JURÍDICA	El Consejo General expide los reglamentos interiores, ¹⁵² además de contar con un sistema de medios de impugnación. ¹⁵³
POLÍTICA	Los nombramientos de los consejeros electorales recaen en la Cámara de Diputados, suprimiendo la participación del Poder Ejecutivo. Es un órgano independiente de cualquier otra autoridad o poder público.
ADMINISTRATIVA	El Secretario Ejecutivo es quien fija los procedimientos administrativos del instituto. ¹⁵⁴
TÉCNICA	La ejecución operativa del instituto se desarrolla a partir de las direcciones ejecutivas (Dirección de Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos, Educación y Capacitación y Registro de Electores) a nivel nacional y las vocalías locales y distritales. ¹⁵⁵

José Barragán considera que el Consejo General “es algo más que un órgano ciudadano, es ante todo, una autoridad colegiada (...) no sólo porque es la autoridad máxima en la materia dentro del campo electoral, sino también porque ocupa el último grado, que es el de la superioridad, dentro de una jerarquía de órganos electorales”.¹⁵⁶ De esta forma, el Instituto Federal Electoral adquiere con la reforma el nivel de institución de Estado, vigilado y controlado desde los poderes Legislativo y el Judicial. Con ello, el presidente perdía la facultad de vigilar el funcionamiento del IFE, transfiriendo el control a los otros dos poderes públicos. Esto resultaba lógico, si se considera que la presidencia, a través del Secretario de Gobernación, no debía intervenir en ninguna de las partes que conforman el proceso electoral, pues su injerencia podría poner en riesgo la imparcialidad de las mismas elecciones. José Barragán opina también que “el Consejo General es un órgano independiente respecto de cualquier otra autoridad o poder público. Solamente para propósitos de la revisión de sus actos, así como para hacer efectiva la responsabilidad del mismo, quedará subordinado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, desde luego, a la Cámara de Diputados”.¹⁵⁷

¹⁵² Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Libro tercero, capítulo cuarto, artículo 84.

¹⁵³ Ibid. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Libro primero, título primero, capítulo 2, artículo 3.

¹⁵⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 87.

¹⁵⁵ Ibid. Artículo 85.

¹⁵⁶ José Barragán “Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral” en *El camino de la democracia en México*, IJ, UNAM, México, 1998, pp. 469-472.

¹⁵⁷ Ibid. p. 474.

CONSEJO GENERAL DEL IFE A PARTIR DE 1996

- Consejero presidente con voz y voto
- Ocho consejeros electorales con voz y voto
- Secretario Ejecutivo
- Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada grupo parlamentario)
- Un representante de cada partido político nacional con registro (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, CD, PSN, PCD, PARM, PAS, PDS)

Fuente: Ricardo Becerra, José Woldenberg, *op. cit.* p. 402.

Para medir la autonomía del IFE es posible usar cuatro indicadores que permiten determinar los niveles de independencia. El primero consiste en identificar la forma de nombramientos y el cumplimiento de los mandatos del Consejo General. Como ya se ha explicado, el nombramiento de sus miembros ya no proviene de una propuesta presidencial sino del conjunto de partidos, con aprobación de la mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

Un segundo indicador consiste en identificar la formulación de políticas del IFE con respecto a la conducción de los procesos electorales. Desde 1996 el presidente no ha tenido ninguna influencia para determinar la forma en que se desarrolló el proceso. De tal forma que las políticas en cuanto a asignación de recursos, acceso a medios, validación de resultados y en materia de legalidad ya no coincidían con las anteriores políticas presidenciales, las cuales desequilibraban las condiciones de competencia electoral a favor de su partido. En una democracia como la que se pretendía instaurar, la formulación de políticas por parte del organismo encargado de organizar las elecciones tenía necesariamente que mantener neutralidad. Después de las reformas de 1994 y 1996, las políticas en la conducción de los organismos electorales no son las mismas que cuando el PRI y el presidente manejaron a las instituciones electorales.

El tercer indicador consiste en determinar en qué medida difieren los objetivos del IFE con los del presidente. Sobre esto, se puede decir que los principales objetivos del IFE son garantizar los principios rectores que dan sustento a elecciones democráticas: imparcialidad, transparencia y objetividad. Si el máximo órgano electoral no cumpliera con en esta tarea, se podría poner en entredicho su autonomía, pues ello debilitaría los métodos democráticos que se habían venido construyendo. Remontándose al periodo autoritario, el objetivo de las instituciones electorales nunca consistió en aplicar estos

principios rectores mientras estuvieron controlados por el PRI y el presidente. De tal manera que la limpieza, la transparencia y la legalidad en las elecciones, no fueron parte de los objetivos de estos organismos, pues no habían sido creados para funcionar con procedimientos democráticos.

El cuarto indicador se refiere a los resultados de la elección. Si consideramos que después de la reforma de 1996 no ocurrió otra más, significa que las reglas de competencia electoral dejaron de ser la principal asignatura para los partidos políticos, una vez que la reforma del Estado se ha ocupado de temas diferentes al electoral. Si bien los resultados de las elecciones de 1997 y 2000 fueron desfavorables para el PRI y, en cambio, le otorgaron triunfos al PAN y al PRD, el Revolucionario Institucional tuvo que acatar sin más, la derrota en el Distrito Federal, la pérdida de mayoría en la Cámara de Diputados y la posterior derrota presidencial. Desde ese momento, tanto presidente como partido, estaban implícitamente reconociendo y respetando el nuevo marco legal-electoral que se había construido con el activo concurso de ellos mismos, lo que según Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, podría considerarse como el inicio de un periodo de consolidación democrática, al haber una aceptación y un acatamiento – como lo define Przeworsky – de las reglas de competencia política.

4.2.1 Limitaciones en la institución presidencial a partir de la reforma al Instituto Federal Electoral en 1996

A pesar de que las tres reformas que tuvieron lugar en el sexenio de Salinas comenzaron a acotar el poder formal presidencial, fue la reforma política de Ernesto Zedillo la que terminó por consolidar algunas transformaciones en el diseño institucional del régimen político estas transformaciones trajeron consigo un nuevo sistema de pesos y contrapesos entre poderes públicos, elecciones competitivas, ampliación de derechos políticos y un nuevo marco legal para dar certeza a los procesos electorales. La reforma de 1996 fue un impulso definitivo en la construcción de una democracia procedimental. Después de 1997, la lógica en las relaciones institucionales se había transformado de tal forma que ya no era posible reproducir las viejas prácticas del presidencialismo autoritario.

El fin del hiperpresidencialismo

Un primer aspecto a considerar fue que las elecciones intermedias de 1997 arrojaron el resultado más adverso de la historia para el partido del presidente, pues el PRI perdió la capital de la República, siendo la primera vez que se abría la competencia política en el Distrito Federal. Desde el momento en el que el presidente y el conjunto de partidos concretaron la reforma al artículo 122 constitucional – que permitió elegir al Jefe de Gobierno de esta entidad mediante una elección libre -, se estaba eliminando otra práctica del presidencialismo mexicano que consistía en designar al Jefe de Gobierno capitalino. Finalmente, se materializó la posibilidad de que el gobernador de la entidad más importante del país perteneciera a un partido político distinto al del presidente.

La elección del Distrito Federal dio el triunfo del candidato del PRD Cuauhtémoc Cárdenas, además de que este mismo partido se hizo de la mayoría en la Asamblea Legislativa.¹⁵⁸

Esto implicaba que el presidente no tendría ya ninguna injerencia en la conformación de la estructura de gobierno de la capital de la República, ni en las políticas sobre esta entidad. Esto no sólo le restaba una facultad más al presidente (que era designar al Jefe de Gobierno), sino que al mismo tiempo, ampliaba los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos.

Un segundo aspecto a resaltar durante la elección de 1997 fue que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.¹⁵⁹ La supresión de la cláusula de gobernabilidad en 1993 hacía por definición que no hubiera gobiernos con mayoría calificada. Sin embargo, el partido en el poder todavía podría modificar la ley secundaria, teniendo un margen (aunque no muy estrecho) para seguir legislando. Con la pérdida de la mayoría absoluta en la cámara baja, la posición del presidente y su

¹⁵⁸ Anterior a la Asamblea Legislativa estaba la Asamblea de Representantes creada desde 1987. Este órgano, sin embargo, estaba dominado por una mayoría priísta. Y es sólo hasta 1997, cuando la Asamblea fue dominada mayoritariamente por un partido distinto: el PRD.

¹⁵⁹ Como se sabe, el PRI perdió la mayoría calificada 1988, la recuperó en 1991 y en 1993 se eliminó la posibilidad de alcanzarla para cualquier partido. Con la elección de 1997, se reducía aún más el margen de maniobra presidencial en el Poder Legislativo al no poder reformar el PRI por sí sólo la ley secundaria

partido se veía seriamente limitada, aún cuando en el senado mantuvo la mayoría durante todo su sexenio. Por tanto, cabe sostener que el tradicional comportamiento y los procedimientos de la institución presidencial en México no podían ser los mismos sin la existencia del partido hegemónico. Se estaba anulando así una de las condiciones que permitía reproducir la preeminencia presidencial, pues el partido no gobernaba para 1997 las 31 gubernaturas ni el Distrito Federal. Es decir, la condición hegemónica del partido se vio mermada, tanto en los congresos federal y locales, así como en las gubernaturas y en los municipios.

Los resultados de la elección de 1997, en lo que respecta a la Cámara de Diputados, fueron los siguientes: el PAN obtuvo el 24%, el PRI 47% y el PRD 25%.¹⁶⁰ Para Alonso Lujambio, este resultado representó el paso de una relación en donde los poderes Ejecutivo y Legislativo se encontraban desbalanceados a una nueva en donde el Legislativo terminaba por convertirse en un real contrapeso al poder presidencial. Al respecto opina que la elección de 1997 “ha producido la muerte sin resurrección posible del hiperpresidencialismo posrevolucionario mexicano del siglo XX. No volveremos a ver ese fenómeno, y su terminación está sellada de manera e inequívoca (...) en la medida en que una de las condiciones *sine qua non* para la existencia del superpresidencialismo mexicano ha sido el control mayoritario en ambas cámaras del Congreso por parte del Partido Revolucionario Institucional”.¹⁶¹ Sobre esto mismo, el propio Lujambio considera además que “la novedad del fenómeno coloca a México en un proceso de enorme incertidumbre política, en la medida en que años y años de gobierno unipartidario obstaculizaron la creación de una cultura de la negociación y el arribo a acuerdos parlamentarios. Los partidos políticos mexicanos atraviesan por una cultura del aprendizaje: no conocen las consecuencias electorales que pueden producir sus conductas cooperativas o no cooperativas en el congreso”.¹⁶² De esto se desprende que la LVII legislatura resultó ser un momento en el que se detuvo parcialmente la

¹⁶⁰ Pablo Javier Becerra. “Las elecciones de 1997: la nueva lógica de competencia” en César Cansino (coord.). *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPCOM, México, 1998. p. 88.

¹⁶⁰ Alonso Lujambio, “La muerte del hiperpresidencialismo” en *Las nuevas elecciones en la transición mexicana 1997-2000*, Eduardo Huchim (coord.), Plaza & Janés, México, 1997. p. 199.

¹⁶² Alonso Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México” en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* Jorge Lanzaro (coord.) , CLACSO, Buenos Aires, 2001. p. 252.

reforma del Estado, pues no se produjeron más reformas estructurales durante el resto del sexenio.

De esta forma, con la elección de 1997 se consumó la posibilidad de que el presidente perdiera el control de la capital del país y su órgano legislativo. Todo ello, cabe subrayarlo, fue posible una vez que los organismos electorales consolidaron su autonomía demostrando, a partir de ese momento, la viabilidad de una posible derrota del PRI a nivel presidencial. Se puede afirmar por tanto que, desde 1997, la institución presidencial adquirió un protagonismo cualitativamente distinto al que le precedía, convirtiéndose en un actor cuya centralidad e influencia se habían reducido considerablemente. Se estaba inaugurando así un periodo en donde las relaciones de poder serían en adelante de forma horizontal. El conjunto de reformas constitucionales a las principales instituciones de Estado fueron creando, paulatinamente, las condiciones para alcanzar una democracia procedimental. El activo concurso de la presidencia para materializar estos cambios estructurales fue indiscutible. Obligado siempre por el contexto social que exigía cambios más profundos, se puede considerar que la transformación del régimen político dirigida desde la presidencia, creó las condiciones para terminar con el hiperpresidencialismo.

De esta forma, se puede afirmar que se confirma nuevamente la hipótesis de trabajo de esta investigación, la cual considera la decreciente centralidad presidencial en las decisiones más importantes que tienen que ver con la transformación de régimen, así como su nuevo rol dentro del sistema político. En el caso de la autonomía del IFE, el Ejecutivo pierde toda influencia para manipular tanto la legislación electoral como la organización, desarrollo y desenlace de los comicios electorales. No obstante ello, dada la investidura de este actor, todavía puede promover y proponer adecuaciones al funcionamiento del sistema electoral, aunque para ello, necesariamente deberá contar con el acuerdo de al menos otra fuerza política.

La consolidación de la democracia presidencial y la nueva relación presidente-partido

Si bien con la elección de 1997 se había mostrado que la equidad, la transparencia y la legalidad del proceso se había garantizado, permanecía pendiente

una condición que se consideraba necesaria (aunque no suficiente) para consolidar una democracia procedimental, es decir, la derrota del PRI a nivel presidencial. En vísperas de las elecciones del año 2000, el presidente Zedillo renunció a una de sus facultades metaconstitucionales más importantes al no designar a su sucesor. Lo que ocurrió en aquella ocasión fue que se seleccionaron entre algunos miembros del partido a cuatro candidatos, de los cuales Francisco Labastida resultó ganador mediante un proceso de elección directa. Por primera vez el PRI utilizaba un mecanismo de democracia interna para elegir a su candidato presidencial. El procedimiento era nuevo y rompía con una regla no escrita del sistema político mexicano. Más allá del resultado final y la credibilidad de este nuevo método, se trató del primer experimento priísta que pretendió desconcentrar esta facultad exclusivamente presidencial hacia el partido, mediante un proceso de elección abierta, en donde los militantes y la sociedad en su conjunto escogieron al candidato.

Por primera vez, el candidato del PRI no gozó durante la campaña presidencial de todos los privilegios que permitían desequilibrar la competencia a favor del PRI. De esta forma se terminaba con el dominio más longevo de un partido político en el mundo. La llamada Alianza por el Cambio representada por el PAN y el PVEM obtuvo el triunfo con el 42% de los votos, el PRI ocupó el segundo lugar con el 36%, mientras que el PRD obtuvo el tercer sitio con el 16%.¹⁶³

Los factores por los que perdió el PRI han sido abordados por diversos analistas. Juan Molinar explicó desde 1991 el fenómeno de la erosión que venía sufriendo el voto priísta; Alonso Lujambio mostró que desde 1988, el Poder Legislativo se estaba convirtiendo en un contrapeso al poder presidencial; José Antonio Crespo señaló desde hace algunos años que el agotamiento del autoritarismo mexicano, se debió a que la liberalización política había encontrado sus límites; mientras que José Woldenberg y Ricardo Becerra mostraron cómo el Ejecutivo y su partido fueron perdiendo en forma paulatina el control de los organismos electorales. La derrota presidencial del PRI en el 2000 vino a corroborar estos señalamientos.

¹⁶³ José Woldenberg, Ricardo Becerra., op. cit. pp. 532.

Después del año 2000 las reglas de competencia política no se han constituido en la principal asignatura por resolver, los actores políticos han acatado el nuevo marco legal y sus resultados. Es decir, la redefinición de reglas ya no se constituye en el principal tema de la reforma política.

Ciro Murayama y Fabrice Salamanca consideran que un indicador que podrá corroborar si efectivamente se ha producido la consolidación de una democracia procedimental consistirá en identificar en el futuro cercano el lugar que ocupen las reformas electorales en la agenda de los partidos. "Si el tema electoral deja de anteceder a los temas de la gobernabilidad democrática y de las nuevas asignaturas que ésta trae, como las referidas a las relaciones entre poderes, por sólo dar un ejemplo, entonces será posible pensar con racionalidad política cambios a las leyes electorales. Pero esas reformas ya no podrán ser concebidas como un parteaguas en la construcción institucional electoral en código democrático, simplemente porque esa estación ya se superó".¹⁶⁴

De esta forma, el proceso de renovación de gobernantes y de rotación de las elites mediante el voto ha sido un procedimiento que se ha resuelto satisfactoriamente.¹⁶⁵ Por lo que es posible afirmar que la democracia procedimental se ha alcanzado¹⁶⁶ y, con ello, el presidencialismo autoritario creado como una figura para centralizar el poder mediante mecanismos formales e informales se transformó, dando lugar a uno que descentralizó el poder, a través del acotamiento de sus facultades constitucionales y metaconstitucionales.

Recapitulación

Se puede concluir que después de la elección del año 2000, el sistema presidencialista mexicano basado en la persistencia de un partido hegemónico perdió vigencia, pues no tiene sentido estructurar sistemáticamente las redes de lealtad que

¹⁶⁴ Ciro Murayama y Fabrice Salamanca, México 2000: alternancia y transición democrática, *op. cit.* p. 85.

¹⁶⁵ Al respecto Adam Przeworsky aclara puntualmente lo siguiente. "Uno podría fácilmente decir que un sistema en donde todo lo que hacen los individuos es escoger entre elites, nada tiene que ver con la democracia, la cual es un sistema en donde los individuos gobiernan". De esto se sigue que este autor acepta en todo caso, el neologismo utilizado por Robert Dahl para designar el fenómeno de la democracia con el nombre de *poliarquía*, pues el establecimiento de una real democracia le parece simplemente un ideal. Adam Przeworsky, "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3 jul-sep, 1997, UNAM, México, 1997, p. 4.

¹⁶⁶ Guillermo O'Donnell considera que "una transición termina cuando la anomalía ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que pueden legítimamente emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que pueden aplicar en la toma de decisiones". Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, tomo 4, Paidós, Barcelona, 1986, p. 105.

sustentaban la preeminencia presidencial. La alternancia a nivel presidencial marca como consecuencia el fin de la primacía de las dos piezas centrales (el PRI y la institución presidencial) que daban sustento al régimen autoritario. El fin del hiperpresidencialismo no significó la cancelación del sistema presidencialista, lo que ha concluido después del año 2000 es aquella peculiar forma que adoptaba el presidencialismo bajo un orden no democrático. Por un lado, el partido pierde su carácter hegemónico, padece de una laxa disciplina en el congreso y no se constituye necesariamente en mayoría en ambas cámaras. Jeffrey Weldom sostiene al respecto que “las condiciones metaconstitucionales para el presidencialismo han colapsado (...) sufrieron un golpe mortal en las elecciones del 2000 (...) El presidencialismo metaconstitucional ya no es un factor relevante para la política mexicana.”¹⁶⁷

En este sentido, el presidente Vicente Fox no cuenta (contrario a lo que sucedía en el anterior régimen) con una estructura de redes clientelares para reproducir la legitimidad y el consenso. De igual forma, el primer mandatario no está apoyado por un partido diseñado para dominar y controlar electoralmente al país, la relación actual que hay entre presidente y partido dista mucho de ser como la que se estableció durante el régimen priísta. El actual presidente no tiene el respaldo de un partido que funcione como una maquinaria que le asegure el control de los diversos espacios de poder. Se puede afirmar también que, Vicente Fox, está impedido para usar las facultades metaconstitucionales. Simplemente no puede designar a su sucesor (o al candidato del PAN) cuando por un lado, Acción Nacional tiene sus propios mecanismos de selección de candidatos y, por el otro, el presidente no puede asegurar que el candidato de su partido ganará la elección, al existir ya competitividad electoral e instituciones electorales autónomas. De igual forma, Fox no consiguió mayoría en la Cámara de Diputados durante los dos trienios de su gobierno, ni en el senado durante todo su sexenio, además de que (al menos hasta el año 2000 en que tomó posesión) 23 Estados del país no eran gobernados por su partido. Esto sirve para medir una vez más el alcance de las reformas constitucionales en la institución presidencial. Sin embargo,

167 Jeffrey Weldom “Las fuentes políticas del presidencialismo mexicano” en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart *Presidencialismo y democracia en América Latina*, PAIDÓS, Buenos Aires, 2002, pp. 209-210-211.

el funcionamiento del nuevo presidencialismo está todavía por definirse. Hasta ahora, las transformaciones más importantes se han reflejado en la nueva relación entre poderes. Además, el entonces partido hegemónico pasó a ser un partido más dentro de un contexto plural. Cabe aclarar que el conjunto de reformas constitucionales no alteraron en sí el sistema presidencialista. Lo que básicamente se ha modificado son las relaciones de poder, la lógica de operación de las instituciones, el proceso de toma de decisiones y el comportamiento de los actores políticos. Al perder vigencia las prácticas del anterior sistema presidencialista, la nueva modalidad obliga a este actor a pasar por un proceso de adaptación a condiciones diametralmente distintas.

En lo que se refiere al análisis del Diario de Debates sobre este capítulo, se puede decir que, en lo que respecta al apartado sobre la reforma de Carlos Salinas en 1994, la iniciativa proponía ciudadanizar el Consejo General del IFE pero se mantenía la presencia del representante del Ejecutivo (el Secretario de Gobernación) presidiendo el órgano. Una vez más, no hubo unanimidad para la aprobación a la reforma al artículo 41, el PRI y el PAN votaron cohesionadamente a favor y, en esa ocasión hubo apoyo del PRD aunque, como ya se vio, fue parcial, pues su voto no fue cohesionado este comportamiento rompió con la disciplina que había mantenido al no apoyar la mayoría de las reformas durante el sexenio salinista. Por su parte el PFCRN, el PARM, el PPS y una fracción del PRD desistieron apoyar la reforma. Se trata por tanto, de la modificación constitucional que más polarizó el debate, no sólo por que era una cuestión central de la transición democrática, sino porque no cumplía cabalmente con las peticiones de los partidos de izquierda. En el caso de la reforma de 1996, fue una iniciativa que proponía eliminar la injerencia presidencial sobre el máximo órgano electoral, lo que permitió que fuera aprobada por unanimidad tanto por el PRI, el PAN, como por el PRD y el PT. Esta vez no hubo polarización en el debate, ni tampoco se rompió la disciplina partidista, se trató por tanto, de un comportamiento cohesionado por parte de las fracciones legislativas.

A continuación se muestra una reflexión de Luis Salazar sobre el fin e inicio de un nuevo régimen. “Lo que se modificó fue una regla no escrita y el sistema fundado sobre esa regla: la de que en México no podía ni debía gobernar otro partido que no fuera el

PRI. Seguramente no se trata de una transformación menor, pues en esa regla se funda toda la lógica en que se basaba la gobernabilidad y el ejercicio de poder político. Pero su ruptura de ninguna manera puede entenderse como la creación inmediata de una nueva lógica ni de un nuevo régimen. Si acaso, debería verse como un momento que hace indispensable y urgente construir esa nueva lógica y ajustar legalmente al régimen formalmente establecido, para evitar que este último se convierta de nuevo en una simulación”.¹⁶⁸ De esta forma, al consagrarse la autonomía del máximo órgano electoral era posible hacer efectivos sus principios rectores, lo que otorgaría certeza a las elecciones mexicanas. Sin embargo, las nuevas condiciones de competencia que venían generando las reformas electorales requerían de la construcción de un nuevo marco normativo que garantizara, vigilara y sancionara las conductas de los diferentes actores políticos. Para ello, fue necesario ampliar las facultades del Tribunal Electoral y permitir la injerencia de la Suprema Corte de Justicia para dirimir conflictos electorales, por lo que fue necesaria una reforma al Poder Judicial. De esto se ocupará el siguiente capítulo.

¹⁶⁸ Luis Salazar, “Las asignaturas pendientes” en *México 2000 Alternancia y transición a la democracia*, op. cit. p. 49.

CAPÍTULO 5

5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL PODER JUDICIAL EN 1996

Una vez consolidada la autonomía del máximo órgano electoral, la reforma política había dado un paso significativo. No obstante, en materia de legalidad electoral permanecía pendiente la adecuación del nuevo marco normativo que dotara de legalidad a las elecciones y, para ello, fue reformado el artículo 99 constitucional. Se ha elegido la reforma al artículo 99 constitucional porque se constituyó en un mecanismo que coadyuvó a consolidar la democracia procedimental, al otorgar mayor certeza al procedimiento de rotación de las élites legitimando, con ello, los nuevos procedimientos electorales. Esta modificación constitucional es la que finalmente eliminó la injerencia presidencial sobre el sistema electoral, principalmente en lo que se refiere a la validación y calificación de los procesos electorales. Este capítulo analiza la independencia del Tribunal Electoral y sus efectos en la institución presidencial, es decir, trata sobre la ampliación de facultades del Poder Judicial en materia de validación y calificación electoral.

La modificación constitucional ocurrida en 1996 fue la que finalmente permitió consolidar un órgano autónomo a los poderes Ejecutivo y Legislativo, para validar los procesos electorales, lo que terminó por hacer del Tribunal Electoral un órgano de Estado cuyas funciones en materia de legalidad electoral resultaron de particular importancia para legitimar las elecciones mexicanas.

En el primer apartado se describen los motivos que condujeron a reforzar las atribuciones de esta instancia, así como la necesidad de incorporarla a uno de los poderes del Estado mexicano. De igual forma, se presenta un extracto de la iniciativa de reforma, en cuyo contenido se sugiere ampliar las competencias del Tribunal. Una vez más, se utiliza el Diario de Debates para identificar las diferentes posturas partidistas en torno a esta reforma. En el segundo apartado se evalúa el efecto que la reforma tuvo en la institución presidencial, se va a mostrar también cómo el nuevo sistema legal-electoral permitió crear las condiciones tendientes a la construcción de un Estado de derecho. Se van a utilizar nuevamente instrumentos de medición para determinar la posible autonomía del tribunal.

5.1 La redefinición del marco normativo en los procesos electorales.

Considerando que dos de las áreas estratégicas del Estado mexicano (régimen político y modelo económico) se han venido reformando, ha sido necesario para los actores políticos generar, en este contexto, las condiciones institucionales para una nueva gobernabilidad democrática¹⁶⁹. La conformación de un Estado de derecho democrático se ha convertido ciertamente en una tarea nueva, una vez que la transición comenzó a tener avances sustanciales en el sistema electoral. Conforme la competitividad partidista se fue estableciendo, las lagunas en la legislación fueron apareciendo. La ambigüedad de la ley electoral durante el periodo reformista que va de 1977 a 1994 permitió que los procesos electorales se llevaran a cabo con reglas que resultaban una especie de híbrido, pues mientras se reformaban algunas partes del sistema electoral que lo iban abriendo paulatinamente a la competitividad, se mantenían intactos a su vez, los mecanismos de control gubernamental sobre las autoridades electorales. Esto permitió que tanto la sucesión presidencial como la formación de mayorías en el Legislativo y el control de las gubernaturas en favor del PRI no tuvieran la legitimidad necesaria. El marco jurídico con el que tenían lugar las elecciones no otorgaba la suficiente certeza a los partidos políticos, por ello, las elecciones mexicanas requirieron una normatividad jurídica diferente. Al ser inaplazable la creación de este marco legal, el presidente Zedillo optó por legitimar las elecciones durante el transcurso de su gobierno, adecuando la legislación electoral al contexto pluripartidista.

Legalidad electoral y Estado de derecho democrático

Pese a los avances en materia electoral, la consolidación de una democracia procedimental en México requería reforzar la legitimidad de los comicios electorales. Durante la década de los noventa, el reclamo de la oposición partidaria¹⁷⁰ estuvo centrado en la imparcialidad del árbitro electoral, sin embargo, las reformas electorales anteriores a 1994 no habían atendido lo suficiente aquella parte que completaba el proceso de transición: la creación de un marco jurídico–electoral que ofreciera certeza a las elecciones. Ciertamente, desde 1987 la ley electoral ya concebía instancias para

¹⁶⁹ De acuerdo a Manuel Alcántara "puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste (...) la gobernabilidad quedará asegurada en la medida en que un gobierno pueda mantener la legitimidad". Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 1995. pp. 38-39-41.

¹⁷⁰ Sobre el papel de la oposición partidista en el proceso de transición democrática en México véase José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, Océano, México, 1999. pp. 101-112.

atender las irregularidades poselectorales (el Tribunal de lo Contencioso Electoral a través del artículo 60 constitucional), pero fue hasta la reforma de 1996 cuando la legislación electoral crea un nuevo marco jurídico que va a terminar de dotar de legalidad y legitimidad a las elecciones mexicanas.¹⁷¹

Anterior a la reforma al artículo 99 de 1996, el Tribunal Electoral se integraba en 1993 por una sala central, cuatro salas regionales y una sala de segunda instancia. Sin embargo, su principal limitación era que los magistrados de las salas de primera instancia eran nombrados por la Cámara de Diputados sobre la base de una propuesta presidencial, además de que la segunda instancia era presidida por el presidente de la primera instancia, “lo cual demostraba el temor gubernamental a perder el control sobre la esfera de calificación del proceso electoral”.¹⁷²

Además, las resoluciones del Tribunal podían ser modificadas por los entonces colegios electorales, teniendo éstos la última palabra, sin que la Suprema Corte de Justicia pudiera intervenir para resolver actos de inconstitucionalidad, por lo que las funciones del Tribunal eran de carácter más administrativo que judicial. En este sentido, es posible afirmar que, en tanto no se construyera un marco jurídico que reforzara la legalidad de los comicios electorales, la democracia procedimental seguiría siendo una aspiración.

Manuel Alcántara considera al respecto que “desde una aproximación formal a la estricta institucionalidad, la gobernabilidad dependerá prioritariamente del grado de operatividad procedimental, es decir, de la manera en que funciona el régimen político”.¹⁷³ La imparcialidad de la autoridad electoral y la creciente competitividad partidista aceleraron el proceso democratizador; no obstante, la creación de un nuevo marco jurídico-electoral vino a completar un ciclo reformista que terminó por crear las

¹⁷¹ Hugo Concha Cantú distingue los principios de legalidad y legitimidad con base a la siguiente diferenciación. “Mientras la legitimidad se asocia con el origen del poder, la legalidad se encuentra esparcida en el ejercicio de éste.” Hugo Concha Cantú, “La legitimidad del Estado mexicano” en Ma. Del Refugio González y Sergio López Ayllón (ed.), *Transiciones y diseños institucionales*, IJ, UNAM, México, 1999. pp.365-366.

¹⁷² Pablo Javier Becerra, “Entre el autoritarismo y la democracia: las reformas electorales en el sexenio de Salinas” en *POLIS 94*, UAM, México, 1995. p. 152.

¹⁷³ Manuel Alcántara, *op. cit.*, p. 60

instituciones democráticas para que el régimen político pudiera operar con procedimientos que ya no permitieron reproducir los métodos del régimen anterior, como lo era entre otros, el sistema presidencialista autoritario. Al modificarse el artículo 99, se reforzaron considerablemente las atribuciones del Tribunal Electoral su incorporación al Poder Judicial supuso un control a la discrecionalidad presidencial en materia de legalidad electoral, coadyuvando así a la construcción de un Estado de derecho.¹⁷⁴ De acuerdo a Jaime Cárdenas Gracia, “el Estado de derecho es una constitución normativa que descansa fundamentalmente en el procedimiento para elegir gobernantes y establecer leyes, en donde la democracia es su carga valorativa fundamental. El entramado normativo tradicional del Estado de derecho no puede concebirse sin democracia”.¹⁷⁵ De esta forma, puede decirse que hay una relación directa entre un régimen con instituciones democráticas y un Estado regulado por la ley. Estado que, por otra parte, contiene las instancias especializadas que deben garantizar la plena vigencia de reglas y métodos democráticos.

El nuevo Tribunal Electoral

La propuesta de reforma al artículo 99 constitucional estuvo contenida en el paquete de modificaciones que tuvieron lugar en agosto de 1996. En aquel año, las reformas constitucionales discutidas no sólo se limitaron a corregir el sistema electoral, sino que también fue necesario modificar el régimen de instituciones del Distrito Federal al fortalecer los derechos políticos de los ciudadanos de esta entidad. Así, las reformas constitucionales de 1996 reformaron tres espacios estratégicos que alteraron considerablemente la práctica política en México: el Instituto Federal Electoral, el Poder Judicial y el Distrito Federal. En cuanto al IFE, el artículo 41¹⁷⁶ de la carta magna terminó por desprender al presidente y al Secretario de Gobernación del control sobre este órgano; el artículo 122 permitió de igual forma, eliminar la facultad presidencial

¹⁷⁴ El Estado de derecho es aquel “cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley (...) El Estado de derecho, como Estado de poder regulado y limitado por la ley, se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario, como Estados con poder ilimitado, en el sentido de no controlado jurídicamente, o al menos insuficientemente regulado y sometido al derecho”. Elías Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, España, 1998. p. 29.

¹⁷⁵ Jaime Cárdenas Gracia, *Transición Política y reforma constitucional en México*, IJ, UNAM, México, 1994. p. 155.

¹⁷⁶ Al respecto véase el capítulo 4 de esta investigación.

para nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;¹⁷⁷ mientras que el Poder Judicial modificó parte de la estructura con la que venía operando, fortaleciendo su autonomía decisoria tanto de sus tribunales como también de la Suprema Corte, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 99 y 100.

Héctor Fix Fierro considera que efectivamente, el Poder Judicial, al igual que los otros poderes, pasa por una etapa de adecuación dentro de la transformación de régimen. “En el ámbito judicial se ha iniciado en nuestro país, un proceso de transición que en cierto modo es paralela y se corresponde con la transición política y la reforma económica.”¹⁷⁸ De ahí el énfasis puesto por el presidente Zedillo, ya que si realmente se pretendía construir instituciones democráticas, la reforma al Poder Judicial resultaba inaplazable.

Hasta antes de la reforma de 1996, las competencias del Tribunal y el nombramiento de sus autoridades eran las siguientes:

- Calificaba la elección de los miembros del Poder Legislativo.
- Recibía impugnaciones relativas a la declaración de validez y al otorgamiento de las constancias de mayoría y de asignación de las elecciones de diputados y senadores.
- Sugería que los magistrados electorales fueran propuestos por el presidente con la ratificación del senado.

Mientras que las principales modificaciones propuestas al artículo 99 que se referían concretamente al Tribunal Electoral fueron las siguientes:

- El Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
- La Sala Superior será integrada por siete magistrados electorales.

¹⁷⁷ Las principales modificaciones que sufrió el Distrito Federal con la reforma al artículo 122 fueron las siguientes: a) se estableció la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, b) se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa y c) se estableció la elección directa de los titulares de las demarcaciones territoriales.

¹⁷⁸ Héctor Fix Fierro, “Poder Judicial” en *Transiciones y diseños institucionales*, op. cit. p. 206.

- El presidente del Tribunal será electo por la Sala Superior de entre sus miembros para ejercerlo por un periodo de cuatro años.
- Los magistrados electorales de la Sala Superior y las regionales serán electos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta forma, el Tribunal sería en adelante un órgano especializado del Poder Judicial. Vale la pena recordar que hasta antes de esta propuesta, los procesos electorales carecían de un control constitucional, además de que la Suprema Corte de Justicia no tenía competencia para conocer acciones de inconstitucionalidad en esta materia. Esto muestra algunas las lagunas legales que existían en la legislación electoral y, muestra también, que el marco legal que existía no posibilitaba elecciones democráticas, ni mucho menos contaba con un marco jurídico sólido para validar legalmente los comicios electorales.

Las elecciones que tuvieron lugar desde los años ochenta en México comenzaron a enfrentar serios problemas de legitimidad, pues ya no era posible reproducir la hegemonía del PRI en un contexto cada vez más abierto a la pluralidad. Por lo que la legislación electoral comenzó a ser cada vez más incompatible con el desarrollo político por el que atravesaba el país. Hugo Concha considera sobre esto que “cuando un orden jurídico deja de ser aplicado y acatado en términos generales, la dinámica cerrada que el propio orden creó entra en crisis, tal y como entra todo el sistema político imperante que se organiza mediante su orden normativo. En esos momentos es necesario establecer nuevas normas que sean aceptadas y obedecidas, es decir, nuevas normas jurídicas que sean legítimas”.¹⁷⁹

La iniciativa de reforma

La propuesta para modificar el artículo 99 vino del presidente Zedillo y el Secretario de Gobernación, quienes convocaron a las diversas fuerzas políticas para discutir su contenido. Este es un extracto del documento, el cual iba firmado por grupos

¹⁷⁹ Hugo Concha, *op. cit.*, p. 364-365.

parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PT de la Cámara de Diputados, PAN, PRI y PRD de la Cámara de Senadores, además del Ejecutivo.

La presente iniciativa propone nuevos mecanismos jurídicos que otorguen mayor eficacia y confiabilidad al sistema de justicia electoral. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de derecho.

Las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez, existan en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la constitución, para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

Con objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político electorales, con la existencia de un Tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser la solución adecuada, se propone que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensable con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral. Al proponer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

Conforme a la propuesta, la corte conocerá sobre la no conformidad de la constitución de las normas generales en materia electoral (...) Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de

los actos y resoluciones controvertidas. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Se propone también que el Tribunal conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en esta misma iniciativa se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales a nivel local.

Con lo anterior, se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos electorales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas.¹⁸⁰

De esta forma, se dejaba claramente asentada la intención de distribuir las competencias en materia legal–electoral de forma distinta a la que hasta entonces prevalecía, reforzando considerablemente las atribuciones del Tribunal.

El debate legislativo

En esta ocasión la discusión parlamentaria no se polarizó como ocurrió otras veces. Existía en este sentido, un acuerdo básico para impulsar la reforma. En principio, el Partido de la Revolución Democrática a través del diputado Jesús Ortega señaló lo siguiente:

La población no cree en las leyes, porque éstas no se aplican, y cuando se aplican no se hace con justicia, por ello, tenemos que reafirmar que no vivimos en un auténtico Estado de derecho.¹⁸¹

¹⁸⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Iniciativa de reforma constitucional al artículo 99 de la Carta Magna, LVI Legislatura, primer periodo de sesiones, segundo año de ejercicio, 26 de julio de 1996.*

¹⁸¹ *Diario de los Debates, Primer Periodo de Sesiones Extraordinarias del Segundo Receso del Segundo Año de Ejercicio, 30 de julio de 1996.*

En este fragmento Jesús Ortega considera que la desconfianza de los ciudadanos hacia el sistema de impartición de justicia obedece a que han sido los propios gobernantes los responsables de tergiversar la ley. Por lo observado en el Diario de los Debates, el PRD era un partido convencido de la pertinencia de esta reforma, pues asumía que la lucha política debía encauzarse por la vía de las instituciones, aceptando el método democrático para dirimir conflictos. En su discurso, el diputado Ortega lo reconoció de la siguiente forma:

El PRD ha insistido en la necesidad de cambios profundos y radicales en la vida política. Por ello, nuestro partido ha persistido en que la única salida que el país tiene es el camino de las transformaciones verdaderas, es decir, el camino de la auténtica reforma del Estado para establecer una vida plenamente democrática y reconstruir las instituciones que den seguridad, certidumbre y garanticen derechos y justicia para todos los mexicanos.

Porque no le apostamos a la ingobernabilidad ni a la inestabilidad política y social, porque no creemos en la violencia, es que los perredistas decidimos con firmeza participar en el proceso de negociaciones y de diálogo que condujera a una reforma político-electoral; porque actuamos de buena fe pero sin ingenuidad es que participamos en el proceso.¹⁸²

En lo que respecta al Partido Acción Nacional, el diputado Ricardo García Cervantes apoyó, al igual que el PRD, la reforma al artículo 99. Los argumentos del panista fueron similares a los expresados por Jesús Ortega, en cuanto a la pertinencia de esta modificación constitucional.

Los legisladores del PAN hemos asumido una actitud responsable y activa a lo largo de este proceso, formulando iniciativas de ley, defendiendo con argumentos nuestras posiciones para llegar a consensos con racionalidad y flexibilidad, para culminar con una iniciativa de reformas constitucionales que ciertamente contiene avances, pero también omisiones que habremos de señalar.

¹⁸² *Ibid.*

Es positiva la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación porque culmina una etapa donde los criterios políticos prevalecían sobre los criterios jurisdiccionales, porque precisamente, por la función que desempeña el Poder Judicial, debe ser garante de la legalidad en todos los ámbitos incluyendo lo electoral y no únicamente en procesos federales, sino también en los ámbitos locales.¹⁸³

Un aspecto de particular importancia mencionado por el diputado panista es el que se refiere a la necesidad de que prevalezcan los criterios jurídicos sobre los políticos. Sin ello, la consolidación de la democracia procedimental resultaría incompleta. Al tener las elecciones una salida y un desenlace político, puso en evidencia la ausencia de un marco jurídico que dotara de legalidad a las elecciones. La nueva influencia del Poder Judicial en los procesos electorales ha sido denominada “judicialización de la política”, es decir, la ley se convierte en el principal regulador del ejercicio del poder. De esta forma se tendría que eliminar la parcialidad que existía en la impartición de la justicia electoral, una vez que el presidente se desprende de toda facultad para intervenir en conflictos poselectorales. Héctor Fix Fierro considera que “la judicialización de la política y la politización de la justicia son movimientos paralelos y correlativos”.¹⁸⁴ Son paralelos en el sentido de que la transición democrática no puede correr por una sola vía, esto es, la electoral, sino que requiere un marco normativo que garantice la legalidad del proceso. Es correlativo, en el sentido de que tanto la reforma política como la jurídica son complementarias, no es posible que una avance sin que la otra se mantenga inmóvil.

No obstante, e apoyo a la reforma, el diputado Ricardo García Cervantes manifestó en su exposición un punto en particular en el que Acción Nacional no estaba de acuerdo: la forma de nombramiento de los miembros del Tribunal.

Exigiremos en su momento que los nombramientos que recaigan en los próximos consejeros electorales, así como en los nuevos integrantes del Tribunal Federal Electoral se realicen entre ciudadanos que igualen, y si es posible, superen en

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Héctor Fix Fierro, *op. cit.* p. 170.

independencia de criterio e imparcialidad a los actuales miembros de estos importantes órganos electorales.

Votaremos a favor de la iniciativa porque Acción Nacional siempre ha impulsado el avance democrático, entendiendo que la reforma a la legislación secundaria deberá completar reglas claras que supriman la inequidad de los procesos electorales, lo que impide calificarlos como democráticos. Insistimos, que siendo importante el mejoramiento del marco jurídico, es más importante la disposición efectiva, la voluntad política para terminar de una vez por todas con la separación que existe entre la norma y los hechos, entre la retórica y la realidad, entre lo que dice la ley y lo que se hace en la práctica. Debemos pasar de una etapa de transición a una de normalidad democrática, que ofrezca certeza y credibilidad en los resultados de cualquier proceso electoral; una etapa que legitime desde su origen a los representantes populares y a los detentadores del poder público para que los mexicanos encontremos mejores soluciones a nuestros problemas en el marco de un verdadero Estado de derecho.¹⁸⁵

En lo que respecta al Partido del Trabajo, el diputado José Narro Céspedes centró su atención en la importancia de crear organismos autónomos en los procesos electorales. Sus palabras fueron las siguientes.

Esta reforma permite fortalecer al órgano que va a preparar y organizar las elecciones en nuestro país, como un espacio que se fortalece en su autonomía y en su independencia. (...) Destaca, por su alcance y significado, el que los órganos encargados de organizar los procesos electorales, ya no estarán en manos del Gobierno, para pasar a adquirir un perfil ciudadano, profundizándose su autonomía e independencia, hecho que hará más confiables, transparentes, legales y legítimos los procesos electorales.¹⁸⁶

El diputado del PT hizo alusión a la nueva forma de elección tanto de las autoridades del IFE como las del propio Tribunal, pues este partido participaría en las designaciones de los consejeros y de los magistrados electorales a través de sus representantes en el Poder Legislativo, de ahí su decisión de aprobar la propuesta.

¹⁸⁵Diario de los Debates *op. cit.*

¹⁸⁶*Ibid.*

A su vez, Jorge Moreno Collado del Partido Revolucionario Institucional manifestó su apoyo irrestricto a la reforma, ya que había sido producto de un amplio consenso político. Al respecto sus palabras fueron las siguientes:

Es indudable que al aprobar el dictamen de estas reformas constitucionales estamos dando el gran paso a una sociedad de dominio consensual, capaz de reconstruir sus acuerdos básicos a través de medios civilizados, de transitar hacia una sociedad policrática, inclusive, en la que la lucha por el poder abandona el laberinto de la desconfianza, sale de la zona gris de la suspicacia y se ubica en la constitucionalidad; reconoce en el voto popular la única fuente legítima de generación del gobierno, de transferencia y alternancia del poder y también de confirmación de la autoridad.

Las reformas redistribuyen facultades y atribuciones a los poderes de la unión y a diversos órdenes de gobierno, enriquecen y fortalecen al Poder Judicial de la Federación en materias electorales, amplían el marco de la regulación constitucional en estas áreas de la federación y de los estados y definen constitucionalmente a los organismos electorales.¹⁸⁷

Sin duda, la construcción de este nuevo marco jurídico potenciaba aún más las posibilidades de alternancia en el nivel presidencial. De lo cual se desprende que al aceptar el PRI la nueva normatividad, estaba implícitamente reconociendo la necesidad de competir con reglas transparentes y con mecanismos constitucionales que regularan la organización, desarrollo y desenlace de las elecciones. El diputado priísta aceptaba en su discurso la pertinencia de estas modificaciones, pues ello contribuiría a legitimar el dominio que todavía ejercía el PRI. La conformación de este nuevo entramado legal fue reconocida por el diputado de la siguiente manera:

En materia de justicia electoral, el grupo parlamentario del PRI manifiesta sin reservas su beneplácito por la adopción de estas fórmulas de perfeccionamiento en la conformación del Tribunal Electoral. Debemos agregar a lo anterior, la eliminación de la excepción de la materia electoral para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción

¹⁸⁷ *Ibid.*

entre normas de carácter general y la constitución de la república. En este caso, la reforma extiende a los partidos políticos, tanto nacionales como estatales, el derecho de ejercer la acción de inconstitucionalidad contra las leyes respectivas, lo cual habrá de redundar en una mejor legislación estatal y en el fortalecimiento de los partidos políticos como agentes de vigilancia de la plena legalidad de los comicios.¹⁸⁸

De esta forma, la reforma al artículo 99 fue aprobada por 455 votos a favor y ninguno en contra, la declaratoria tuvo lugar el 21 de agosto de 1996 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de ese mismo mes.

Al tratarse de reformas aprobadas unánimemente, se puede considerar que al menos en la LVI Legislatura, predominó la fórmula consensual para continuar con la reforma del Estado. De igual forma, estábamos frente al modelo que Jorge Lanzaro ha denominado como “presidencialismo de coalición”. Es decir, fue una legislatura en donde prevaleció la cooperación y no se restringieron tanto los apoyos al presidente desde el legislativo, pues la consideraron fundamental para completar la transición democrática.

POSICIONES Y POSTURAS PARTIDISTAS (REFORMA AL ARTÍCULO 99)

PARTIDO	POSICIÓN	POSTURA
PAN	Pasar de una etapa de transición a una de normalidad democrática, para encontrar soluciones a nuestros problemas en el marco de un verdadero Estado de derecho.	A favor
PRI	Colocar los intereses generales del país por encima del interés particular de cada partido, sobre todo, si lo que está en juego es la ordenación constitucional de nuestras formas básicas de organización política. Reforzar la legitimidad de origen en las instituciones de gobierno.	A favor
PT	Renovar la estructura que garantice el apego a la legalidad de los resultados electorales y el respeto de los derechos políticos de los ciudadanos.	A favor
PRD	Insistir en la necesidad de reconstruir las instituciones que den seguridad, certidumbre y garanticen derechos políticos para todos los mexicanos.	A favor

¹⁸⁸ *ibid.*

Como puede notarse, para Acción Nacional existe una asociación entre normalidad democrática¹⁸⁹ y Estado de derecho, pues no es posible la instauración de una sin la presencia del otro. En tanto, para el PRI la principal razón de la reforma residía en resolver el problema de la legitimidad de origen. Mientras que para el PRD y el PT, la reforma garantizaría la imparcialidad en la validación y calificación de los procesos electorales.

ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA PROPUESTA DE REFORMA

PARTIDO	A FAVOR	EN CONTRA
PAN	Al fortalecer al Poder Judicial de la Federación en materia electoral define constitucionalmente las atribuciones legales de los organismos electorales.	Los nombramientos de los integrantes del Tribunal Federal Electoral deben recaer en ciudadanos imparciales y no mediante ratificación del senado, para garantizar así su independencia de criterio de los miembros de esta instancia.
PRI	Una de las funciones que debe desempeñar el Poder Judicial es la de ser la de garante de la legalidad electoral tanto en los procesos federales como en los locales. La reforma culmina una etapa donde los criterios políticos prevalecían sobre los jurisdiccionales.	Ninguno
PT	Es una reforma que toca sustancialmente los ejes del poder a nivel nacional.	Ninguno
PRD	Los cambios constitucionales son convenientes para propiciar contiendas electorales más equitativas y mejores condiciones que obliguen a respetar la voluntad ciudadana.	Ninguno

Para Acción Nacional la modificación constitucional resultaba un mecanismo que tendía a fortalecer al Poder Judicial; para el Revolucionario Institucional significaba que la resolución de los procesos electorales y sus posibles conflictos sería a través de la vía judicial y no tendrían en cambio una salida política; mientras que para el PRD, se trataba de una reforma incluyente. Sólo el PAN consideró, contrario a lo que se proponía, que en un futuro cambiara la forma de los nombramientos de los magistrados

¹⁸⁹ La normalidad democrática puede entenderse, según Adam Przeworsky, como el momento en que “las instituciones generan efectos deseables desde el punto de vista normativo (...) y que absorban y regulen de forma efectiva todos los conflictos importantes” Adam Przeworsky, *Democracia sustentable*, Paidós, Argentina, 1995. p. 34.

electorales de la Sala Superior del Tribunal, sugiriendo omitir la intervención del senado y hacerlo, en cambio, a través de ciudadanos independientes.

De esta forma, el dictamen final no sufrió ninguna modificación sustancial respecto de la iniciativa que el presidente y los partidos enviaron originalmente al congreso. Por lo que las principales peticiones partidistas fueron incluidas y la reforma fue aprobada por unanimidad. A continuación se presenta el dictamen final de la reforma.

El Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una sala superior así como con salas regionales y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La sala superior se integrará por siete magistrados electorales. El Presidente del tribunal será electo por la sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Los magistrados electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se

integrará por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El tribunal propondrá su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el tribunal expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.¹⁹⁰

¹⁹⁰ *Diario de los Debates, op. cit.*

A continuación se presenta un comparativo entre la iniciativa y el dictamen final, en el cual se puede notar que no hubo modificaciones sustanciales a la propuesta original.

COMPARATIVO ENTRE INICIATIVA Y DICTAMEN FINAL

INICIATIVA ORIGINAL (FIRMADA POR PRI, PAN, PRD Y PT)	DICTAMEN FINAL (APROBADO POR PRI, PAN, PRD Y PT)
Propone la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.	El Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
Propone contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.	El Tribunal Electoral resuelve en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La sala superior realizará el cómputo final de la elección.
Propone la intervención del Tribunal en los actos de las autoridades electorales locales.	El tribunal resolverá en forma definitiva e inatacable, sobre las impugnaciones de actos o resoluciones sobre las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos.
Propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.	Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida cuál de las tesis debe prevalecer.

Tipos de autonomía adquirida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Considerando que la mayoría de las propuestas de los partidos y del presidente contenidas en la iniciativa, terminaron plasmadas en el dictamen final, los cambios más importantes sufridos por esta instancia se enumeran a continuación:

- Se fortalece la estructura orgánica del Tribunal Electoral con la creación de la Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales y las salas regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país. Las facultades de la

Sala Superior son conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por: *a)* los juicios de inconformidad, *b)* los recursos de reconsideración, *c)* los recursos de apelación y *d)* los juicios de revisión constitucional electoral.

- Se modifica el mecanismo para la calificación de la elección de presidente de la república, correspondiendo al TEPJF realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de presidente electo.

- Se modifica el sistema de elección de los magistrados electorales al establecerse que la Suprema Corte los propondrá al senado, y toca a los senadores ratificarlos con las dos terceras partes de esa cámara.

A partir de las funciones que el Tribunal ejerce desde 1997, su autonomía se ha venido consolidando en sus diferentes niveles. En cuanto a lo jurídico, se creó la instancia del Consejo de Administración, el cual pertenece al propio Tribunal, siendo una de sus facultades la de elaborar el reglamento interno de este órgano. En lo que se refiere a lo político, sólo la Suprema Corte tiene la competencia para vigilar los actos de constitucionalidad.

En cuanto a su independencia administrativa, es a través del Consejo de Administración donde se decide la forma en que se utilizan sus propios recursos. Por último, su autonomía técnica es efectiva, al ser sus miembros juristas especializados en materia electoral, además de que no requiere de la intervención de ninguna otra instancia para calificar los procesos electorales.

**TIPOS DE AUTONOMÍA ADQUIRIDA POR
EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

JURÍDICA	Elabora el proyecto de Reglamento Interno del Tribunal, a través de la Comisión de Administración y lo somete a la aprobación de la Sala Superior.
POLÍTICA	El único límite relativo, con objeto de salvaguardar la uniformidad de la interpretación constitucional, es la posibilidad de que ante una contradicción de criterios entre lo sostenido por una sala de la Suprema Corte y alguna otra del Tribunal Electoral, exclusivamente respecto de la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o bien, sobre la interpretación de un precepto constitucional, corresponde al pleno de la Suprema Corte resolver cuál es el criterio que debe prevalecer.
ADMINISTRATIVA	Expide las normas internas en materia administrativa y establece las disposiciones generales para el ingreso y régimen disciplinario del personal del Tribunal.
TÉCNICA	Goza de autonomía funcional, toda vez que sus sentencias son definitivas e inatacables, esto es, ninguna otra autoridad puede revisarlas ni mucho menos modificarlas.

5.2 Limitaciones en la institución presidencial con la reforma al Poder Judicial

Se puede considerar que una vez completado el marco normativo que dio sustento a las elecciones mexicanas, el procedimiento de rotación en el poder por parte de los partidos políticos y su posible alternancia, eran completamente viables.

La reforma al artículo 99 constitucional fue la que finalmente terminó por eliminar toda injerencia, tanto de la Secretaría de Gobernación, de la Cámara de Diputados y del presidente, en los procesos electorales.

Cabe considerar por tanto que la reforma al 99 constitucional contribuyó decisivamente en la consolidación de una democracia de tipo procedimental. Las nuevas reglas fueron creadas por los propios partidos y los resultados electorales fueron en general acatados, lo cual puede considerarse como un indicador de consolidación democrática. Aunque no es el tema de esta investigación, cabría considerar que más allá de los alcances del procedimiento democrático que se han establecido en México, permanecen aspectos que no permiten afirmar que la consolidación democrática sea plena e integral. Cuestiones como el cambio en la cultura política, la democratización interna de los partidos, el estricto apego a un Estado

de derecho que vaya más allá de lo electoral y los problemas de inseguridad pública han afectado de manera negativa el proceso de transición.

La actuación del Tribunal Electoral después de 1997

Una vez que el Tribunal reforzó sus atribuciones, cabría evaluar su desempeño dentro del contexto de las elecciones mexicanas, para así poder determinar su nivel de autonomía. De entrada, puede considerarse de acuerdo a Lijphart que "de no existir un organismo independiente que decida sobre la conformidad de las leyes con la constitución, (ésta) no resulta lo suficientemente restrictiva."¹⁹¹ Además, agrega que si estas decisiones recaen en el presidente y no en órganos jurídicos especializados "es fácil que se sienta tentado a resolver cualquier duda a su favor. La solución más común es otorgar a los tribunales especiales el poder de revisión judicial, esto es, el poder de comprobar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el cuerpo legislativo."¹⁹²

Este argumento de Lijphart sugiere la no intervención por parte del Poder Ejecutivo o incluso del Poder Legislativo durante la revisión de los actos de inconstitucionalidad. La creación de estos tribunales reside justamente en la necesidad de distribuir y vigilar el ejercicio del poder como corresponde a toda democracia consociativa.

Sin embargo, no bastaba la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, todavía habría que garantizar la plena autonomía de funciones de este órgano. En este sentido, cabría observar la actuación del Tribunal y de la Suprema Corte para analizar en qué medida, sus decisiones, responden a un estricto apego a la justicia, alejado de los intereses políticos que generan las relaciones de poder. Elías Díaz considera al respecto que "la independencia del Poder Judicial frente a las presiones tanto del legislativo como, sobre todo, del ejecutivo, constituye una pieza insustituible del Estado de derecho. Requiere éste, que la administración de la justicia se realice a través de un sistema procesal regular, ordenado y coherente (...) Cuando el poder político se inmiscuye bajo formas diferentes en la actuación de los tribunales, cuando las

¹⁹¹ Arend Lijphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000. p. 209.

¹⁹² Ibid.

jurisdicciones especiales actúan con demasiada frecuencia en sustitución de la jurisdicción ordinaria, puede decirse que no existe en modo alguno Estado de derecho.”¹⁹³

Los principales indicadores que pueden mostrar la autonomía en la actuación del Tribunal fueron las elecciones de 1997 y las de 2000. En las primeras, el partido del presidente obtuvo un revés al no hacerse de la jefatura de gobierno en el Distrito Federal ni conseguir la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Lo relevante de estas derrotas es que se traban de dos espacios de poder claves en la reproducción del presidencialismo autoritario.

Cabe subrayar que un aspecto distintivo de este proceso fue el acatamiento de los resultados. Si bien hubo una clara redistribución del poder (el PRI se hizo de Campeche, Sonora y Colima, el PRD obtuvo el triunfo en el Distrito Federal, mientras que el PAN ganó en Nuevo León y Querétaro) el PRI había perdido la entidad más importante del país. La aceptación de los resultados finales por parte de los partidos fue un indicador de que a nivel procedimental podría ser el principio de una consolidación democrática en el régimen político mexicano. Después de la elección de 1997, se consideró que tanto la independencia del IFE como la del Tribunal estaban garantizadas, esto es, ya había no sólo elecciones competitivas sino legítimas. En la elección del año 2000, cuando se produce la alternancia en el nivel presidencial con la victoria del Partido Acción Nacional hubo, de nuevo, acatamiento de los resultados electorales por parte de los partidos y la propia institución presidencial. En aquella ocasión, el presidente Zedillo ya no contaba con los márgenes que solían disponer los anteriores presidentes para que las elecciones se constituyeran en una acción de Estado destinada a reproducir la institucionalidad autoritaria. Esta vez, sin su injerencia en los procesos electorales, el resultado le fue adverso y lo acató sin más, al aceptar públicamente la derrota de su partido en la elección presidencial. De esta forma, se trataba del primer mandatario mexicano que tuvo que aceptar tal acontecimiento, con lo cual implícitamente también aceptaba por un lado, la instauración de un régimen democrático, y por el otro, el fin del hiperpresidencialismo y del partido hegemónico.

¹⁹³ Elías Díaz, *op. cit.* p. 48.

Una vez más, puede considerarse, de acuerdo a la hipótesis de la investigación, que decreció la influencia que el presidente tenía sobre el marco normativo que sustentaba las elecciones, en la medida en que este actor ya no puede alterar los desenlaces de los comicios electorales, ni tampoco dar salidas políticas a los conflictos poselectorales. De tal suerte que el nuevo entramado legal impedía a cualquier actor influir sobre el resultado de las elecciones.

Se pueden considerar tres instrumentos de medición para determinar la autonomía del TEPJF. El primero consiste en el nombramiento y la duración del mandato de sus autoridades. En el caso de su nombramiento, los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal son propuestos por la Suprema Corte de Justicia y ratificados por la mayoría calificada del senado, por lo que el presidente ya no interviene en su designación. Mientras que en cuanto al mandato, el presidente del TEPJF, José Luis de la Peza, cumplió su periodo de cuatro años (1996-2000) y fue reemplazado el 29 de septiembre de 2000 por José Francisco Ojesto. De esta forma, tanto los nombramientos como el mandato han sido respetados, sin la intervención de alguna otra instancia y con absoluta independencia de funciones.¹⁹⁴

El segundo instrumento de medición consiste en diferenciar la formulación de políticas del actual Tribunal con las que existían desde su creación en 1987 (el TRICOCEL) y hasta 1994. Con la reforma de 1987 el Tribunal se constituyó en una instancia de resolución jurisdiccional de controversias electorales, pero sus resoluciones podían ser modificadas por los colegios electorales.

De tal forma que sus funciones eran muy limitadas; además, los magistrados de las salas eran propuestos por el presidente, lo que no permitía formular al Tribunal una política realmente imparcial. Algunas controversias poselectorales como las de Guanajuato, Chihuahua o San Luis Potosí durante el mandato de Salinas, mostraban las limitaciones del Tribunal al ser el presidente quien emitía resoluciones más de carácter político que legal. La política del Tribunal Electoral después de la reforma de

¹⁹⁴ Un estudio sobre la actuación del Tribunal en el periodo que va de 1996 al 2001, y que además analiza las decisiones tomadas por esta instancia en los casos de conflictos poselectorales de Yucatán y Tabasco en el 2001 es el de Susana Berruecos, "Los nuevos contrapesos en la política mexicana: el TEPJF y la justicia electoral en el contexto de la consolidación democrática" en *Transiciones y diseños institucionales*, op. cit. pp.25-1282.

1996 ha ido en el sentido de garantizar neutralidad en la aplicación de la ley, para no quebrantar la legitimidad de las elecciones. Su actuación y sus decisiones pueden ser ciertamente cuestionables, pero su nueva figura, sus renovadas atribuciones y su incorporación al Poder Judicial han permitido reforzar su capacidad de acción.

El tercer instrumento de medición consiste en diferenciar los objetivos actuales del TEPJF con los que le precedían. Bajo el régimen autoritario, el objetivo de esta instancia era reconocer los triunfos del PRI, aún cuando estos no fueran obtenidos de manera legal. El Tribunal simplemente acataba las decisiones presidenciales al emitir resoluciones sobre los conflictos poselectorales, incluso, aunque fueran en contra del PRI como el caso de la elección para gobernador en Guanajuato en 1991. Con la reforma de 1996, el objetivo del Tribunal se ha centrado en garantizar su imparcialidad sin la intervención o influencia de alguna instancia externa y sin manipulaciones sobre sus decisiones.¹⁹⁵

De tal suerte que en los nombramientos y mandato de los miembros del Tribunal, su formulación de políticas y sus objetivos actuales no coinciden con los métodos que utilizaba esta instancia durante el régimen autoritario.

Recapitulación

La modificación al artículo 99 en 1996 se constituyó tan sólo en una parte de una reforma mucho más integral al Poder Judicial. Un acierto de esta reforma fue que finalmente se ampliaron y reforzaron las competencias de este órgano, al crearse instancias como el Consejo de la Judicatura, cuya función es la de vigilar el funcionamiento y acción de los jueces y magistrados, con lo que termina por ejercer un contrapeso al interior de este poder. De igual forma, con la redistribución de facultades la Suprema Corte de Justicia podrá intervenir en lo que se refiere a las controversias constitucionales que se desprendan de los conflictos poselectorales.

¹⁹⁵ Ciro Murayama y Fabrice Salamanca consideran que "la labor que tendría que desempeñar (el Tribunal) no resultaba del todo sencilla: al tratarse de litigios entre partidos políticos sus resoluciones necesariamente provocan ganadores y perdedores ocasionales, y no siempre se encontró la disposición de los partidos para asumir - sin recurrir a la impugnación política - ciertas decisiones del Tribunal" Ciro Murayama y Fabrice Salamanca, "El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral en las elecciones de 2000" en México 2000 Alternancia y transición a la democracia, op. cit. p. 82. Ciertamente, en los conflictos poselectorales que se han suscitado en los últimos años, ha existido dificultad para que los partidos acepten algunos de los argumentos y resoluciones del

La nueva modalidad sugiere que es a través de la vía jurisdiccional como se deben resolver las controversias derivadas de la competencia política. Para reforzar aún más la capacidad del Tribunal Electoral, se creó adjuntamente la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, con ello se garantizaba que los conflictos poselectorales contarían con los canales necesarios para procesar cualquier tipo de irregularidades electorales.

Instancias como los tribunales especiales han sido creadas en diversos sistemas jurídicos del mundo para fungir como el canal que procesa los conflictos. Para el caso de México, la creación de este órgano resultaba indispensable si de verdad se pretendía instaurar una institucionalidad democrática. Así, se logró que el sistema de impartición de justicia tuviera injerencia en los conflictos políticos. De tal suerte que el presidente y el PRI enfrentaron con esta reforma fuertes restricciones constitucionales en materia electoral. Héctor Fix Fierro considera que en la medida que hay un crecimiento en las funciones del Legislativo y de los partidos políticos, éstos “requieren de un contrapeso y un control que solamente puede proporcionar el Poder Judicial en general, y la justicia constitucional en particular. Los tribunales se politizan no sólo porque resuelven controversias en todos los ámbitos a los que se extiende crecientemente la actividad pública sino porque, al hacerlo, ejercen un control capaz de reforzar, modificar, o incluso anular, las decisiones de los órganos políticos, y contribuyen, de manera muy importante, a la legitimación general de tales decisiones.”¹⁹⁶

Al ser el Estado de derecho un sistema en donde existe una vigilancia y control mutuo entre instituciones, la presidencia pierde toda capacidad para producir decisiones verticales. Por lo que un sistema presidencialista con un Ejecutivo incontrolado constitucionalmente y con discrecionalidad decisoria se vuelve incompatible con el Estado de derecho.

Tribunal; no obstante ello, en la gran mayoría de los casos ha habido un acatamiento de su parte sobre las decisiones de esta instancia.

¹⁹⁶ Héctor Fix Fierro, *op. cit.* p. 169.

Una facultad relevante en materia electoral que le quedaba al presidente antes de la reforma de 1996 era la calificación y validación de la elección presidencial, (realizada hasta 1994 por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados). Ciertamente no se trataba de una prerrogativa exclusivamente presidencial, sino de la cámara baja, pero al mantener mayorías priístas, resultaba un candado para asegurar los triunfos de los candidatos del PRI. Esta práctica quedó desterrada con la aprobación de esta reforma. El análisis del Diario de Debates sobre la reforma al 99 constitucional indica que la iniciativa fue elaborada por el PRI, el PAN, el PRD y el PT, fue aprobada sin modificaciones y por unanimidad. Una vez más, se trató de un comportamiento cohesionado de las fracciones parlamentarias, sin polarización en el debate.

Cabe concluir, que si bien la reforma al artículo 99 constitucional contribuyó a crear las condiciones para construir un Estado de derecho, su vigencia continúa pendiente. Algo que explica esto es que al permanecer las instituciones del régimen en un periodo de redefinición de reglas (transición política), no queda por lo tanto, claramente definida la normatividad con la que va a operar el Estado de derecho, porque ella también se está construyendo. Aunque el avance en materia de legalidad electoral es innegable, no todas las áreas del Estado mexicano en donde se imparte justicia han avanzado con los mismos ritmos y tiempos.

CONCLUSIONES

Las autolimitaciones constitucionales mostraron que la presidencia procedió racionalmente, pues en tanto se pretendía - mediante la reforma del Estado - establecer una apertura económica y un régimen democrático sustentado en un Estado de derecho, el presidencialismo como forma de gobierno con su “Ejecutivo fuerte” resultó incompatible con aquellos objetivos. De tal forma que, sólo una presidencia restringida en lo constitucional, podría interactuar adecuadamente bajo un Estado reformado.

La tendencia creada con el conjunto de reformas fue hacia un presidencialismo que redujo considerablemente su discrecionalidad para decidir en materia electoral, legislativa y en política monetaria. Se consideró como punto de partida que el presidente mexicano era fuerte en lo constitucional, se erigía como el centro desde donde se formulaban las principales decisiones de carácter político y económico y, además, poseía prerrogativas extralegales que ampliaban aún más su margen de maniobra para reproducir la subordinación institucional. Esto significaba que la operatividad institucional y las reglas del régimen autoritario estaban configuradas de tal forma, que fue posible mantener vigente durante varias décadas un sistema político con dos piezas centrales sustentadas en la hegemonía del PRI y la preeminencia presidencial.

Sin embargo, como se vio a lo largo de esta investigación, la reforma del Estado comenzó siendo una disposición presidencial cuyos alcances y objetivos apenas flexibilizaron al régimen, pero no alteraron su condición autoritaria. Es sólo hasta las reformas estructurales que se producen entre 1993 y 1996 cuando se limita mediante dispositivos constitucionales la centralidad de estas dos piezas.

A partir del objetivo planteado al inicio de este trabajo, en donde se propuso indagar cómo habían afectado las reformas constitucionales al poder presidencial, se va a hacer un desglose de lo que arrojó el análisis del Diario de Debates (iniciativas, discusiones y dictámenes) en cada una de las reformas por separado, para responder la pregunta formulada.

En el caso de la reforma al artículo 28, puede decirse que se trató de una modificación que se constituyó en parte de una transformación mucho más integral al modelo económico. Durante el periodo del hiperpresidencialismo con un Poder Ejecutivo que centralizaba y planificaba el desarrollo económico, a partir de un Estado de Bienestar, la autonomía del Banco de México permitió que una institución del Estado independiente del gobierno se convirtiera en un contrapeso a las políticas económicas presidenciales. Por lo tanto, las decisiones que afectan el funcionamiento de la economía provienen conjuntamente de la institución presidencial y de la Banca central.

En lo que respecta a la forma en que se procesó la reforma, se puede concluir lo siguiente:

a) La iniciativa de reforma fue exclusivamente presidencial, lo que pone de manifiesto que el propio titular del Ejecutivo estaba convencido de la pertinencia de esta modificación, consciente de que en el área de la política inflacionaria no tendría más injerencia, al proponer dotar de autonomía al Banco de México.

b) El debate en el congreso tuvo la concurrencia de todos los partidos (PAN, PRI, PRD y PARM) y fue aprobada por mayoría por el PAN, el PRI y el PARM, sus argumentos se centraron en la necesidad de que la conducción de la política monetaria se realizara mediante una instancia no gubernamental; mientras que el PRD polarizó el debate una vez que desistió apoyarla al considerar que, aún con la autonomía del Banco, se estaba dando continuidad al modelo económico neoliberal. En este caso, no se rompió la disciplina de las cinco fracciones parlamentarias involucradas en el debate, pues hubo cohesión en su voto.

c) El dictamen final recogió una petición del PAN que sugería la posibilidad de ejercer juicio político a las autoridades del Banco en caso de concurrir en faltas graves. El resto del documento contiene las sugerencias presidenciales asentadas en la iniciativa.

d) La aprobación de esta reforma tuvo lugar en la LV Legislatura, en donde el PRI no tenía mayoría calificada, lo que no impidió al presidente Salinas llevarla a cabo. Aunque la modificación fue apoyada por el PAN y el PARM, la oposición no influyó en su contenido final.

En lo que se refiere a la reforma al artículo 54, se trató de una reforma que potenciaba la posibilidad de cambiar los formatos de la representación política (dio paso de un *gobierno unificado* a un *gobierno sin mayoría*), además de que modificó también la forma en que procesaban las decisiones en el congreso. Esto tuvo como consecuencia un impacto directo en los tiempos y los contenidos de la reforma del Estado, pues se volvía necesariamente incluyente. Se trata por tanto, de uno de los cambios constitucionales de mayor importancia que trastocaron el funcionamiento del presidencialismo mexicano. La supresión de la cláusula de gobernabilidad a favor de un solo partido eliminó la subordinación del Legislativo hacia el Ejecutivo, teniendo efectos en el sistema de pesos y contrapesos.

La reforma al artículo 54 constitucional tuvo las siguientes características:

a) La iniciativa estaba firmada por el presidente y las fracciones legislativas del PRI y del PAN de la Cámara de Diputados. En ella se disponía cambiar los toques de representación política en favor de un solo partido, a partir de la modificación de la cláusula de gobernabilidad. Se trata por tanto de un mecanismo de autolimitación destinado a restringir el margen de maniobra del gobierno.

b) El debate contó con la participación activa de todos los partidos representados en el congreso (PAN, PRI, PPS PFCRN, PRT y PRD). En esta ocasión, los partidos minoritarios fueron quienes polarizaron la discusión parlamentaria. La reforma fue aprobada por mayoría con el concurso del PAN y del PRI, pues se consideró que la fórmula de representación propuesta limitaba el margen de maniobra presidencial para legislar. En el caso del PPS, el PRD, el PFCRN y el PRT, desistieron apoyarla una vez que consideraron que la propuesta no eliminaba la sobrerrepresentación del partido

mayoritario en la Cámara de Diputados. En este caso, no se rompió la disciplina partidista al votar todos los partidos cohesionadamente ya sea a favor o en contra.

c) El dictamen fue aprobado sin modificaciones. En este caso, Acción Nacional fue el partido que la apoyó y no sugirió cambiar la propuesta asentada en la iniciativa.

d) La reforma al artículo 54 constitucional tuvo lugar durante la LV Legislatura, en donde el PRI no tenía mayoría calificada; sin embargo, el presidente la llevó a cabo con el apoyo del PAN sin alterar su contenido.

En el caso de la modificación al artículo 41 durante 1994 y 1996, se trató de un mecanismo que tendió a consolidar una democracia de tipo procedimental, al quedar imposibilitado el presidente para reproducir los métodos que sustentaban la hegemonía del PRI y su continuidad en la silla presidencial. Una vez que el sistema electoral se abrió a la competitividad y se consolidó la independencia de sus organismos electorales, la institucionalidad autoritaria sustentada en sus dos piezas centrales, perdió todo sentido, pues el presidente ya no tuvo injerencia para manipular la legislación electoral a favor de su partido y sus candidatos. Por lo tanto, esta reforma resultó ser clave en la supresión de las facultades metaconstitucionales del presidencialismo mexicano.

En lo que se refiere a la forma en que se procesó la reforma al 41 constitucional en 1994 se puede apuntar lo siguiente:

a) La iniciativa iba firmada por el presidente, las fracciones parlamentarias del PRI, el PAN, el PRD y el PARM en la Cámara de Diputados. En ella se asentaba ciudadanizar el Consejo General del IFE, aunque permanecía la presencia del Secretario de Gobernación como representante del Ejecutivo, al frente de la presidencia del Consejo. Esto sugería que la institución presidencial cedía una parte del control de la máxima autoridad electoral.

b) El debate legislativo contó con la participación de todos los partidos representados en el congreso (PAN, PRI, PPS, PARM y PRD) y la discusión fue polarizada por los partidos de izquierda. Fue aprobada por mayoría entre el PRI, el PAN y una fracción del PRD, al considerar que la ciudadanización del Consejo General del IFE restaba márgenes de maniobra al gobierno para conducir las elecciones, y evitaba la posibilidad de que los resultados electorales fueran tergiversados en favor del PRI. Por su parte, el PPS, el PARM y una fracción del PRD no la apoyaron al considerar que la propuesta no terminaba por consolidar la independencia del máximo órgano electoral, al permanecer el Secretario de Gobernación al frente del consejo. En este caso, la fracción parlamentaria del PRD rompió con la disciplina al dividir su voto. El resto de los partidos votaron cohesionadamente.

c) El dictamen no sufrió ninguna modificación y fue aprobado con las peticiones que estaban asentadas en la iniciativa.

d) La reforma al artículo 41 constitucional en 1994 tuvo lugar durante la LV Legislatura, en donde el PRI no contaba con mayoría calificada. El apoyo del PAN y de un sector del PRD, obedeció a que la modificación contenía peticiones de la oposición que se estaban incluyendo. El presidente Salinas no diseñó por sí sólo esta reforma. Se trata por tanto, de una concesión de carácter electoral que se estaba haciendo desde la presidencia, motivada por la violencia política ocurrida en el año de 1994.

En lo que respecta a la modificación al artículo 41 en 1996, se puede concluir lo siguiente:

a) La iniciativa iba firmada por el presidente y las fracciones legislativas del PRI, PAN, PRD y PT de la Cámara de Diputados. En ella se asentaba que el Secretario de Gobernación dejaría de presidir el Consejo General del IFE, con lo que el titular del Ejecutivo se desprendía de cualquier influencia sobre el Consejo.

b) El debate legislativo contó con la concurrencia de todos los partidos representados en el congreso (PAN, PRI, PRD y PT); fue aprobada por unanimidad, lo

que permitió que no se polarizara la discusión parlamentaria. Esta reforma fue básicamente promovida e impulsada por el presidente Zedillo; y aunque ciertamente fue apoyada por el PRI, en el discurso de su fracción parlamentaria se reconoció que iría en detrimento de su dominio electoral. Por su parte, el PAN, el PT y el PRD, consideraron que la medida impedía la manipulación presidencial en los procesos electorales. En este caso, no se rompió ni la cohesión ni la disciplina de los partidos para aprobarla.

c) El dictamen no sufrió ninguna modificación, pues la iniciativa había sido elaborada por el conjunto de partidos, siendo por lo tanto una reforma aprobada por consenso.

d) La reforma al artículo 41 en 1996 tuvo lugar durante la LVI Legislatura, en donde el PRI ya no contaba con mayoría calificada. Se trata de la mayor concesión hecha por el presidente en materia electoral.

En cuanto al artículo 99, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación estaba relacionada directamente con la conformación de un Estado de derecho. Durante el régimen autoritario, el poder presidencial estuvo por encima del sistema de impartición de justicia. No obstante, con el avance de las reformas a las instituciones políticas, se volvió necesario redefinir igualmente el marco jurídico que daba sustento a la legalidad de las elecciones. Esto implicaba que el presidente quedaría imposibilitado para continuar redefiniendo - junto con el PRI - la ley electoral.

En lo que se refiere a la forma en que se procesó la reforma al artículo 99 constitucional, se puede apuntar lo siguiente:

a) La iniciativa iba firmada por el presidente, las fracciones parlamentarias del PRI, PAN, PRD y PT de la Cámara de Diputados y PRI, PAN y PRD en la Cámara de Senadores. En este documento se proponía dotar de autonomía al Tribunal Electoral, como parte de una reforma a la justicia electoral de mayor alcance.

b) En el debate legislativo participaron todos los partidos con representación en el congreso (PAN, PRI, PRD y PT) y fue aprobada por unanimidad, por lo que se trató de una reforma consensada. Los cuatro partidos aludieron en sus discursos a la necesidad de reforzar el marco normativo de los comicios electorales redefiniendo las competencias en materia electoral por parte de las distintas instancias del Poder Judicial que intervendrían en los conflictos postelectorales (El Tribunal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación). El acuerdo básico radicó en que todos coincidieron en la necesidad de legitimar y dotar de legalidad a los procesos electorales. En esta ocasión se mantuvo la cohesión y la disciplina de las fracciones legislativas en su voto.

c) El dictamen no sufrió modificación alguna, pues se acordaron aprobar las propuestas incluidas en la iniciativa.

d) La reforma al artículo 99 constitucional tuvo lugar durante la LVI Legislatura, en donde el PRI ya no contaba con mayoría calificada. Para esta reforma, la oposición sugirió que la impartición de la justicia electoral estuviera fuera de la esfera del gobierno y del IFE. Esta concesión terminaba por quitarle al presidente toda posibilidad de interferir en materia de justicia electoral. Los conflictos postelectorales ya no tendrían en adelante una salida política sino jurídica.

De esta forma puede considerarse que el presidente dejó de ser el único actor que controló los tiempos y la modalidad de la reforma del Estado, apoyado por las mayorías de su partido en el Poder Legislativo. La reforma al Banco de México, la que modifica la cláusula de gobernabilidad en 1993 y la del IFE en 1994, se procesaron en un gobierno con mayoría congresional, a partir de un partido disciplinado y con un liderazgo fuerte. En cambio, las modificaciones constitucionales del IFE y del Tribunal Electoral en 1996, debieron ser negociadas. Una de las claves que permite entender porqué el presidente dejó de legislar y reformar la constitución vía mayorías, tiene que ver con la reforma al artículo 54 constitucional. Ello es así porque a partir de la elección de 1994 ya no fue posible construir mayorías calificadas. Esto propició la inclusión de la oposición en su conjunto en el proceso de reforma, lo que permitió que se introdujeran matices diferentes a los que hasta entonces había propuesto el presidente. Por tanto, desde

1994 perdió el liderazgo que tenía para proyectar, impulsar y materializar las transformaciones y, ello se debe, a las restricciones legales impuestas por él mismo, con la reforma al artículo 54.

En cuanto a la hipótesis de trabajo de la investigación, se partió de que el presidente había sido el promotor de las reformas constitucionales que limitaron su poder formal, por lo que su liderazgo e influencia se redujeron, sin dejar de reconocer que sigue siendo una figura central en la conducción de gobierno dada su investidura constitucional. A partir de este supuesto, es necesario reconocer en qué medida las modificaciones constitucionales que fueron promovidas por la presidencia se constituyeron en un factor para que decreciera su liderazgo e influencia sobre las instituciones elegidas en esta investigación.

Para verificar la hipótesis debe determinarse si realmente decreció la influencia y el liderazgo presidencial con las reformas estudiadas en cada capítulo. En las modificaciones constitucionales elegidas para esta investigación, el Ejecutivo fue quien originalmente convocó a las fuerzas políticas para discutir los diferentes temas, además de presentar una propuesta de reforma constitucional, que a su vez podía alterarse conforme la oposición introducía sus peticiones. Por lo general, las iniciativas iban firmadas por más de un partido político, aunque no en todos los casos fue así.

En el caso del artículo 28, la iniciativa de reforma fue promovida con el concurso de la institución presidencial, sin que los partidos de oposición hayan influido en su contenido original.

Al consagrarse la autonomía del Banco Central a propuesta del presidente, su influencia sobre el Banco se limitó una vez que los objetivos de la política monetaria e inflacionaria pasaron a ser una prerrogativa exclusiva del Banco de México. Ciertamente el presidente mantiene todavía algunas de sus facultades en materia económica, a la vez que existe una corresponsabilidad entre el Banco, la Secretaría de Hacienda y el propio presidente sobre las decisiones en política económica. No obstante, el dictamen final estipulaba que corresponde al Banco la tarea de mantener la

estabilidad de la moneda y controlar la inflación, al reservarle la facultad expresa de actuar con independencia en sus funciones. Esta reforma refuerza por tanto la hipótesis de trabajo, una vez que muestra una decreciente influencia presidencial para incidir en la materia.

En cuanto al artículo 54, la Secretaría de Gobernación fue quien promocionó la reforma. En este caso, sólo el PAN y el PRI fueron los partidos que revisaron y discutieron la iniciativa presidencial, la cual no sufrió cambios sustanciales. Ello muestra que la propuesta de eliminar la cláusula de gobernabilidad fue bien recibida por Acción Nacional, pues al ser la segunda fuerza política, su intervención en el proceso de reforma cobraba mayor relevancia.

La hipótesis de trabajo se vuelve a reforzar, pues partiendo de la pluralidad que se instauró en ambas cámaras, la influencia presidencial decrece de tal manera que sus propuestas de reforma pueden ser detenidas desde los recintos legislativos, o bien, modificadas e incluso rechazadas. El impedimento para conformar mayorías congresionales potenciaba el riesgo de bloquear la agenda presidencial, por lo que no puede considerarse, que este actor siguiera teniendo influencia y liderazgo sobre el Poder Legislativo. Ello terminaba con la relación de subordinación que existía entre estos dos poderes. Al asentarse en el dictamen que el tope de representación política no podía exceder el 63% de los escaños para un mismo partido. Esta modificación altera la representación política de tal forma que pone en riesgo la gobernabilidad al impedir la construcción de mayorías calificadas. Así, se refuerza una vez más la hipótesis al considerar que las reformas que habían sido materializadas con el concurso exclusivo del presidente estaban limitando su poder formal, produciendo que el fenómeno de la transformación del presidencialismo se acelerara, pues la intervención de la oposición partidista permitió que al menos la reforma política dejara de tener un carácter preventivo.

En cuanto a la reforma al 41 constitucional en 1994, la iniciativa fue promovida una vez más desde la Secretaría de Gobernación, a raíz de los acontecimientos ocurridos en el Estado de Chiapas. Si bien el conjunto de partidos formaron parte de los

acuerdos para materializar la iniciativa, como ya se vio en el capítulo correspondiente, al final sólo tres partidos la aprobaron (PAN, PRI y una parte del PRD). El jefe del Ejecutivo en este caso, obligado por los sucesos de violencia política se convirtió en su principal dispensador.

La decreciente influencia presidencial sobre el máximo órgano electoral comenzó realmente a partir de 1994 y no antes. Como se vio en el capítulo 4, todavía en 1993 el control presidencial sobre la estructura jerárquica del IFE era indiscutible. Pese a la ciudadanización de una buena parte del Consejo General, el presidente ejercía un control con la presencia del Secretario de Gobernación. Se puede considerar así, que con esta reforma su influencia se redujo parcialmente.

En lo que se refiere a las modificaciones al mismo artículo 41 pero en 1996, en donde había una franca voluntad presidencial para negociar las reformas, como se vio en el capítulo correspondiente, la autonomía de los órganos electorales, suponía que el presidente ya no podría tener ninguna injerencia en cada una de las etapas que conformaban los procesos electorales, es decir, ya no pudo decidir sobre su organización, su desarrollo y su desenlace. El dictamen final estipulaba que, si bien, las elecciones eran una función estatal, pues ya no se llevarían a cabo con la concurrencia del gobierno (concretamente el presidente, el Secretario de Gobernación y la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados, con excepción de la facultad que se le reservó a esta última para nombrar al Consejo General del IFE). Con ello, el PRI se convertía en un partido más en un contexto plural, dando paso a que la sucesión presidencial no fuera conducida con los tradicionales métodos que permitían desequilibrar las campañas presidenciales a favor de su partido.

La pérdida de influencia aquí es doble, pues no sólo deja de tener el control sobre los organismos electorales y su legislación (factor determinante para reproducir el anterior presidencialismo) sino que dejaba de ejercer un liderazgo al interior del PRI, situación que resultó inédita en la historia del régimen posrevolucionario. Ernesto Zedillo fue el primer mandatario que no hizo uso de sus facultades metaconstitucionales, al no designar directamente a su sucesor ni renovar la dirigencia

del partido. La acotación en este sentido fue en dos direcciones: en el plano constitucional y en el metaconstitucional. Se trata del primer presidente que hacia el final de su sexenio marca una distancia frente al PRI, al dejar de ser su líder formal y moral, lo que modificaba drásticamente la relación entre presidente y partido en lo que se refiere al conjunto de las llamadas “reglas no escritas” del sistema político mexicano.

En cuanto al artículo 99, la iniciativa iba firmada por el Ejecutivo, el PRI, el PAN, el PRD y el PT. La pertinencia de suprimir los controles presidenciales sobre la calificación, validación y procesamiento de posibles irregularidades postelectorales se convirtió en el aspecto que cerró el círculo que permitió consolidar la democracia procedimental. Con ello se construyó un nuevo marco normativo que reguló la actuación de los partidos y sancionó sus conductas.

Para el presidente, resultaba indispensable dotar de legitimidad el acceso al poder, y para ello, el dictamen de la reforma al artículo 99 consagró facultades expresas al Tribunal para canalizar las impugnaciones que se suscitaban durante una elección. Además, concedió a la Suprema Corte de Justicia la prerrogativa para conocer sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Aquí, la influencia presidencial decrece en la medida en que ya no tiene el margen de maniobra para alterar los resultados o decidir en torno a las controversias poselectorales, esto es, no se constituye en la última palabra en materia de elecciones. Como se vio en el capítulo 5, la conformación de un Estado de derecho requiere de la creación de tribunales que vigilen y controlen los procedimientos institucionales, lo que permite que el presidente no tenga influencia en la aplicación de la ley.

Como sugiere la hipótesis de trabajo, si bien decreció la influencia del presidencial éste mantiene todavía su centralidad, una vez que el texto constitucional reconoce en la investidura del titular del Ejecutivo el nivel más alto en la estructura jerárquica del gobierno y del Estado. Esto indica que la institución presidencial sigue siendo una de las piezas más importantes del régimen, sólo que ahora, se producen decisiones que no necesariamente se ajustan a los objetivos y políticas presidenciales. Así, este actor

habría creado sus propios límites funcionales para hacerla compatible con un régimen político que ha tendido a la dispersión del poder.

En lo que se refiere a las dos hipótesis derivadas, una sugería que el acotamiento de algunas facultades constitucionales del presidente ha corrido simultáneamente con el proceso de democratización. Esto vuelve incompatible el presidencialismo sustentado en un partido hegemónico frente a una institucionalidad que busca instaurar criterios democráticos. Mientras que la otra apuntaba a que al dejar de ser el presidente el principal dispensador de la reforma del Estado, podría haber la posibilidad de que sus propuestas no fueran avaladas por el Poder Legislativo, o en su caso, cambiar los tiempos, la modalidad y los ritmos de dicha reforma con la intervención de la oposición. Con respecto a la primera, puede decirse que, efectivamente, una de las condiciones para que ocurriera una transformación de régimen pasaba por la desconcentración del enorme poder presidencial y el reconocimiento de la autonomía funcional de los órganos del Estado estudiados aquí. Ello permite corroborar que, efectivamente, la presidencia tenía que proceder con una lógica distinta, en sus relaciones de poder. Si las instituciones del régimen político operaban con reglas distintas, el presidente necesariamente tendría que hacerlo también. Se trata de dos procesos simultáneos que han corrido paralelamente, y aunque con distintos tiempos y modalidades, resultan complementarios. En cuanto a la segunda, se puede decir que la negociación entre partidos para efectuar cambios constitucionales posibilita que la reforma del Estado pueda tener diferentes orientaciones. Sin embargo, cabe también la posibilidad de que no se produzca ningún acuerdo y el proceso de reforma se detenga como ha ocurrido desde 1997 a la fecha. Desde el segundo trienio de Ernesto Zedillo, y al menos el primero de Vicente Fox,¹⁹⁷ este proceso se detuvo, debido a la falta de cooperación entre los bloques opositores en el Poder Legislativo. De 1997 en adelante, particularmente en el primer trienio del gobierno de Vicente Fox, las llamadas reformas estructurales (fiscal, energética, eléctrica, laboral y política) que pretenden darle un mayor alcance a la consolidación democrática más allá de lo electoral - puesto que también se buscan ajustes en el modelo de desarrollo -, se han politizado y están

¹⁹⁷ Si bien esta investigación no contempla el análisis del sexenio de Vicente Fox, la parálisis institucional de su primer trienio de gobierno sirve para corroborar la segunda hipótesis derivada del periodo de estudio.

detenidas en los recintos legislativos, pues el contenido de las propuestas de reformas que han venido de la presidencia ha polarizado prácticamente al sistema de partidos.

En lo que se refiere a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reforma política propició la transformación del régimen político en dirección democrática, manteniendo intactos los componentes de la forma de gobierno presidencialista (el principio de separación de poderes, la elección directa del titular del Ejecutivo y la jefatura de Estado y de gobierno). Lo que en cambio se ha modificado, es su preeminencia constitucional. La constitución reformada, como producto de la transición de régimen, se ha adecuado de tal forma que ahora contiene una serie de candados que restringen y regulan la verticalidad de las decisiones presidenciales. La situación resulta novedosa para México, por lo cual se deduce que una condición necesaria para la existencia de una institucionalidad democrática era la supresión de aquel sistema presidencialista reforzado en lo legal y lo extralegal. El nuevo presidencialismo mexicano acotado constitucionalmente, es un factor del cual depende en buena medida el funcionamiento de la democracia, pues ya queda imposibilitado para manipular la ley y subordinar a las instituciones.

Se ha mencionado que uno de los ejes que permitían explicar la preeminencia presidencial lo constituía el partido hegemónico. Dado que esta investigación estuvo sustentada en las reformas constitucionales y los debates parlamentarios, el partido no fue elegido, pues la relación presidente – partido no estaba determinada por la constitución política sino por las facultades metaconstitucionales o las llamadas reglas no escritas del sistema político mexicano. No obstante, queda por evaluar precisamente esta relación, no solo en lo que se refiere al PRI, sino en general, se vuelve indispensable evaluar los nuevos patrones de este binomio, cualquiera que sea el partido que ocupe la silla presidencial.

Con la readecuación del presidencialismo mexicano y el nuevo perfil que está adquiriendo, se abren nuevas preguntas que deberán ser abordadas, una vez que se redefine el comportamiento presidencial y sus relaciones interinstitucionales. Entre ellas están la nueva relación que establece con su partido, con el gobierno de la Ciudad de

México, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con la administración pública. Esto da lugar a nuevas perspectivas para el estudio y reinterpretación de la institución presidencial en México. De igual forma, esta investigación indagó sobre las limitaciones del presidencialismo desde una perspectiva legal e institucional; no obstante, para una evaluación más integral habría que considerar la variable de la cultura política con el fin de complementar el análisis de la institución presidencial y conocer así, no sólo la parte formal sino también en lo que se refiere a su comportamiento, sus creencias, sus valores y sus prácticas. Esto permitiría conocer de manera más integral las transformaciones del sistema presidencialista tanto en la parte institucional como en aquella que tiene ver con su conducta.

Se puede concluir afirmando que: *a)* la reforma del Estado construyó instituciones con renovadas competencias constitucionales, fragmentando el poder, *b)* La institución presidencial sigue siendo una figura central del régimen político, pero pierde influencia al no ser el principal decisor, *c)* el “presidencialismo de coalición” y la “democracia consensual” son viables, sí y sólo sí, hay una fragmentación moderada y una baja polarización en el sistema de partidos representado en el Poder Legislativo y *d)* la constitución reformada con mecanismos de control y con instancias que fungen como contrapeso, no permiten la reproducción del sistema presidencialista con discrecionalidad decisoria.

Estas son algunas de las características que comienzan a dar un nuevo perfil a la institución presidencial, hasta el momento, no es posible caracterizar con precisión su nuevo comportamiento, pues el fenómeno es reciente. Sus principales rasgos tendrán que definirse conforme el resto de las instituciones definan igualmente cómo será su nueva relación con la presidencia. Al estar frente al inicio de un régimen democrático, estamos también ante un presidencialismo renovado, pues el funcionamiento de este sistema no es el mismo en un autoritarismo que en una democracia, por tanto, una evaluación del desempeño de esta figura en el nuevo contexto requerirá de algún tiempo. La contribución de este trabajo estuvo básicamente dirigida a explicar y analizar el momento en que tiene lugar esta transformación.

REFERENCIAS

LIBROS

Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad Crisis y Cambio*, FCE, México, 1995.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworsky, *Economic reforms in new democracies. A social democratic approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

Becerra R., P. Salazar y J. Woldenberg *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2000.

Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional*, UNAM, IJ, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 158, México, 1994.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1994.

----- *Estudios constitucionales*, Porrúa, México, 1980.

Colomer, Josep M. *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 2001.

Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, FCE, México, 1972.

Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, Fontarama, México 1998.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1973.

Crespo, José Antonio, *Umas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, CIDE, México, 1995.

----- *Jaque al rey: hacia un nuevo presidencialismo en México*, Joaquín Mortiz, México, 1995.

----- *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración nacional*, Grijalbo, México, 1998.

----- *Fronteras democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones*, Océano, México, 1999.

Dahl, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México, 1993.

----- *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999.

Deutsch, Karl, *Política y gobierno*, FCE, México, 1998.

Días, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, España, 1998.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1996.

Garrido, Luis Javier, *La ruptura. La Corriente Democrática del PRI.*, Grijalbo, México, 1993.

Gómez Tagle, Silvia, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, GV editores, México, 1994.

----- *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios sociológicos, 1997.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1993.

González Compeán, Miguel y Leonardo Lomelí, *El Partido de la Revolución. Institución y Conflicto (1929-1999)*, FCE, México, 2000.

Hernández Chávez, Alicia, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1987*, FCE, México, 1998.

Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.

Inglehart, Ronald, *Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in forty-three societies*, Princeton University Press, 1997.

Lijphart, Arend, "Presidencialismo y democracia mayoritaria", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *Las crisis del presidencialismo tomo 1. Perspectivas comparadas*, Alianza, Madrid, 1994.

----- *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel, Barcelona, 1994.

López Moreno, Javier *Reformas constitucionales para la modernización. Una visión de la modernización en México*, FCE, México, 1993.

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

Mainwaring, Scott y John M. Carey, *Building democratic institutions. party systems in latin america*, Standford University Press, Standford, 1992.

Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, México, 1997.

Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1994.

Mendoza Berrueto, Eliseo, *El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la reforma del Estado*, FCE, México, 1998.

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

Molinar, Juan, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y arena, México, 1991.

Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* tomo IV, Paidós, Buenos Aires, 1988.

Panbianco, Angelo, *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990.

Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, IJ, UNAM, México, 1995.

Pasquino, Gianfranco, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.

Pérez, Germán y Antonia Martínez, *La Cámara de Diputados en México*, Miguel Angel Porrúa, México, 2000.

Piñón, Francisco, *Presidencialismo. Estructura de poder en crisis*, Plaza y Valdés, México, 1995.

Przeworsky, Adam, *Democracia y Mercado: reformas políticas y económicas en Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1991.

----- *Democracia Sustentable*, Paidós Argentina, 1995.

Rabasa, Emilio y Gloria Caballero, *Mexicano esta es tu constitución*, Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, FCE, México, 1993.

Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, Miguel Angel Porrúa, México, 2000.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, Madrid, 1980.

----- *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1994.

----- *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza, 1999.

Sayeg Helú, Jorge, *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)*, Porrúa, México, 1998.

Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, tomo II, Aguilar, Barcelona, 1983.

Shugart, M. S. y J. M. Carey, *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1964.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, FCE, México, 1994.

Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Miguel Angel Porrúa, México, 2000.

Valdez Abascal, Rubén, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, FCE, México, 1994.

Villarreal, René, *Liberalismo Social y reforma del Estado*, FCE, México, 1993.

CAPÍTULOS

Aguilar Villanueva, Luis F. “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* FCE, México, 1994.

----- “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (comp.) *Antología de política pública. Tomo 1. El estudio de las políticas públicas*, Miguel Angel Porrúa, México, 2000.

Allison, Graham T. “Modelos Conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Luis F. Aguilar (comp.), *Antología de Política Pública tomo 2. La hechura de políticas*, Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

Aziz Nassif, Alberto, “El rompecabezas salinista. Recuento político de un gobierno”, en *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, FLACSO, México, 1997.

Barragán Barragán, José “Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral”, en *El camino de la democracia en México*, IJ, UNAM, México, 1998.

Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma de 1996”, en César Cansino (coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPCOM, México, 1997.

Carpizo, Jorge, “La reforma Federal Electoral de 1994”, en *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994/I*, Nuevo Horizonte, México, 1995.

----- ---- “Las elecciones de 1997: una nueva lógica de competencia”, en César Cansino (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPCOM, México, 1998.

Bolaños Guerra, Bernardo, “Presidencialismo y posmodernidad”, en *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, Aldus, México, 1994.

Camou, Antonio, “Gobernabilidad y democracia en una transición incierta”, en (Marcelo Cavarozzi coordinador), *México en el desfiladero: los años de Salinas*, FLACSO, México, 1997.

Carbonel y Sánchez, Miguel, “Presidencialismo y creación legislativa”, en *Ensayos sobre presidencialismo*, Aldus, México, 1994.

Cárdenas Gracia, Jaime, “El poder Judicial en transición”, en Mauricio Merino (coord.) *La Ciencia Política en México*, FCE, México, 1999.

----- “¿Una nueva constitución?”, en Ifigenia Martínez (coord.), *El nuevo poder del Congreso en México*, Miguel Angel Porrúa, México, 2001.

Casar, Ma. Aparó, “Las relaciones gobierno – partido en México”, en César Cansino (coord.) *Gobiernos y Partidos en América Latina. Un estudio comparado*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1997.

Concha Cantú, Hugo, “La legitimidad del Estado mexicano”, en Ma. Del Refugio González y Sergio López Ayllón (ed.) *Transiciones y diseños institucionales*, IJ, UNAM, México, 1999.

Cordera, Rolando y Adolfo Sánchez Rebolledo, “Los ritmos de la democracia y la economía política del presidencialismo”, en Luis Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001.

Córdova, Arnaldo “La constitución y la democracia”, en R. Cordera, R. Trejo y E. Vega (coord.) *México el reclamo democrático*, Siglo XXI, México, 1988.

Coronilla, Raúl y Arturo del Castillo, “El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias”, en David Arellano, Enrique Caballero y Arturo del Castillo (coord.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Crespo, José Antonio, “El fin de la liberalización política en México”, en César Cansino (coord.) *Después del PRI*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1998.

De Andrea Sánchez, Francisco, “Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México” en *El sistema presidencial mexicano*, UNAM, IJ, México, 1998.

De la Peza, José Luis, “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en *El camino de la democracia en México*, IJ, UNAM, México, 1998.

Elizondo Mayer –Serra, Carlos, “El constitucionalismo y la reforma del Estado en México”, en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Tomas (coord.), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, FCE, México, 1996.

----- “El Estado Mexicano después de su reforma”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, FCE, México, 2002.

Espinoza Toledo, Ricardo, “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México”, en (Mauricio Merino coord.) *La Ciencia Política en México* FCE, México, 1999.

Farías Mackey, Luis, “Los organismos electorales de 1994” en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, en Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado, Arturo Sánchez Gutiérrez (coordinadores), FLACSO, México, 1995.

Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en Ma. del Refugio González y Sergio López Ayllón (ed.), *Transiciones y diseños institucionales*, IJ, UNAM, México, 1999.

Galván Rivera, Flavio, “Justicia Electoral y democracia”, en *El camino de la democracia en México*, IJ, UNAM, México, 1998.

Gil Villegas, Francisco, “Las reformas electorales de la década de los noventa y su influencia en las relaciones de la Cámara de Diputados con el senado”, en Francisco Gil Villegas, y Rogelio Hernández Rodríguez (comps.) *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, El Colegio de México, México, 2001.

Gómez Tagle, Silvia, “La calificación de las elecciones”, en Pablo González Casanova (coord.) *Segundo Informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988.*, Siglo XXI, México, 1990.

Guevara Sanginés, Alejandro, “Programas de alivio a la pobreza en México: un ejercicio de evaluación”, en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (coord.) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, FCE, México, 1996.

Heredia, Blanca, “La transición al mercado en México: desempeño económico e instituciones políticas”, en Marcelo Cavarozzi (coord.) *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, FLACSO, México, 1997.

Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coord.) *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE, México, 1993.

----- “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE, México, 1994.

Kaufman, Robert, “Liberalización y democratización en América del Sur: perspectivas a partir de la década de 1970”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence

Whitehead (comp.) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas tomo III* Paidós, Buenos Aires, 1998.

Krieger, Emilio, "Derecho Electoral en julio de 1988", en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, Siglo XXI, México, 1990.

Lanzaro Jorge, "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", en Jorge Lanzaro (coord.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partido: un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

----- *Democracies. patterns of majoritarian and consensus government in twenty one countries*, New Haven, Yale University Press, 1994.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela, "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps) *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparadas*. Alianza, Madrid, 1994.

Lujambio, Alonso, "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", en Alicia Hernández Chávez (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* FCE, México, 1994.

----- "La muerte del hiperpresidencialismo", en Eduardo Huchim (coord.) *Las nuevas elecciones en la transición mexicana 1997-2000*, Plaza & Janés, México, 1997.

----- "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Jorge Lanzaro (coord.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart, "Presidencialismo y democracia en América Latina", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Argentina, 2002.

Martínez Assad, Carlos, "Las elecciones legislativas y la ilusión democrática", en Pablo González Casanova (coord.) *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas* Siglo XXI, México, 1985.

Martínez, Assad, Carlos y Jorge Madrazo, "El ejecutivo y los grupos de presión" en *El sistema presidencial mexicano*, UNAM, IJ, México, 1988.

Meyenberg, Yolanda, "La Cámara de diputados y la oposición en México", en *La Cámara de Diputados en México*, Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), FLACSO, México, 2000.

Middlebrook, Kevin, "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en Guillermo O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina tomo II*) Paidós, España, 1988.

Molinar, Juan, "Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos", en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (coord.), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, FCE, México, 1996.

Monsalve, Sofía y Susana Sottoli, "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico - empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas", en Dieter Nohlen, Mario Fernández (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.

Murayama, Ciro y Fabrice Salamanca, "El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral en las elecciones del 2000", en Luis Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2000.

Nava, Ma. del Carmen, Jeffrey A. Weldom y Jorge Yañez, "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998", en *La Cámara de Diputados en México* Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), FLACSO, México, 2000.

Nohlen, Dieter y Mario Fernández, "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en Dieter Nohlen, Mario Fernández (editores), *El presidencialismo renovado instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.

Orozco Henríquez, José de Jesús, "Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el nuevo sistema federal de medios de impugnación electoral", en *El camino de la democracia en México*, IJ, UNAM, México, 1998.

Peláez Ferrusca, Mercedes, "La protección de los administrados frente a los actos del Ejecutivo Federal", en *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, Aldus, México, 1994.

Peschard, Jacqueline, "Liderazgos en el cambio político en México", en *El fin de siglo y los partidos políticos en México* Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés (coordinadores), UAM-I, México, 1994.

----- "Del fundamento del autoritarismo institucionalizado a la explicación de una transición inacabada", en Mauricio Merino (coord.) *La ciencia política en México*, FCE, México, 1999.

Prud'homme, Jean Francoise, "Crónica legislativa: cuatro reformas electorales 1946-1986", en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (comps.) *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, El Colegio de México, México, 2001.

Przeworski, Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectivas comparadas tomo III* Paidós, Buenos Aires, 1998.

----- "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59. num. 3, jul-sept., 1997, pp. 03-36.

----- "La democracia como resultado contingente de conflictos", en John Elster y Rune Slagstad (comps.) *Constitucionalismo y Democracia*, FCE, México 1999.

Rainer, Olaf Schultze, "Ingeniería constitucional comparada: en torno al debate actual", en Dieter Nohlen, Mario Fernández, (editores), *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.

Rodríguez Araujo, Octavio, "Los partidos políticos en México", en *El camino de la democracia en México*, IIJ, México, 1998.

Rodriguez, Marcela Virginia, "Sistemas institucionales y dinámica política", en *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

Sainz Araiza, Alfredo, "Las funciones y organización del congreso", en *El nuevo poder del Congreso en México*, Ifigenia Martínez (coord.), Miguel Angel Porrúa, México, 2001.

Salazar, Luis, "Introducción" en *México 2000 Alternancia y transición democrática*, Luis Salazar (coord.), Cal y Arena, México, 2001.

Sartori, Giovanni, "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo tomo 1. Perspectivas comparadas*, Alianza, Madrid, 1994.

Serrano, Mónica, "El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas", en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (coord.) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, FCE, México, 1998.

Soberanes Fernández, José Luis, "Reforma a la justicia", en *Enciclopedia parlamentaria. Reformas constitucionales*, Vol. 1, tomo III, Serie VI 1994-1997, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Sistema Integral de Información y Documentación Legislativa, México, 1997.

Stepan, Alfred y Cindy Skach, "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, tomo 1, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) Alianza, Madrid, 1994, pág. 203.

Stepan, Alfred, "Camino hacia la redemocratización", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas, tomo III* Paidós, Buenos Aires, 1998.

Valadés, Diego, "El control interorgánico entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México", en *El sistema presidencial mexicano*, UNAM, IJ, México, 1988.

----- "La transición del sistema presidencial mexicano", en D. Nohlen y M. Fernández editores, *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en México*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.

----- "La reforma del Estado", en *El nuevo poder del Congreso en México*, Ifigenia Martínez (coord.), Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

Valdés, Leonardo, "El Desempeño del Instituto Federal Electoral durante 1994", en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez Gutiérrez (coordinadores), FLACSO, México, 1995.

----- "Régimen de partidos", en Mauricio Merino (coord.), *La Ciencia Política en México* FCE, México, 1999.

Weldom, Jeffrey, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Argentina, 2002.

Woldenberg, José, "De la gobernabilidad autoritaria a la gobernabilidad democrática", en *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, FLACSO, México, 1997.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

Becerra Chávez, Pablo Javier, "La reforma del COFIPE", en Leonado Valdés (coord.) *Elecciones y partidos políticos en México: 1993*, UAM Iztapalapa, México, 1994.

----- "Entre el autoritarismo y la democracia: las reformas electorales en el sexenio de Salinas", en *POLIS 94*, UAM Iztapalapa, México, 1995.

Berruecos, Susana, "Los nuevos contrapesos en la política mexicana: el TEPJF y la justicia electoral en el contexto de la consolidación democrática", en *Sociológica: cambios recientes y perspectivas del sistema político mexicano*, enero-agosto de 2001, UAM, México.

Carrillo, Ulises y Alonso Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000", en *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1998.

Casar, Ma. Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México", en *Política y Gobierno*, CIDE, México, 2000.

Cordera, Rolando, "Aquellos años", en *NEXOS* no. 257, mayo, México, 1999.

----- “Sobre el presidencialismo económico”, en *Construcción y desarrollo del presidencialismo mexicano*, Colegio Nacional de Ciencia Política, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1999.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Competencia partidista e inestabilidad del gabinete político en México”, en *Política y gobierno*, vol. VIII, núm. 1 primer semestre de 2000, CIDE, México, 2000.

Hernández Rodríguez, Rogelio, “Presidencialismo y élite en el cambio político en México”, en *Política y gobierno*, vol. V, núm. 1, CIDE, México, 1998.

Mainwaring, Scott “Presidentialism, Multipartisim and Democracy: The difficult combination”, en *Comparative political studies*, vol. 26, núm. 2, julio, 1993.

Santamaría, Julián, “El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, en *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1998.

Serrafero, Mario, “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto”, en *Revista mexicana de sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1998.

Valdés, Leonardo, “El efecto mecánico de la fórmula electoral mexicana”, en *POLIS 94*, UAM Iztapalapa, México, 1994.

----- “Elementos para un balance político electoral: México 1988-1995”, en *PROPUESTA*, Fundación Rafael Preciado, México, 1995.

CUADERNOS

Proceso Legislativo de las iniciativas presentadas en la LVII Legislatura al Congreso de la Unión 1977-2000. Parte 1: Iniciativas aprobadas y rechazadas, Cuadernos de apoyo, México, diciembre de 2000. Secretaría de Servicios parlamentarios, Dirección de Estudios de Bibliotecas, Congreso de la Unión.

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917–1997, Cuadernos de apoyo, México, diciembre de 2002, Sistema Integral de Información y Documentación. Comité de Biblioteca e Informática del Congreso de la Unión.

DOCUMENTOS

Código Federal Electoral.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Legislaturas LV y LVI Disco Compacto, volumen 3.

Diario Oficial de la Federación.

Iniciativas de reforma constitucional. Legislaturas LIV y LV. Disco compacto volumen 3

Ley Orgánica del Banco de México.

Ley Orgánica del Congreso.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.