



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

✓ **DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

✓ **LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN III

Tesina para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política

✓ Título:

“Gobierno dividido en México. Escenarios de conflicto y negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo”

Alumno:

✓ Daniel Bautista Contreras

Matricula:

93224218

Asesor:

Mtro. Pablo Javier Becerra Chávez

Lector:

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Septiembre de 1998

Agradecimientos

Agradezco a mis profesores, los doctores Leonardo Valdés Zurita, Gustavo Ernesto Emmerich y al maestro Pablo Javier Becerra por su ayuda y dedicación, demostrando la entrega y pasión por su trabajo, que espero sirvan de ejemplo en mi vida profesional.

Quiero agradecer a las dos personas que me dieron, cuando lo necesite, apoyo, comprensión y consejo, y que sin ellos el día de hoy no hubiera podido llegar aquí, gracias papás.

*A Nidia Mena Rodríguez
con mucho cariño
por que en ella encontré inspiración
y aliento en los momentos de flaqueza.*

Indice

Introducción	2
Capítulo I. Marco Teórico	5
I.1. Introducción	5
I.2. La división de poderes, el sistema presidencial y el presidencialismo	6
I.3. Definición, importancia y organización del parlamento	10
I.4. El sistema presidencial: la presidencia fuerte vs el parlamento	16
Capítulo II. El Congreso Mexicano	21
II.1. Introducción	21
II.2. El sistema bicameral	21
II.3. La integración de las cámaras	23
II.4. La organización interna de las cámaras	31
Capítulo III. El sistema presidencial y el gobierno dividido, el caso mexicano	41
III.1. Introducción	41
III.2. La subordinación del Legislativo al Ejecutivo: una perspectiva histórica	42
III.3. La experiencia de gobiernos divididos en el ámbito federal y los estados	51
III.4. Los principales problemas de los gobiernos divididos: una propuesta para sortearlos ante la emergente pluralidad mexicana	61
Conclusiones	69
Bibliografía	71

Introducción

El hecho de que en buena parte América Latina tenga en su haber histórico un caudal de rompimientos del orden constitucional, ha servido de argumento para imputarle al gobierno de tipo presidencial una incapacidad de sostener procesos de transición y consolidación de la democracia. Una de las razones que se aducen para explicar esta incapacidad, es que los sistemas presidenciales, en particular cuando en ellos se realizan elecciones intermedias de legisladores, tienden a producir gobiernos divididos, entendidos éstos como aquéllos en que el partido del presidente no tiene mayoría en por lo menos alguna de las cámaras.

Dado que los gobiernos divididos parecen producir parálisis gubernamental, en un extremo, o autoritarismo presidencial, en el otro, algunos autores han venido planteando la conveniencia de remplazar los regímenes de tipo presidencial por otros de tipo parlamentario,¹ semipresidencial o de presidencialismo alternativo² como camino posible para lograr la consolidación democrática en América Latina y alcanzar una conducción gubernativa eficiente.

Sin embargo se han expuesto algunos argumentos serios en contra de estos planteamientos. Aún suponiendo que los problemas de desarrollo democrático y consolidación se sitúen exclusivamente en el ámbito político, resulta exagerado pensar que

un cambio de reglas y de organización de los poderes constituya en sí misma una salida al problema de la inestabilidad política. Primero, se tendría que comprobar que los gobiernos distintos al presidencialista son capaces de aportar mayores o mejores capacidades e instrumentos políticos para reducir los sobresaltos en los procesos de construcción y consolidación democrática, así como el problema de la gobernabilidad. Además habría que verificar el nivel de interrelación entre los distintos elementos jurídicos-institucionales, actores y prácticas político-electoral que garanticen un funcionamiento y rendimiento óptimo. Segundo, autores como Horowitz³ han planteado que una variable importante y poco estudiada en la discusión de qué forma de gobierno (presidencial o parlamentaria o alguna variante de éstas) es más favorable para la consolidación de la democracia es la del sistema electoral, el que a su vez tiene que ver con las reglas de competencia, el número de partidos importantes (de acuerdo a la definición de Sartori) y, en fin, con la pluralidad de fuerzas.

Más controvertidas y objetables parecen ser las propuestas de introducir formas parlamentarias en América Latina si se toma en consideración que en el caso de los países latinoamericanos, las dificultades del presidencialismo ahora vigente se asocian con circunstancias de orden socio-económico y cultural,⁴ y no sólo con la ingeniería institucional. El establecimiento de un gobierno eficaz difícilmente puede quedar condicionado sólo a las disposiciones jurídico-institucionales.

¹ Ver, Linz, Juan J., "Los peligros del presidencialismo", y Arend Lijphart, "Opciones constitucionales para las nuevas democracias", en Larry Diamond, y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996.

² Ver, Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1996.

³ Ver, Horowitz, Donald L., "Comparando sistemas democráticos", en Larry Diamond, *op. cit.*

Por tanto, en la investigación que me propongo realizar me centraré en los escenarios de diálogo y negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo abiertos en México por las elecciones legislativas de 1997, que han dado origen a lo que podríamos llamar un gobierno dividido a nivel federal; es posible considerar, además, que la situación de gobierno dividido pueda acentuarse tras las elecciones previstas para el año 2000 (presidencial y legislativas). Al final plantearé un esquema que busque conciliar la necesidad de la gobernabilidad con ese mecanismo corrector, compensador y equilibrador del poder político representado en la posibilidad del gobierno dividido.

⁴ Ver, Lipset, Seymour Martin, "La centralidad de la cultura política", en Larry Diamond, *op. cit.*

Capítulo I: Marco Teórico.

I.1. Introducción.

A lo largo de este capítulo expondremos algunos planteamientos teóricos respecto al arreglo constitucional que caracteriza al régimen establecido en México. La finalidad es exponer los elementos teóricos que nos permitan comprender con más detalle la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, su naturaleza, sus características y consecuencias dentro del principio de división de poderes. Ya que en este sentido no podemos más que estar de acuerdo con lo expuesto por Alonso Lujambio: “todo intento de explicar un proceso de transición a la democracia debe partir del estudio de la naturaleza y características del régimen autoritario, totalitario o posttotalitario a partir del cual ha de iniciarse una transición y generarse un acuerdo democrático”.⁵

Debemos de considerar que en México no se ha roto el arreglo institucional imperante y que por tanto resultan de extraordinaria relevancia los aspectos institucionales del régimen.

Omitiré aquí la discusión de que tipo de régimen, si presidencial o parlamentario, es más adecuado en los procesos de transición a la democracia. En la actualidad, a menos que me equivoque, ni siquiera se ha pensado en el cambio de régimen presidencial a

⁵ Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, IJ-UNAM, México, 1995, pag. 9.

parlamentario, para consolidar la transición democrática mexicana. Por tanto, me centrare en las características del sistema prevaleciente.

En el primer apartado expondremos las condiciones que debe de reunir un régimen para que sea considerado de tipo presidencial, así como una variante de este régimen que se ha dado llamar presidencialismo. Todo dentro del contexto de la teoría de la división de poderes.

El segundo apartado estará dedicado a describir el concepto de parlamento, asimismo las condiciones que debe tener para cumplir eficientemente con su papel dentro de la teoría de los pesos y contrapesos. Abordaremos cuatro aspectos básicos: la autonomía del parlamento, la independencia de los miembros del parlamento, la independencia en el funcionamiento del parlamento y para finalizar la existencia de una segunda cámara, resultado del arreglo federal del Estado.

El último apartado de este capítulo se enfocará al análisis del resultado de la relación entre presidente y parlamento dentro de un régimen presidencial, sobretodo cuáles han sido sus consecuencias en Latinoamérica.

I.2. La división de poderes, el sistema presidencial y *el presidencialismo*.

La estructura de las instituciones en las democracias liberales descansa en un principio célebre, el de la separación de poderes. Todos los regímenes políticos conocen una

división entre varios órganos gubernamentales, cada uno más o menos especializado en una función. La separación de poderes, en el sentido preciso del término, no solamente consiste en esta división del trabajo: implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros.

Esta teoría distingue tres funciones fundamentales. La función ejecutiva, que consiste en aplicar las leyes y está confinada al gobierno; la función legislativa, que consiste en hacer las leyes y está confinada al parlamento y la función jurisdiccional, que consiste en dirimir los litigios provocados por la aplicación de las leyes y está confinada a los jueces.

En las democracias occidentales, la separación de poderes reviste dos formas principales, según el modo de relación entre el parlamento y el gobierno: el régimen presidencial y el régimen parlamentario. Para cumplir con el objetivo que aquí nos ocupa describiré a continuación cuáles son los rasgos característicos de un régimen presidencial de acuerdo a la descripción que elaboran dos autores, Maurice Duverger y Giovanni Sartori, para posteriormente sistetizarlas en una sola.

Maurice Duverger sostiene que un régimen presidencial clásico debe cumplir tres puntos esenciales.⁶ En primer lugar, el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, estos elementos no están separados y el gabinete está bajo la autoridad del jefe de Gobierno. Los miembros del gabinete, que se llaman ministros o secretarios, no tienen autoridad política propia, son los dirigentes administrativos de sus respectivos

⁶ Ver Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

departamentos o secretarías y los consejeros y colaboradores del presidente en el plano gubernamental. En segundo lugar, el presidente es elegido por el voto universal directo de toda la nación. En tercer lugar, el Presidente y el parlamento son independientes uno de otro. Los elementos esenciales de esta independencia son: 1°. que el parlamento no puede derribar al Gobierno presidencial retirándole su confianza o ejerciendo un voto de censura, como sucede en el régimen parlamentario; 2°. que el presidente no puede disolver el parlamento.

Pero el Presidente puede tener ciertos medios de control sobre el parlamento, sobre todo por medio del partido político al que pertenece y del que es más o menos líder, si el partido tiene mayoría parlamentaria. Pero si el partido del presidente, no es un partido disciplinado a la hora de votar, como en los Estados Unidos, difícilmente este medio será eficaz. Mucho menos si el partido del Presidente es minoritario en el parlamento, resultado de las disparidades de las formas de escrutinio, de elecciones no concurrentes y del multipartidismo.

Sartori, desarrolla tres criterios definitorios de un sistema presidencial.⁷ El primer criterio, es la elección directa o casi directa del jefe de Estado por un periodo determinado. Un segundo criterio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Y el tercero se refiere a que el jefe de Estado debe ser también jefe de Gobierno. El gobierno es una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete.

⁷ Ver Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1996.

Tomando en cuenta estos criterios podemos decir que el régimen presidencial se caracteriza por lo siguiente: primero, el presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y de Gobierno y por tanto elige libremente a los dirigentes administrativos o secretarios de sus respectivos departamentos o secretarías; segundo, el presidente es elegido por el voto universal directa o indirectamente por toda la nación por un periodo determinado; y tercero el presidente no es designado o desbancado por el voto parlamentario y a su vez el parlamento no puede ser disuelto por el presidente.

Por otro lado Duverger define el *presidencialismo* como: “una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente, de ahí su nombre”.⁸ Duverger sostiene que el presidencialismo se presenta sobretodo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos.

En el presidencialismo las elecciones presidenciales tienen mayor importancia que las parlamentarias, pasando éstas a un segundo plano respecto a aquéllas y son sensiblemente influidas por ellas. En suma, el Presidente es mucho más poderoso que el parlamento sin que éste pierda toda posibilidad de oposición.⁹

⁸ Duverger, *op. cit.*, pag. 213.

⁹ Puede darse el caso en un gobierno dividido, en donde el parlamento este controlado por una mayoría opositora proveniente de un partido o partidos distintos al que pertenece el Presidente.

I.3. Definición, importancia y organización del parlamento.

Antes de desarrollar cuáles son las características de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en un arreglo constitucional de tipo presidencial me gustaría abordar la descripción que hace Maurice Duverger de la definición, organización y funciones del parlamento en las democracias occidentales con el objeto de situar mejor mi planteamiento.

Duverger define al parlamento como: “a una institución política formada por una o varias asambleas, o “cámaras”, compuestas cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes”.¹⁰ Duverger dice que para que el parlamento pueda hacer contrapeso al gobierno con eficacia es necesario que cumpla con tres elementos básicos que le permitan independencia en el ejercicio de sus poderes y que a la vez éstos sean bastante importantes. El primer elemento se refiere a la independencia de los miembros del parlamento y que tiene que ver con la forma de reclutamiento y en el estatuto de sus miembros.

En cuanto al reclutamiento de sus miembros el parlamento no sólo constituye un órgano de contrapeso, sino también un órgano de representación de los ciudadanos. El hecho de que los parlamentarios sean elegidos por los ciudadanos les otorga gran independencia frente al gobierno en dos sentido. En primer lugar, no dependen de él ni para su investidura ni para su revocación, excepto en los casos de disolución. Para llegar a ser o continuar siendo parlamentario, basta obtener y mantener la confianza de los electores de

una circunscripción. En segundo lugar, la elección atribuye a los parlamentarios de gran prestigio en un régimen político basado en la soberanía del pueblo. Entre más directa es la representación más válidamente el representante puede pretender que encarna la voluntad de los ciudadanos.

El estatuto personal de los parlamentarios asegura su independencia frente al gobierno. Gracias al sistema de inmunidades parlamentarias, que son inmunidades de jurisdicción, que protege a los parlamentarios de toda persecución judicial por actos realizados en el cumplimiento de su mandato: discursos, opiniones, votos, entre otros. Además es importante mencionar que los parlamentarios reciben una indemnización o dieta bastante alta con el objeto de impedir que sean corrompidos por el gobierno y de que puedan consagrarse totalmente a sus funciones, esto permite una cierta incompatibilidad entre la función parlamentaria y la profesión privada. Para impedir que el gobierno corrompa a los parlamentarios ofreciéndoles puestos ventajosos existe generalmente también una incompatibilidad entre la actividad parlamentaria y la función de gobierno.

El segundo elemento para que el parlamento cumpla con su objetivo dentro de la división de poderes radica en la independencia en el funcionamiento del parlamento. Esto tiene que ver con cuatro aspectos claves. El primero se refiere a las sesiones parlamentarias, el parlamento es dueño de decidir cuando se reúne. La asamblea decide cuando comienzan sus sesiones, ella fija la fecha de inicio y término, así como sus interrupciones. Aunque no es totalmente dueña de sus reuniones, la Constitución prevé la duración y termino de las

¹⁰ Duverger, *op. cit.*, pag. 179.

sesiones que generalmente son una o dos al año, llamadas ordinarias. Fuera de estas sesiones ordinarias, puede convocarse a sesiones extraordinarias ya sea por el Gobierno o bien por voluntad de un cierto número de parlamentarios.

Un segundo aspecto, tiene que ver con los órganos interiores del parlamento. El trabajo parlamentario precisa la creación de ciertos órganos interiores: la mesa (presidente, vicepresidente, secretarios) que asegura el desarrollo y disciplina de los debates, las comisiones que preparan las cuestiones a debatir o debatidas, entre otros. Estos órganos reciben su estatuto de gobierno y sus miembros son nombrados de entre los mismos parlamentarios. De esta manera cada asamblea define su organización y los órganos internos del parlamento son constituidos por él mismo. En este punto Duverger advierte sobre el riesgo del parlamento dominado por una mayoría perteneciente al partido en el gobierno: “ Pero existe también el riesgo de ver al parlamento dominado por su mayoría, es decir, por el partido o partidos gubernamentales. No basta proteger al parlamento contra los medios de presión jurídicos del Gobierno; es necesario igualmente contra los medios de presión políticos de éste que ejercita por medio de la mayoría. Garantizar los derechos de las minorías es igualmente asegurar un verdadero pluralismo, que constituye uno de los fundamentos de la democracia liberal”.¹¹ Lo anterior constituye un elemento importante de análisis para el caso mexicano, aunque lo abordaremos más adelante. También los partidos en el parlamento adquieren una forma de organización parlamentaria: constituyen grupos parlamentarios que tienen generalmente un estatuto oficial u oficioso.

¹¹ Duverger, *op. cit.*, pag.183.

El tercer aspecto, esta referido a los debates y los votos. Duverger menciona que, para que los debates parlamentarios sean independientes, es necesario: que el parlamento tenga el dominio del orden del día, que sus miembros tengan el derecho de iniciativa y de reforma de los textos que se discuten y que los votos sean libres. Entiende por “orden del día” el programa de debates del parlamento. La “iniciativa” es el derecho de depositar un texto (de ley, presupuesto, etc.) para que sea discutido y votado por el parlamento. La “enmienda” es el derecho a pedir modificaciones en los textos propuestos. Normalmente el Gobierno comparte la iniciativa junto con los parlamentarios de introducir leyes para su discusión y en su caso aprobación o rechazo, así como el de proponer enmiendas a los textos propuestos. Sin embargo, en materia presupuestaria el gobierno generalmente ha conservado la iniciativa. El parlamento organiza sus debates y decide la clausura de ellos con excepción de ciertos plazos impuestos por razones de eficacia. Finalmente, el voto público (voto a mano alzada) se ha impuesto en todas partes.

El alcance de las decisiones parlamentarias es el cuarto y último criterio en lo que se refiere a la independencia en el funcionamiento del parlamento. Para que el parlamento sea independiente es necesario que la decisión tomada por él sea una verdadera decisión y que el Gobierno no pueda paralizar su efecto. En este sentido sea establecido la promulgación obligatoria de las leyes, donde la firma del jefe de Estado sólo es un testimonio de la validez del voto parlamentario. A pesar de ello, existen aún sistemas intermedios: “devolución para segunda lectura” (que obliga al parlamento a abrir de nuevo los debates y volver a votar el texto) y el “veto suspensivo” (que impide este nuevo voto antes de un cierto plazo).

La importancia de los poderes del parlamento es el tercer elemento para la eficacia de su autonomía. Duverger sostiene que los parlamentos occidentales ejercen un triple poder: de delimitación, de control y de impulso. El poder de delimitación se refiere a la delimitación de los marcos en cuyo interior se ejerce el poder del Gobierno. Los dos aspectos principales de este poder son el poder legislativo y el poder presupuestario. Igualmente se liga a él la ratificación de los tratados diplomáticos.

El poder legislativo consiste en votar las leyes, es decir, las reglas que debe observar el Gobierno en su actuación. El poder presupuestario consiste en fijar la cantidad de gastos anuales del estado y en decidir los medios para hacerlos frente, especialmente a través del impuesto. El poder de ratificación de los tratados fija unos límites a la actividad diplomática del Gobierno, es decir, a sus relaciones con los gobiernos de otras naciones.

El segundo poder que ejerce el parlamento es el poder de control. Los parlamentos tienen un poder de control sobre el Gobierno a través de varios medios. La discusión del presupuesto, como vimos líneas arriba, permite cribar la actuación del Gobierno. Las preguntas y las interpelaciones, las comisiones de encuesta, y el ombusman, constituyen otros procedimientos técnicos orientados hacia el control.

Los parlamentarios pueden preguntar a los ministros o secretarios sobre los hechos que afectan a su departamento ministerial o secretaria. Otro medio de control es el de las “comisiones de encuesta o de control”. Se trata de comisiones compuestas de parlamentarios, que hacen investigaciones sobre las actividades del Gobierno o de la

administración. Desde hace algunos años, se ve desarrollarse un nuevo medio de control gubernamental: el “comisario parlamentario” u “ombusman”. Se trata de una personalidad independiente nombrada por el parlamento para vigilar la administración. La institución tiene dos formas principales: los comisarios parlamentarios con competencia general y los especializados en el control de determinados servicios particulares.

El poder de reivindicación y de oposición complementa la tipología de Duverger respecto de los poderes del parlamento y su importancia. Finalmente los parlamentos ejercen una función de reclamación y de impugnación. Cada parlamento es intermediario entre sus electores y el Gobierno. Interviene en su favor ante la administración y los ministros, llama su atención sobre la injusticia o la inoportunidad de sus decisiones y especialmente sobre las reacciones de la opinión ante las decisiones gubernamentales. Los intereses de los individuos se expresan por un canal oficial y en este sentido pierden su carácter violento. El parlamento asegura la expresión pública de las grandes olas de reivindicaciones. Los parlamentarios son una “oficina de reclamación” para los ciudadanos, los grupos de interés y la oposición. De esta forma, el parlamento es un lugar de debate permanente entre los ciudadanos y el Gobierno, entre la oposición y la mayoría. Es la tribuna pública donde se expresan las reivindicaciones y los desacuerdos en donde la publicidad de los debates parlamentarios es esencial.

El último elemento que expondremos dentro del tema del parlamento será la presencia de una segunda cámara federal resultado del arreglo estructural de un Estado federal. Por un lado, el Estado federal se presenta como un bloque unido, como una sola nación; por otro,

aparece formado por estados miembros que conservan una amplia autonomía. En el parlamento federal se encuentran normalmente dos cámaras. Una es la imagen de la unidad del Estado federal: representa al conjunto del pueblo, la totalidad de la nación; se elige en proporción a la población de cada Estado miembro. La otra por el contrario, es la representación de cada Estado particular en su individualidad; está compuesta por tanto, de igual número de delegados por cada Estado, sin tener en cuenta la importancia de su población.

I.4. El sistema presidencial: la presidencia fuerte vs el parlamento.

Una primera aproximación al análisis de la teoría de la relación que prevalece entre el Presidente y el parlamento en un sistema presidencial nos permite observar que la mayoría de los autores coinciden en el planteamiento de que el sistema presidencial lejos de generar un gobierno fuerte, en comparación con los sistemas parlamentarios, éste resulta seriamente débil o limitado.¹² El presidente es libre de actuar a su gusto en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos, aunque su limitación por el cuadro de las leyes y del presupuesto es mucho mayor que en el régimen parlamentario, donde el Gobierno participa en la decisión del parlamento en este terreno, cuando no lo impone.

El ejemplo clásico del sistema presidencial continua siendo los Estados Unidos, aunque autores como Giovanni Sartori consideran que el hecho de que el régimen estadounidense durante mucho tiempo ha logrado resolver sus problemas no puede ocultar

que una estructura de poder dividido genera parálisis y estancamientos más cualquier otra. En donde, para poder seguir funcionando requiere de tres elementos básicos: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Con estos elementos un Presidente puede obtener en el congreso los votos necesarios (regularmente uno por uno) negociando favores para los distritos electorales.

De aquí la importancia de tener mayorías parlamentarias para la eficacia de los sistemas presidenciales. “El que un presidente tenga o no su mayoría en el parlamento es importante y hace la diferencia si aceptamos el supuesto de que el concepto de mayoría es significativo, en el sentido de que hay algo que está unido y actúa cohesivamente”.¹³ Es importante aclarar que Sartori al afirmar lo anterior está pensando en el sistema presidencial de Estados Unidos. Y aclara: “sin embargo, si la mayoría existe sólo en el papel, si tiene que obtenerse en cada caso, entonces es razonable decir que la diferencia entre el Gobierno unido y el dividido puede ser muy pequeña”.¹⁴ De este modo, señala Sartori, aunque la mayoría no este dividida en el papel, difícilmente un presidente de Estados Unidos tiene una mayoría verdadera y confiable en el parlamento. A este respecto Sartori remata contundente: “el control partidista común del Ejecutivo y del Legislativo no asegura un Gobierno fuerte, en tanto que la división del control partidista lo impide”.¹⁵

No me gustaría dejar pasar el papel que tienen las coaliciones parlamentarias en la búsqueda por conseguir una mayoría parlamentaria. Éstas pueden buscarse o procurarse en

¹² Tal vez la excepción a esta regla serían los regímenes de tipo presidencialista.

¹³ Sartori, *op cit.*, pag. 105.

¹⁴ *Ibidem.*

parlamentos en donde un partido no tiene la mayoría de curules y que es necesaria para la modificación de la Constitución, el presupuesto o leyes secundarias como en el caso mexicano. Podemos considerar distintos tipos de coaliciones: permanentes, temporales y conforme a temas muy específicos. No obstante, Sartori sostiene que para que sea significativo el concepto de coalición debe suponer un mínimo de constancia mas o menos duradera que abarque un conjunto de temas y no uno solamente.

Durante las próximas líneas nos adentraremos un poco a los casos de presidencialismo Latinoamericano, en donde, obviamente se encuentra el caso mexicano. Giovanni Sartori y Maurice Duverger reconocen que las dificultades de los gobiernos latinoamericanos están relacionados, además de los problemas inherentes del presidencialismo, que ya vimos, con los problemas económicos, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. Recordemos que varios autores han concluido que los países Latinoamericanos tomaron el sistema presidencial como forma de Gobierno por considerarlo como el único capaz de enfrentar con éxito los problemas mencionados líneas arriba y que caracterizan a Latinoamérica. Además de la considerable inspiración en el “fuerte” sistema estadounidense.

Uno de los elementos más negativos de los presidencialismos latinoamericanos es que se edificaron sobre sistemas partidistas que lejos de fortalecerlos pueden llegar a paralizar al gobierno, me refiero a los sistemas con multipartidismo y/o con la fragmentación de los partidos.

¹⁵ Sartori, *op. cit.*, pag. 107.

Para Sartori, los presidencialismos Latinoamericanos, están lejos de ser todopoderosos aunque puedan aparentarlo. Los presidentes Latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir con sus programas de campaña. Cotidianamente han tenido el suficiente poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil el obtener el apoyo para ejecutarlas. Esto ha llevado a la mesa de discusión si es pertinente y necesario el fortalecimiento del presidente en detrimento del parlamento.

De hecho, lo anterior ha sucedido en varios casos Latinoamericanos y cuyo resultado a sido presidente más fuertes incluso que el norteamericano. No obstante, lo que prevalece es una tendencia contraria, como resultado de la apreciación que las pasadas rupturas institucionales (golpes de Estado, disoluciones del parlamento, etcétera.) obedecen al excesivo poder del presidente. A este respecto Giovanni Sartori afirma que: “sea como fuere en última instancia el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso de poder y la falta del mismo”.¹⁶

Me da la impresión que esta conclusión de Sartori resulta muy poco clara, y que desestima otras variables que hemos visto a lo largo de este capítulo, como el sistema de partidos, las condiciones económicas y culturales de los países, etcétera.

De ahí que autores como Juan Linz argumenten que los sistemas de tipo presidencial se han menos aptos que los de tipo parlamentario para sostener democracias estables.

¹⁶ Sartori, *op. cit.*, pag. 110.

Aunque, esta es una discusión que no abordaremos, por lo menos en este momento, ya que trasciende los objetivos que aquí se han planteado.

La idea central de esta investigación no es la de establecer una discusión acerca de cuál es el tipo de régimen más idóneo para sostener una democracia estable o para sortear con éxito una transición a la democracia, sino establecer, a partir del sistema presidencial mexicano cuáles son los retos más apremiantes, así como los mecanismos constitucionales que le permitan por un lado transitar con éxito a la democracia y por el otro establecer un real equilibrio de poderes en donde los objetivos tanto de uno (Ejecutivo) como de otro (legislativo) no sea el aplastamiento, sino la cooperación.

Capítulo II: El Congreso Mexicano

II.1. Introducción.

En este capítulo se abordará la descripción y análisis de las características del poder legislativo mexicano, dividiendo el desarrollo en tres apartados. En el primero nos remitiremos en la característica bicameral del Congreso. En el segundo en la integración de cada una de las Cámaras. Y tercero y último, sintetizaremos los elementos básicos de la organización interna del Congreso.

II.2 El sistema bicameral.

La Constitución mexicana de 1917 dispone la organización bicameral del poder Legislativo en su artículo 50, en el que establece que se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El sistema bicameral fue instituido en nuestro país por los constituyentes de 1824, no obstante, en la Constitución de 1857 se depositó el poder legislativo en una sola Cámara, suprimiendo la Cámara de Senadores. La argumentación del Congreso de 1857 giró en torno a que se consideraba que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo nacional y por otra parte se pensó que habría un mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo. “Al ser instaurado el unicameralismo por el Congreso Constituyente de 1857, el Presidente de la República no estaba en condiciones de evitarlo, ya que se encontraba desprovisto del

derecho de veto por lo que el sistema político se constituyó en un Poder Legislativo fuerte y un Ejecutivo débil".¹⁷

A partir de 1874 a iniciativa del presidente Sebastian Lerdo de Tejada fue reinstaurado el bicameralismo con el restablecimiento del Senado, bajo los argumentos de la necesidad de contar con el elemento representativo del pacto federal y para moderar el poder de la otra Cámara. Tal parece que el efecto del Congreso unicameral fue advertido por los sucesivos presidentes, así como sus inconveniencias para ejercer de manera más amplia el poder.

Respecto al origen y naturaleza de cada uno de los cuerpos que unidos integran al Poder Legislativo Federal: diputados y senadores, es conveniente señalar que aunque los dos, en última instancia no representan sino al pueblo mismo del cual proviene su mandato, la Cámara de Diputados representa a éste absolutamente tanto directa como indirectamente (Artículo 51), mientras que el cuerpo senatorial no responde, fundamentalmente, sino a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen federal, es decir los Senadores vienen a ser quienes directamente representan a los estados (Artículo 56).

¹⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, FCE, México, 1995.

II.3. La integración de las cámaras.

Cámara de diputados

La Cámara de Diputados está integrada con un total de 500 diputados, de los cuales 300 son electos en forma directa por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 200 por el sistema de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales.¹⁸ El artículo 51 constitucional señala que por cada Diputado propietario se elegirá un suplente. La duración del cargo es de tres años y no pueden sus miembros ser reelectos para un periodo inmediato; la edad mínima requerida para formar parte de esta Cámara es de 21 años.

Es importante mencionar que para la elección de diputados el ciudadano dispone de un voto doble en una sola boleta, es decir, sufraga al mismo tiempo para elegir diputados de mayoría y de acuerdo al porcentaje de la votación total por diputados de representación proporcional.

Con el objeto de brindar un estímulo a los partidos de oposición conocidos como ornamentales, así como al único partido real de oposición (PAN) para que no abandonaran el sistema electoral, como lo señala Jorge Sayeg Helú, se da el primer paso destinado a darle voz a las minorías en la cámara baja a través de la reforma de 1963. “De enorme trascendencia resultaría la reforma constitucional que se hizo al artículo 54 para hacer caber

en él, al lado de la tradicional representación mayoritaria obtenida en elección directa, un sistema complementario en el que los partidos políticos nacionales gozarían de una representación proporcional a su fuerza minoritaria”.¹⁹ Originalmente los partidos que obtuvieran hasta menos de veinte triunfos de mayoría relativa y que lograran un mínimo de 2.5% de la votación total, se les asignarían cinco diputados de partido por ese porcentaje oficial más un diputado extra por cada punto porcentual adicional, hasta un máximo de 20, sumando los obtenidos por mayoría relativa y por el mecanismo descrito. En 1972 se reformó este precepto para bajar el umbral necesario de 2.5% a 1.5% y el número máximo de diputados que podrían obtener cada partido habría sido elevado a 25 por cada uno de ellos.

El ascenso de una sociedad cada vez más compleja y plural, en donde ya no sean solamente las mayorías, sino también las minorías, las que opinen, disientan y voten en materia política, así como la necesidad de legitimación del régimen autoritario hizo que en el año de 1977 se incluyera un cambio importante en la esfera de la representación a través de la inserción de la figura de representación proporcional como mecanismo de ingreso a la Cámara de Diputados y de esta forma garantizarles el acceso a los partidos de oposición.²⁰ Así pues en este año se inaugura el sistema mixto de integración de la cámara, que aumenta de 300 a 400 el número de Diputados, en donde estos 100 nuevos parlamentarios serían electos por la fórmula de representación proporcional. Los 100 espacios nuevos tenían la peculiaridad de estar reservados a los partidos de oposición, de tal manera, se llegó a

¹⁸ Ver, Artículos 52, 53 y 54 constitucionales.

¹⁹ Sayeg Helú, Jorge, *El poder legislativo mexicano*, Editorial Trillas, México, 1991, pp. 104.

²⁰ Recordemos que en las elecciones presidenciales de 1976 el candidato del PRI no tuvo oposición.

establecer hasta en cuatro apartados los requisitos fundamentales para que participarán de este tipo de diputados; registrar candidatos de mayoría en por lo menos la tercera parte (100) de los 300 distritos uninominales; no haber obtenido más de sesenta constancias de mayoría, ni menos de 1.5% de la votación total para las circunscripciones plurinominales, y de acuerdo con dicho porcentaje se determinaría en número de diputados que les correspondan, siendo objeto del reparto única y exclusivamente el 50% de los curules, en caso de que dos o más partidos obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría. Por último la votación se realizaría en dos boletas distintas: una para mayoría relativa y otra para representación proporcional. Este sistema estuvo vigente durante los procesos electorales de 1979, 1982 y 1985.

Fue con la reforma de 1986 que se integra la Cámara de Diputados tal como la conocemos al día de hoy. Se incrementó a 200 el número de Diputados de representación proporcional para sumar en total 500 y se permitió que el partido mayoritario participara en la asignación de éstos.

El artículo 208 del Código Federal Electoral y el artículo 54 Constitucional, de acuerdo a Pablo Javier Becerra,²¹ establecían cuatro supuestos básicos para asignar las diputaciones de representación proporcional. El primero indicaba quienes quedaban excluidos: a) el partido que obtuviera 51% o más de la votación nacional efectiva y sus triunfos distritales representarán una proporción de la Cámara igual o superior a dicho

²¹ Ver, Becerra Chávez, Pablo Javier, "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano. Evolución reciente y perspectivas de cambio", en *POLIS 96-1*, UAM-I, México, 1997, pp. 12-14.

porcentaje. b) El partido que obtuviera menos del 51% de la votación y sus triunfos distritales representarán una votación de la mitad más uno o más de la Cámara.

El segundo supuesto detallaba en que caso el partido mayoritario sí debía recibir diputados de representación proporcional: cuando tuviera el 51% o más de la votación efectiva y sus triunfos distritales representaran una proporción menor de la Cámara, se le debían asignar tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para igual ambos porcentajes.

El tercer supuesto establecía que el tope máximo de curules para un partido era de 350, se entiende que a partir del 51% y hasta el 70% de la votación del partido mayoritario operaba el principio de igualdad.

Por último el cuarto supuesto detallaba la llamada cláusula de gobernabilidad. En la reforma de 1986 se diseñó un mecanismo en el terreno de la integración de la Cámara de Diputados destinado a asegurar que el partido mayoritario tuviera la mayoría absoluta de la Cámara (50 + 1) por medio de la asignación de diputados de representación proporcional no obstante que su votación descendiera por debajo del 50%, sin establecer un límite inferior para poder operar este principio. Probablemente el surgimiento de nuevos partidos con registro y el aumento de la competitividad del sistema de partidos condujo al PRI a la necesidad de contemplar un mecanismo provisorio ante la posible eventualidad de no obtener la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados en las siguientes elecciones federales

de 1988.²² Este mecanismo fue conocido como la cláusula de gobernabilidad, aunque la ley no la llamará así, y su objetivo fundamental era la construcción de una mayoría artificial por decreto.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), creado en 1990, refinó la llamada cláusula de gobernabilidad como lo señala Pablo Javier Becerra. “La nueva formulación establecía que si un partido obtenía el mayor número de constancias de mayoría (triumfos distritales) y tenía una votación al menos de 35%, debería recibir tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzar la mitad más uno de la Cámara (251). Además por cada punto porcentual que su votación excediera del 35% y hasta menos del 60% obtendría dos diputados adicionales. Por si no bastara con lo anterior, en el mes de diciembre del mismo año (1990) se reformó el COFIPE para perfeccionar aun más dicha cláusula. El añadido se refería a la eventualidad de que partido con mayor número de triunfos distritales hubiera logrado por esa vía 251 o más diputados, en cuyo caso se le concederían dos curules adicionales por cada punto porcentual por encima del 35% hasta un máximo de menos del 60% de los curules”.²³

A partir de la reforma de 1993 desaparece la llamada cláusula de gobernabilidad, estableciendo un nuevo mecanismo para la asignación de los diputados de representación proporcional. Al respecto Pablo Javier Becerra²⁴ resume esta modificación en cuatro puntos. En primer lugar, el partido mayoritario nunca puede tener más del 63% de la Cámara, es

²² En 1985 había nueve partidos con registro.

²³ Becerra Chávez, Pablo Javier, “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas”, en *POLIS 94*, UAM-I, México, 1995, pp. 149.

decir, 315 diputados. En segundo lugar, se establece que el partido que obtenga más del 60% de la votación tendrá derecho a recibir tantos diputados como requiera para igualar su porcentaje de representación en la Cámara a su porcentaje de votos, teniendo como límite el tope de 63%. En tercer lugar, el partido mayoritario que tenga un porcentaje de votos hasta del 60% nunca podrá tener más de 300 diputados por ambos principios, mayoría relativa y representación proporcional. Por último, se establece que los partidos minoritarios participarán en la asignación de los diputados de representación proporcional que resten en proporción directa a sus porcentajes de votación, para lo cual se plantea una fórmula de representación pura.²⁵

La reforma de 1993, en realidad no eliminó la llamada cláusula de gobernabilidad, sino que le dio un nuevo diseño legal, ya que aún con esta última reforma cabría la posibilidad de que el partido mayoritario obtuviese un margen de sobrerrepresentación considerablemente elevado. Ante esta realidad, los partidos políticos representados en el Congreso aprobaron en 1996 que ningún partido político podrá tener más de 300 diputados (60%). Tampoco podrán contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

El mecanismo de asignación de diputados de representación proporcional, al igual que la cláusula de gobernabilidad, registró algunos cambios en las reformas de 89-90 y 93. Aunque la mayoría de estos cambios ya fueron descritos en los párrafos anteriores por lo

²⁴ Ver, Becerra Chávez, Pablo Javier, "La problemática... *op. cit.* pp. 22-23.

que solamente advertiremos que para tener derecho los partidos a participar en la asignación de diputados de representación proporcional se restablecía la barrera de 1.5%, asimismo se estableció el requisito de postular candidatos en al menos 200 distritos de mayoría relativa. Estos se aprobaron en 1991 y se mantuvieron para 1993. En la reforma de 1996 se acordó elevar el umbral mínimo para tener derecho a diputados de representación proporcional a 2% de la votación nacional.

Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores se integra por 128 legisladores, cuatro por cada entidad federativa, dos asignados al partido mayoritario, uno por la primera minoría y 1 por representación proporcional de acuerdo a una lista uninominal, los cuales son electos por voto directo. La duración en el cargo es de seis años y sus miembros no podrán ser reelectos para un período inmediato. La edad mínima para poder aspirar a ser electo senador es de 30 años.

Para el caso de la cámara de senadores ocurre algo muy singular, el ciudadano cuando acude a las urnas a depositar su voto en realidad emite tres votos en una sola boleta. Vota para elegir a los senadores de mayoría, su voto se toma en cuenta para elegir al senador de la primera minoría y además su voto sirve para elegir de entre la lista uninominal a los senadores de representación proporcional.

²⁵ Ver, Becerra Chávez, Pablo Javier, *Entre el autoritarismo...*, op. cit., pp. 153.

Según la Constitución de 1917 la Cámara de Senadores estaba integrada por dos senadores por entidad electos cada cuatro años, en ese entonces cada dos años se procedía a renovar la mitad del número de senadores. En la reforma electoral de 1986 se estableció nuevamente el mecanismo de renovación por mitad de los senadores, no obstante, el periodo de duración de los senadores en su cargo es de seis años y se renovaría cada tres años, de tal manera que de los dos senadores elegidos por entidad en 1988, uno duraría en su encargo seis años y el otro, por un artículo transitorio, solamente tres años.

A partir de la reforma de 1993 se elegirán cuatro senadores por entidad federativa, tres de mayoría relativa y el cuarto sería asignado al partido que obtuviera el segundo lugar en las votaciones, lo cual garantizaba después de muchas décadas el acceso de la oposición a por lo menos el 25 % de la cámara alta.²⁶ Por otro lado, se restableció la renovación de la Cámara en su totalidad cada seis años, de tal suerte, que en 1994 se eligieron tres senadores, dos de mayoría y un tercero de primera minoría. Y en 1997 se elegiría al cuarto senador, quien durara en su cargo tres años.

En la reforma de 1996 se aprobó modificar la elección del cuarto senador, permaneciendo igual la elección de los otros tres y el número de senadores en total (128). Dos senadores corresponderían al partido que obtuviera la mayoría, uno al segundo lugar y para la elección federal de 1997, como un transitorio se aprobó que un cuarto de la Cámara (32 senadores) fuera electo por el sistema de representación proporcional de acuerdo a una

²⁶ Hasta antes de esta reforma la integración del senado, a diferencia de la Cámara de Diputados, había sido casi en su totalidad por legisladores electos por el PRI.

lista uninominal cuya duración en el cargo será de sólo tres años, como señalé, ya que en el año 2000 se renovara toda la Cámara.

II.4. Organización interna de las cámaras.

Declaración de validez de las elecciones

A partir de la reforma de 1993 la calificación de las lecciones de diputados y senadores corresponde a los consejeros del Instituto Federal Electoral. Anteriormente el procedimiento llamado de “autocalificación” estaba a cargo de los propios legisladores electos. Los diputados electos eran los encargados de calificar su propia elección para posteriormente, un día antes del inicio del primer periodo ordinario de sesiones, la mesa directiva del Colegio Electoral procedería a tomar protesta a los diputados electos.

En cuanto a los senadores el procedimiento era similar, la única diferencia era que el colegio electoral de la Cámara de Senadores estaba integrado por los senadores electos y por los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio del cargo.

La mesa directiva

Una vez hecha la declaración de validez de las elecciones por parte de los consejeros del IFE se procederá a la toma de protesta de ley a los legisladores electos. Acto seguido, los legisladores, mediante escrutinio secreto y por mayoría de votos, elegirán a los

integrantes de la mesa directiva correspondiente al mes que inicia. Francisco Berlín Valenzuela señala que “a la mesa directiva, bajo la autoridad de su presidente, le corresponde preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de su ley orgánica y reglamento, así como los acuerdos que apruebe la Cámara”.²⁷

La mesa directiva tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores se compondrá de un presidente y dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. No obstante ante la nueva realidad política se ha instrumentado un nuevo tipo de composición de la mesa directiva en la Cámara de Diputados, al margen del reglamento, pero aprobado por todos como un acuerdo parlamentario. Se nombra un presidente y tantos vicepresidentes como fracciones parlamentarias existan en la propia cámara.

El nombramiento de los integrantes de la mesa directiva se comunicara de inmediato a la colegisladora, al Presidente de la República y al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la última sesión de cada mes, las cámaras elegirán para el siguiente mes a su presidente y vicepresidentes, quienes asumirán los cargos en la siguiente a aquella en la que hubieran sido designados.

²⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho...*, op. cit., pp. 296.

Las sesiones de las cámaras

Las sesiones de las Cámaras de Diputados y de Senadores en México pueden ser: ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Se consideran ordinarias las que se celebran en los días hábiles de los periodos constitucionales; son públicas por que se tiene acceso sin ninguna restricción; son extraordinarias las que se celebran fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados dentro de ellos; son permanentes las que se celebran con ese carácter por acuerdo expreso de los miembros presentes de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado y, finalmente, son secretas cuando se trata un asunto que exige estricta reserva.

Para poder iniciar una sesión es necesario la existencia de un mínimo de legisladores o quórum, fijándose para los distintos tipos de sesiones un determinado porcentaje de tal forma que sean validas las determinaciones a tomarse. A manera de ejemplo, el artículo 63 establece que las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes y en la Diputados de más de la mitad del número total de sus miembros.

Para cualquier sesión deberá ser elaborada una orden del día que contendrá los temas a tratar. Siendo importante subrayar, como ya vimos en el capítulo primero de esta tesina, que a una mayor autonomía de las cámaras, más intervención tendrán éstas en la preparación y aprobación del orden del día y por tanto más soberano en la discusión de los temas que considere prioritarios para el interés nacional.

La calificación y los tipos de votaciones

En el caso mexicano, Francisco Berlín Valenzuela señala que, para poder calificar determinada votación debemos distinguir entre los distintos tipos de mayoría que existen: la mayoría simple es la que decide una votación sobre la base del mayor número de votos. La mayoría absoluta es la que decide una votación sobre la base de la mitad más uno de los votos (50% + 1). La mayoría calificada es la que decide una votación sobre la base de un número o porcentaje determinado (2/3 partes o 66%), exigido para su validez.²⁸

En el Congreso mexicano se conocen tres tipos de votaciones. Las nominales, las económicas y las que se efectúan por cédula.

Órgano rector de la vida parlamentaria

El órgano interno encargado de dirigir la actividad parlamentaria en México recibía el nombre de “Gran Comisión”. Berlín Valenzuela señalaba que “la misión fundamental de dicho órgano es la de guiar, conducir, o lo que diríamos en términos más políticos, mantener la gobernabilidad de las cámaras, procurando que exista respeto entre los adversarios, acuerdo para sus decisiones y labor legislativa fructífera”.²⁹

Las principales funciones de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados estaban contenidas en el artículo 47 de la ley Orgánica del Congreso General y eran:

²⁸ *Ibidem*, pp. 301.

- I. Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones.
- II. Tramitar y presentar proyectos de resolución, en los casos relativos a la facultad que otorga al Congreso, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Proponer a la Cámara la designación del oficial mayor y del tesorero.
- IV. Proponer a los integrantes de las comisiones y de comités.
- V. Proponer el proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- VI. Coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités.

La Gran Comisión estaba compuesta (artículo 42) por los coordinadores de las diputaciones de cada una de las entidades federativas, incluyendo al D.F., de entre sus integrantes se designaba una mesa directiva compuesta de un presidente, dos secretarios y dos vocales. El líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión.

²⁹ *Ibidem.*, pp. 304.

Este órgano operó con esas características hasta la LV legislatura que entro en funciones el 1 de noviembre de 1992. Los coordinadores de los grupos parlamentarios acordaron crear la comisión de régimen Interno y Concertación Política, que en la practica asumió las funciones que tenía la Gran Comisión en los aspectos legislativo, político y administrativo. La nueva comisión ha pasado a ser la encargada de proponer a los diputados que formarán las diversas comisiones y comités; el presupuesto anual de la propia Cámara, así como la designación del oficial mayor y del tesorero.

En la Cámara de Senadores la Gran Comisión está integrada por un senador de cada estado y uno del D.F., cuya selección se hace por sorteo. De entre los miembros que sean seleccionados, en escrutinio secreto y por mayoría, se elegirán un presidente y un secretario.

El artículo 105 de la Ley del Congreso General señala las siguientes atribuciones:

- I. Proponer a la Cámara el personal de las comisiones ordinarias y especiales.
- II. Proponer a la Cámara la designación de los comisionados ante el Instituto Federal Electoral.
- III. Proponer el nombramiento del oficial mayor y del tesorero de la Cámara.
- IV. Someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a consideración de la misma.

- V. Prestar cooperación a la mesa directiva y a su presidente en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas.
- VI. Proponer a la Cámara el programa legislativo. A este efecto jerarquizará las iniciativas de ley o decreto observando las disposiciones del artículo 71 constitucional, y tomará las providencias necesarias para asegurar el estudio, análisis y debate de las iniciativas.
- VII. Vigilar las funciones de la oficialía mayor.
- VIII. Proveer a través de la oficialía mayor lo necesario para el trabajo de las comisiones.
- IX. Dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.

Las comisiones parlamentarias

Respecto a las comisiones parlamentarias Francisco Berlín Valenzuela señala: “el trabajo que realizan los parlamentarios requiere de organización adecuada que les permita estar al tanto de los distintos acontecimientos y problemas que concurren en la vida política de

un país; por tal motivo, se hace necesaria la existencia de comisiones permanentes y especiales en las más importantes materias”.³⁰

El artículo 73 de la Constitución de la República Mexicana dispone que es facultad del Congreso elaborar su propio reglamento, en el cual se han establecido las características, composición, atribuciones, temporalidad y clases de comisiones que existen de acuerdo con el artículo 50 de la Ley Orgánica del Congreso, existen cuatro clases de comisiones: dictamen legislativo, vigilancia, investigación y jurisdiccionales. Las dos primeras son constituidas con carácter definitivo o permanente, funcionan para toda la legislatura y son determinadas por la ley como ordinarias, las restantes tienen carácter transitorio.

Financiamiento de las Cámaras

En México la fracción primera del artículo 77 constitucional señala que cada una de las Cámaras, sin la intervención de la otra, podrá dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, es decir, otorga autonomía financiera a cada Cámara.

Facultades y prerrogativas del Congreso de la unión

Las facultades del Congreso con relación a sus funciones financieras y de control se encuentran las establecidas en el artículo 73 de la Constitución. Estas son: imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; dar las bases para las cuales el Ejecutivo

³⁰ *Ibidem*, pp. 308.

pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda Nacional; crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; conceder licencia al Presidente de la república y designar al ciudadano que lo deba sustituir, ya sea con el carácter de sustitutivo, interino o provisional y aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

En el artículo 74 Constitucional se encuentran las funciones exclusivas de la Cámara de Diputados entre las que destacan: vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Las facultades exclusivas del Senado se encuentran estipuladas en el artículo 76 de entre ellas sobresalen: analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; ratificar los nombramientos

que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y agentes superiores del ejercito, armada y fuerza área nacionales, en los términos que la ley disponga; autorizarlo para que pueda permitir la salida de tropas fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas; dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados; otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes y a las renunciaciones de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República y por último intervenir en la desaparición de poderes constitucionales de un estado federado.

Capítulo III: El Sistema Presidencial y el Gobierno Dividido, el Caso Mexicano.

III.1. Introducción.

Una de las principales impugnaciones de que son objeto los regímenes de tipo presidencial es relacionada con su potencialidad de generar gobiernos divididos,³¹ situación que no sólo plantea un riesgo permanente de conflicto y confrontación entre los poderes, sino que además puede derivar en una parálisis de gobierno ante la imposibilidad de llegar a acuerdos mínimos indispensables para la toma de decisiones y el ejercicio administrativo frente a los cuales los ordenamientos constitucionales no prevén mecanismos de solución.

En este sentido desde el momento en que los Poderes Legislativo y Ejecutivo se eligen con relativa autonomía y cada uno dispone de legitimidad de origen propia, la lógica de funcionamiento del sistema presidencial tiende a dejar abierta la posibilidad de que el presidente no cuente con una mayoría en el Congreso que garantice la funcionalidad del gobierno.

Por todo ello, en el presente capítulo pretendo desarrollar en primer instancia un análisis desde una perspectiva histórica de la relación que ha caracterizado el vínculo entre

³¹ Entiéndase por “gobierno dividido aquel en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario (50% + 1 de los escaños) en por lo menos una de las dos cámaras”. Ver, Lujambio, Alonso, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, UAM-IFE-CNCPyAP, México, 1996, pp. 9.

los poderes Ejecutivo y Legislativo en nuestro país. Después de esta etapa, me propongo acercar a las experiencias de gobiernos divididos en algunos estados de la república mexicana, además del estudio de las características de las legislaturas federales desde 1998 a 1997. Asimismo, pretendo exponer un esquema que concilie la necesidad de la gobernabilidad con ese mecanismo corrector, compensador y equilibrador del poder político representado en la posibilidad del gobierno dividido.

III.2. La subordinación del Legislativo al Ejecutivo: una perspectiva histórica.

Jorge Carpizo enumera las razones por las cuales históricamente el presidente ha logrado subordinar al poder Legislativo y a sus miembros:

- a) la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea;
- b) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial;
- c) relacionado con el inciso anterior; por agradecimiento ya que saben que le deben el sitio;
- d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y
- e) aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la del menor esfuerzo.³²

³² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, 1978, pp. 115.

Carpizo, en el mismo estudio, citando a Manuel Moreno Sánchez, señalada otras dos características, aunque de menor importancia: a) que los legisladores no pueden hacer carrera legislativa por que no son susceptibles de reelección en el periodo inmediato y b) la existencia de un solo periodo de sesiones en los meses que hay más fiestas y días de descanso, así como que las sesiones no son diarias y tienen lugar sólo por las mañanas.³³

Esta última característica difícilmente opera el día de hoy ya que, a raíz de las sucesivas reformas a la Ley Orgánica del Congreso, en la actualidad no es uno, sino dos los periodos ordinarios de sesiones, aunque prevalece el hecho de que las sesiones son por las mañanas y no diario.

Durante el desarrollo de este apartado y los siguientes iré abordando cada una de las tesis presentadas por Carpizo. A pesar de que ya han pasado dos décadas desde la publicación del clásico libro sobre presidencialismo de Carpizo es notorio que el presidente conserva, casi intactas, las llamadas facultades “metaconstitucionales”. El hecho de ser el jefe real del PRI otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, para este caso, la designación de los senadores y de la mayoría de los diputados.

A pesar de las promesas, primero, del presidente Carlos Salinas y en la actualidad de Ernesto Zedillo de romper con el vinculo metaconstitucional y modernizar al PRI en cuanto a sus sistemas de selección de candidatos, difícilmente se puede afirmar que se ha pasado de

³³ *Ibidem*, pp. 116.

las promesas a los hechos. Hasta ahora no se han hecho públicos y transparentes, mucho menos institucionalizado, mecanismos que respondan a lineamientos democráticos o cuando menos impliquen la participación de las bases del partido en el proceso de selección, además de suponer que el resultado sea respetado.

Por otro lado, desde 1934 hasta hace pocos años, el PRI dominó casi por completo la Cámara de Diputados; ya no se diga el Senado, que hasta 1988 fue un cuerpo prácticamente impenetrable para los partidos de oposición,³⁴ lo cual configuró uno de los pivotes básicos del régimen político mexicano: la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo debido a que la mayoría de los legisladores pertenecían al partido del presidente de la república, quien además es su líder real, y su carrera política dependía por completo de él.

A continuación presentaré un cuadro esquemático de los porcentajes de la cámara de diputados que mantuvo el PRI desde las elecciones federales de 1946 hasta 1985.

Año	% Mínimo	% Máximo
1946-1961	93.7	96.6
1964-1970	83.3	83.6
1973-1976	81.7	81.9
1979-1985	72.3	74.8

Fuente: Becerra Chávez, Pablo Javier, "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano. Evolución reciente y perspectivas de cambio", en *POLIS 96-1*, UAM-I, México, 1997.

Como podemos observar, a pesar de que el porcentaje de Diputados que mantuvo el

³⁴ Si se requiere un análisis más detallado de la integración de las cámaras desde 1946 hasta 1994, así como el impacto que tuvieron en ésta las sucesivas reformas electorales se recomienda consultar: Becerra Chávez, Pablo Javier, "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano. Evolución reciente y

PRI en la cámara le dio una mayoría cómoda, la necesaria para reformar la Constitución (66.7%), entre 1946 y 1985 perdió aproximadamente 20 puntos porcentuales, resultados de las sucesivas reformas y de la inclusión, primero, de los “diputados de partido” (1963)³⁵ y después el mecanismo de elección por representación proporcional (1977),³⁶ lo que aseguró cierto porcentaje de la cámara a la oposición.

Sin embargo, para la elección de 1988 las cosas dieron un giro de 180 grados. La escisión de la corriente democrática del PRI, en 1987, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, hacia prever un incremento en los niveles de competencia en las elecciones por venir. Es así como se constituye el Frente Democrático Nacional (FDN) impulsado por una convergencia opositora integrada por los partidos PARM, PPΣ, PMS y PFCRN para competir en torno a la figura de Cuauhtémoc Cárdenas por la presidencia.³⁷

Después de aquel controvertido proceso electoral, calificado unánimemente por la oposición como fraudulento e ilegítimo, al PRI le fue reconocido el 51.1% de la votación válida y 233 triunfos de mayoría relativa en las elecciones de la cámara baja. Con los diputados de R.P. que le fueron asignados (27) alcanzó sólo el 52% de los escaños, el PRI, por primera vez en su historia, no obtuvo el control de dos tercios de dicho órgano, razón por la cual ya no podía reformar la Constitución, sino a través de una coalición.

perspectivas de cambio”, en *POLIS 96-1*, UAM-I, México, 1997 y Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México*, Cal y Arena, México, 1993.

³⁵ Ver, capítulo II de este trabajo.

³⁶ Ver, capítulo II de este trabajo.

El Sistema Presidencial y el Gobierno Dividido, el Caso Mexicano

El hecho de que por primera vez el PRI no contara por lo menos con dos terceras partes de la cámara baja inauguraba para el partido gobernante la necesidad de establecer coaliciones estables o *ad hoc*, y no sólo para aprobar reformas constitucionales, sino, aun más, para aprobar leyes secundarias.³⁸

Ahora el PRI, o mejor dicho, el presidente estaba obligado a negociar con otra(s) fuerza(s) política(s) reformas o adiciones a la Constitución. Esto significó el inicio de la institucionalización de la negociación y de los compromisos entre las fuerzas políticas nacionales y la limitación legislativa al poder presidencial.

En cuanto al Senado, es hasta 1988 que a raíz del arrastre de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas la oposición triunfa en el DF y Michoacán, lo que permite que ocupen un espacio cada uno de los dos senadores electos por estado, en esta cámara. No obstante estos cuatro senadores sólo representaban el 6.3% de la cámara.

Ante la inminente caída del apoyo en las urnas de los candidatos del PRI el gobierno de Miguel de la Madrid implementa en la reforma electoral de 1986 la llamada “cláusula de gobernabilidad”, que tenía por objeto asegurar una mayoría absoluta (50+1) en la Cámara de Diputados al partido mayoritario en caso de no obtenerla en las urnas. En 1988 no se aplicó esta cláusula, sino el segundo supuesto para asignar diputados de representación

³⁷ Esta coalición se dio sólo para la presidencia, en cuanto a la elección de diputados y senadores cada partido presentó sus candidatos de forma independiente.

³⁸ La necesidad de una coalición para aprobar leyes secundarias se le presentó al PRI solo hasta la elección federal de 1997. Recordemos que entre 1988 y 1997 el PRI mantuvo una mayoría absoluta hasta esta elección.

proporcional que detallamos en el capítulo segundo de este trabajo y que señala que partido tendrá derecho a diputados de representación proporcional: cuando el partido mayoritario tuviera el 51% o más de la votación efectiva y sus triunfos distritales representaran una proporción menor a la mitad mas uno de la cámara, se le debían asignar tantos diputados de R.P. como fueran necesarios para igualar ambos porcentajes, hasta un máximo de 70%. Operó el principio de proporcionalidad. Al PRI se le asignaron 27 diputados de R.P. que necesitaba para alcanzar el 52% ($233+27=260$) de la cámara.

A pesar de los cambios que sufrió la cláusula de gobernabilidad con la reforma de 1989,³⁹ en las elecciones de 1991 no hubo necesidad de aplicarla. El PRI obtuvo 61.47 del total de los votos válidos y 64.20% de la votación efectiva. La cláusula no se aplicó y se implementó de nuevo un mecanismo de proporcionalidad.

Cabe resaltar la importancia que tuvo la reforma de 1993 en cuanto a los mecanismos de integración de la cámara baja.⁴⁰ Con esta reforma los diputados de representación proporcional serían asignados proporcionalmente de acuerdo al porcentaje de votación efectiva de cada partido, considerando dos límites. Lo que dejaba abierta la posibilidad de que el partido mayoritario obtuviera un margen amplio de sobrerrepresentación. Ningún partido podía obtener más del 60% de los escaños si obtenía menos de 60% de los votos, y si obtenía entre 60 y 63% de la votación se representaba proporcionalmente, pero en ningún escenario partido político alguno podía obtener más del 63% de la cámara.

³⁹ Ver, capítulo II de este trabajo.

Además de que desaparece la cláusula de gobernabilidad, como vimos, se aprobó que por ambos principios (R.P. y M.R.) ningún partido podría tener más del 63% de la cámara. Es decir, por decreto ningún partido tendría de ahora en adelante la posibilidad de tener el porcentaje necesario (66%) de la cámara para reformar la Constitución.

Con esta fórmula electoral, el PRI obtuvo en 1994 el 50.22% de la votación válida, el 52.57% de la votación efectiva y el 60% de los escaños.

Observamos, hasta este periodo (1988-1997) que el PRI mantuvo una mayoría absoluta que, aunque ya no era la indispensable para reformar la Constitución, le daba un margen amplio para la negociación de una coalición. Como sabemos, esta coalición, por muchos criticada,⁴¹ en el sexenio de Carlos Salinas se concretó con el Partido Acción Nacional (PAN) excluyendo por completo al resto de la oposición, básicamente al recién constituido Partido de la Revolución Democrática (PRD).⁴² La estrategia del PAN fue la de apoyar al gobierno a cambio del reconocimiento de sus triunfos en el ámbito local y de una nueva reforma electoral.

La primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo estuvo caracterizada, a diferencia de su antecesor, por el reconocimiento y la inclusión de las fuerzas políticas más importantes, incluyendo, por vez primera, al PRD. Prevalcieron durante este periodo coaliciones

⁴⁰ Ver, capítulo II de este trabajo.

⁴¹ Durante este sexenio se conocieron las llamadas “concertaciones”, las cuales fundamentalmente, implicaban el apoyo del PAN al PRI en el Congreso a cambio del reconocimiento de los triunfos del PAN en las elecciones locales.

temporales o más bien acorde a los temas que se presentaban, inclusive hubo reformas que se aprobaron por consenso como las reformas a la Constitución en materia electoral en 1996. Sin embargo, en las reformas o adiciones que no requerían el apoyo de una coalición prevaleció el criterio presidencial y la mayoría priísta.

El cambio básico en este aspecto de la reforma electoral de 1996 es que el margen máximo de sobrerrepresentación de un partido sería de 8%. Es decir, para que un partido pudiera contar con la mayoría absoluta de la cámara baja necesitaba un porcentaje de la votación efectiva mínimo de 42.2%.

Las elecciones intermedias de 1997 significaron, por un lado, la consolidación de un sistema de partidos multipartidista moderado con tres fuerzas políticas importantes: PRI, PAN y PRD. Y, por otro, como consecuencia del primero, la pérdida total de la hegemonía priísta en el Congreso. La conformación del Congreso quedó de la siguiente manera: en la Cámara de Diputados, al PRI le correspondieron 239 diputados (165 de mayoría y 74 de representación proporcional); al PAN 121 (64 y 57); al PRD 125 (70 y 55); al PT siete (uno de mayoría y seis de representación proporcional) y al PVEM, ocho plurinominales. Ninguno de los partidos obtuvo la mayoría absoluta de la cámara, de manera que por primera vez en la historia el presidente ya no contaba con una mayoría de diputados de su partido lo que hacía necesaria la negociación con otras fuerzas políticas, no sólo para reformar la Constitución, sino ahora también para aprobar o modificar leyes secundarias y

⁴² Después de la elección presidencial de 1988 el FDN no logra cohesionarse en un partido político fragmentándose. El único partido que apoya el proyecto de crear un nuevo partido es el PMS que, de hecho, cede su registro para la constitución de lo que más tarde se conoció como el PRD.

cuestiones tan importantes para el gobierno como el presupuesto.

En 1997 se eligió a 32 senadores (1/4 de la cámara) por el principio de representación proporcional.⁴³ El PRI perdió la mayoría calificada en el Senado, ya que de los 95 escaños que tenía, 31 dejaron los espacios a raíz de la elección para quedar con 64 a los que se sumaron los 13 que obtuvo para quedar con 77 Senadores. Una enmienda constitucional requiere de las dos terceras partes de los votos, que en el caso del Senado son 85 posiciones, las cuales no alcanzó el PRI por sí solo.

El PAN contaba con 25 escaños, uno terminó su periodo, pero aumentó su cuota con los nueve ganados para totalizar 33. El PRD conservó los cinco que ya tenía, pero aumentó su peso político con otros ocho adicionales para disponer de 13. Al PVEM y al PT se les asignó un senador a cada uno.

Las elecciones intermedias de 1997 marcaron una nueva etapa en el proceso de cambio político que vive México. Una de las facultades metaconstitucionales del presidente (“la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea”, Carpizo) se había diluido en estas elecciones. El PRI ya no podía, por sí sólo, reformar la Constitución ni las leyes secundarias. El presidente y su partido de ahora en adelante tendrían que negociar con otras fuerzas políticas aspectos importantes de gobierno.

III.3. La experiencia de gobiernos divididos en el ámbito federal y los estados.

Ambito federal

La posibilidad de que el resultado de las elecciones de 1997 propiciara un gobierno dividido significaba para algunos la ingobernabilidad,⁴⁴ para otros, la posibilidad de generar por primera vez un real equilibrio entre los poderes y un elemento más que apuntalaba la transición a la democracia.

Desde la instalación y toma de protesta de la nueva legislatura se ha podido observar que el problema de tener un gobierno dividido no ha sido fácil de superar. Sobre todo si tomamos en cuenta que, hasta las tres últimas elecciones (88, 94 y 97), México era un caso en donde el partido en el gobierno, con más de 7 décadas en el poder, había tenido una cómoda mayoría en el Congreso, lo que le permitió gobernar sin tener la necesidad de negociar con otras fuerzas políticas enmiendas a la Constitución o las leyes secundarias.

El 12 de abril de 1997 el presidente Ernesto Zedillo tomó protesta a los candidatos a diputados, senadores y asambleístas. En su discurso remarco una y otra vez la necesidad de seguir contando con la mayoría en el Congreso que le permitiera seguir impulsando el cambio. Era necesario mantener la mayoría para afianzar las políticas económicas, para

⁴³ Para ampliar información acerca de cómo se integra la Cámara de Senadores se sugiere revisar el capítulo II de este trabajo.

ofrecer más educación, mas servicios médicos y asistenciales, para resolver los problemas agrarios y, en suma, para culminar el programa de gobierno que inició el 1° de diciembre de 1994. Abiertamente apostó al triunfo del PRI en las elecciones y advirtió que sólo la mayoría de su partido en el Congreso garantizaría la continuidad de la política económica y los cambios que México necesitaba.⁴⁵

Sin embargo, el resultado de las elecciones obligó al gobierno a replantear la estrategia. Por primera vez la suma de los diputados de oposición le daba la mayoría absoluta. Entonces, el gobierno y el PRI le apostaron a la incapacidad de los otros partidos para conformar un bloque opositor que representara un obstáculo serio para el PRI.

Una vez sancionadas las elecciones empezaron las negociaciones entre los partidos representados en la cámara baja, el primer resultado se concretó el 13 de agosto con el Acuerdo para la independencia, autonomía y gobierno democrático de la Cámara de Diputados, suscrito por los coordinadores del PRD, PAN, PT y PVEM, excluyéndose el PRI. Cuyo contenido básicamente era replantear la relación entre poderes, así como asegurar la gobernabilidad de la cámara e introducir algunos cambios en su funcionamiento. Destacaban la desaparición de la Gran Comisión, trasladando la totalidad de sus funciones a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política cuya presidencia sería rotada cada seis meses entre todos los partidos representados en la cámara. Habría que añadir que esta comisión sería ocupada para el primer periodo por un miembro de la oposición, el coordinador de la fracción panista Carlos Medina Placencia. Además, se acordó que el

⁴⁴ Ver, *PROCESO*, núm. 1080, 13 de julio de 1997, pp. 6-12.

presidente de la mesa directiva para el mes de septiembre sería el coordinador perredista Porfirio Muñoz Ledo, quien además contestaría el informe presidencial.

Lo anterior no fue aceptado por el PRI, después de varios intentos de negociación el gobierno, a través del Secretario de Gobernación, opto por tratar de boicotear infructuosamente la instalación y toma de protesta de la nueva legislatura.⁴⁶ No obstante, al final la crisis se conjugó y el 8 de septiembre el presidente rindió su informe de gobierno. La gravedad de la crisis generada pudo haber resultado en el rompimiento del orden constitucional.

Superada esta crisis, en los meses por venir se vislumbraban dos nuevas discusiones no menos importantes. La primera sería la integración de las comisiones y comités de la cámara. La segunda, la discusión de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la federación.

Desde el principio de las negociaciones el PRI reclamó para sí no solo la mayor cantidad de aquellas (comisiones y comités), sino las más importantes, mismas que, de acuerdo a las negociaciones entre el bloque opositor, se habían repartido PAN y PRD con el apoyo del PT y el PVEM. Cuando no lo consiguió (el PRI) amenazó con no participar en ninguna comisión, mucho menos asumir las presidencias de aquellas que le quisiera dejar el bloque opositor. La decisión última quedó en manos del pleno. Después de la votación correspondiente, la presidencia de comisiones vitales para el gobierno quedo en manos de la

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ Ver, *PROCESO*, núm. 1087, 31 de agosto de 1997, pp. 6-10 y *PROCESO*, núm. 1088, 7 de septiembre de 1997, pp. 6-10.

oposición. La de la comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, para el PRD, y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la del Comité de Administración para el PAN. Al final al PAN y PRD les toco presidir 14 comisiones a cada uno, al PRI 27 al PT y al PVEM dos a cada uno.⁴⁷

Al finalizar el primer periodo ordinario de sesiones de esta legislatura, se discutió un elemento crucial de gobierno: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Los resultados de las elecciones del 6 de julio representaban la posibilidad de que el Poder Legislativo, por primera vez en más de setenta años, rechazara una iniciativa de Ley de Ingreso y Presupuesto de Egresos de la federación. Lo que podría tener un doble significado. Por un lado, el ejercicio pleno de las funciones financieras y de control del Congreso, lo que redituaria en un equilibrio de poderes. Por el otro, un afianzamiento de la oposición en futuras discusiones o aprobación de leyes.

Las posibles salidas a esta coyuntura, la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, nos da la impresión desde el inicio estaban más o menos definidas. Partiremos de la idea de que el PRI apoyaría en las dos Cámaras la iniciativa presidencial. En primer lugar nos referiremos a los escenarios que pudieran presentarse en cuanto a la aprobación de la Ley de Ingresos. Primero, si las dos cámaras aprobaban una Ley de Ingresos que no agradara al Ejecutivo, éste puede “vetar” la ley, negándose a publicarla. Aunque si las dos cámaras reúnen dos terceras partes de los votos por sí solas pueden superar el veto, cosa que nunca sucedería ya que en la Cámara de Senadores el PRI todavía

⁴⁷ Ver, *PROCESO*, núm. 1092, 5 de octubre de 1997, pp. 33-35.

conserva mayoría absoluta, y esto solamente es, en él supuesto que en la Cámara de Diputados se lograra un consenso suficiente para aprobar la Ley por dos terceras partes de los diputados, cuestión que resulta no menos difícil. Segundo, si sólo la Cámara de Diputados aprueba la Ley de Ingresos, podría el Senado de la República rechazar ese dictamen, cosa nada difícil considerando como ya mencionamos su composición, los diputados tendrían que revisarlo y ambas instancias tendrían que aprobar el nuevo proyecto por mayoría absoluta, pero se corre el riesgo de presentarse el escenario donde el presidente de niegue a publicarla. Tercero, en ambos escenarios si no hay aprobación tanto del Ejecutivo como del Legislativo se podría promover entonces una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, que determinaría si se puede aplicar una Ley de Ingresos igual a la de 1997, ya que ningún ordenamiento legal prevé que hacer.

La discusión sobre el Presupuesto de Egresos es posterior y todavía más incierta, por que es facultad exclusiva de los diputados (artículo 74-IV) y el Ejecutivo no tiene derecho al “veto” por dos motivos: no se trata de una ley y el Ejecutivo carece de tal facultad cuando la resolución no sea de ambas cámaras, sino exclusiva de alguna de ellas (artículo 72). Entonces, cuarto, se logra un consenso tal en el seno de las Cámaras y de éstas con el Ejecutivo que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se aprueban y publican sin mayor contratiempo. Escenario que resultaba por las características de la coyuntura poco probable. Quinto, el bloque opositor, a través de su mayoría, aprueba el Presupuesto de Egresos sin el consenso del PRI. Sexto y último y el que seguramente pocos imaginamos, pero que al final sucedió, que el PRI lograra una alianza con un partido de oposición lo suficientemente grande como para aprobar sin la necesidad de más votos la Ley de Ingresos

y el Presupuesto de Egresos, lo que difícilmente el Ejecutivo se negaría a publicar (ver cuadro 1 y 2).

Cuadro 1

COALICIONES LEGISLATIVAS POSIBLES	
Fracciones en la Cámara de Diputados	mayoría simple (251 diputados)
PRI + PVEM + PT	SI
PRI + PRD	SI
PRI + PAN	SI
PRD + PAN + PVEM o/y PT	SI

Cuadro 2

COALICIONES LEGISLATIVAS POSIBLES	
Fracciones en la Cámara de Senadores	mayoría simple (65 senadores)
PRI	SI
PRD + PAN + PVEM o/y PT	NO

En ambos casos la aprobación de la ley de Ingresos (por las dos cámaras) y el presupuesto de Egresos (sólo por la Cámara de Diputados) requerían de la mayoría absoluta de diputados o senadores según fuese el caso.

A lo largo de los meses de noviembre y diciembre la Cámara de Diputados fue escenario de un intenso e inusitado debate. Era el reflejo de la nueva correlación de fuerzas en el recinto parlamentario, así como escenario de intensas negociaciones entre el gobierno y

la oposición, acompañadas de una acentuada estrategia del gobierno para romper el mencionado bloque opositor en la Cámara de Diputados.

El 13 de diciembre, ante la sorpresa del resto de los partidos de oposición representados en la Cámara de Diputados, el PAN y el PRI elaboraron y aprobaron el dictamen final sobre el Presupuesto de Egresos. Los argumentos del PAN fueron que de no aprobarse el presupuesto el país habría caído en una crisis constitucional y financiera, y por otro lado, que a través de la negociación con el PRI-Gobierno se obtuvieron avances considerables sobre todo en cuanto a la asignación de recursos a los municipios lo que resultaba, según el presidente del PAN Felipe Calderón Hinojosa, estratégico para su partido.⁴⁸

En los estados

Los gobernadores de los estados se eligen cada seis años, mientras que las respectivas legislaturas cada tres. Por tanto, tenemos elecciones concurrentes e intermedias, esto último puede potenciar la posibilidad de generar gobiernos divididos.

Antes de las elecciones del seis de julio las experiencias de gobiernos divididos ocurrían ya en seis estados de la república, donde el partido del gobernador no tiene mayoría en el Congreso local, éstos eran: Chihuahua, Guanajuato, Aguascalientes, el Estado de México, Morelos y Coahuila.

⁴⁸ Ver, *PROCESO*, núm. 1103, 21 de diciembre de 1997, pp. 20-25.

Todo parece indicar que en todos estos estados, a pesar de sus diferencias, el esquema de gobierno dividido ha obligado a un más intenso y serio trabajo legislativo, a la negociación política para la búsqueda de consensos y a una relación de respeto entre los poderes.⁴⁹

Prestemos atención sobretodo a cuatro casos:

Chihuahua: en este estado el gobernador Francisco Barrio es panista, electo en 1992, su partido obtuvo también la mayoría en el Congreso local. Tres años más tarde, en la elección intermedia, el PRI recupero una amplia mayoría del Congreso. De un total de 24 diputados el PRI obtuvo 15 (62.5%), el PAN 7 (29.1%), el PRD y PT uno cada uno que representa el 4.1% respectivamente. No obstante, de las 641 resoluciones 87% se han tomado por consenso de las cuatro fracciones.⁵⁰

Guanajuato: este es un caso muy singular. Ante la impugnación de las elecciones para gobernador en 1991, el priista electo Ramón Aguirre, tuvo que renunciar antes de tomar posesión. Tomó posesión como gobernador interino el panista Carlos Medina Placencia, pero como no se anuló la elección para diputados locales, tuvo que ejercer su mandato con un Congreso de mayoría priista. En 1994 se renovó la legislatura local obteniendo nuevamente el PRI la mayoría. Un año más tarde, Vicente Fox, panista, ganó la gubernatura de manera abrumadora, sin embargo el Congreso de mayoría priista ya estaba ahí. Probablemente si hubiera habido elecciones concurrentes el PAN también habría tenido

⁴⁹ Ver, *PROCESO*, núm. 1077, 22 de junio de 1997, pp. 12-16.

mayoría en el Congreso. De un total de 28 diputados el PRI tiene 21 (75%), el PAN 5 (17.8%) y el PRD 2 (7.1%). De las resoluciones que ha emitido el Congreso 97% has sido por consenso.⁵¹

Aguascalientes: en este estado el gobernador es de origen priísta y una mayoría relativa del Congreso es de origen panista. De los 27 diputados de la legislatura 13 (48.1%) son panistas, 11 (40.7%) pertenecen al PRI, uno (3.7%) al PRD, al PT y al PC. Más del 70% de los 78 decretos emitidos han sido por unanimidad.⁵²

Estado de México: el gobernador surgió de las filas del PRI, aunque recordemos que el gobernador actual entro en sustitución de Emilio Chuayffet quien pasó a ocupar el cargo de Secretario de Gobernación, en 1996 hubo elecciones para renovar la legislatura quedando integrada de la siguiente manera: PRI 30 (40%) diputados, PAN 22 (29.3%), PRD 16(21.3%), PVEM 4(5.3%), PT 2(2.6%) y PC 1(1.3%). De los 25 dictámenes, 88% han sido aprobados por consenso.⁵³

En Coahuila, con ejecutivo priísta, el PRI tiene justo la mitad de las posiciones legislativas. Y en Morelos, se repite el esquema del Estado de México: tres minorías.

Del análisis de este apartado podemos decir, primero, que no será fácil que el gobierno y el PRI asimilen que la hegemonía priísta en las cámaras terminó. Se tendrá que

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*

institucionalizar la negociación y el dialogo entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso, así como entre poderes. Sin que esto signifique la subordinación de un poder a otro. No obstante este proceso puede ser largo y siempre existirá el riesgo del rompimiento del orden constitucional ante la imposibilidad de llegar acuerdos básicos.

Segundo, la experiencia sobre todo en los gobiernos locales de estos casos nos señala que a pesar de que no se presenta en todos los casos una convivencia sana y respetuosa entre poderes, tampoco se ha caído en ningún caso en ingobernabilidad. Es decir, el escenario catastrofista de la ingobernabilidad y la parálisis parece no haber tenido cabida.

Tercero, a pesar de los conflictos para la instalación de la cámara baja se pudo superar la discusión y aprobación de un elemento tan importante para el gobierno como es la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Esto puede significar la viabilidad de formar coaliciones, tal vez no con carácter permanente, pero si temporales de acuerdo a los temas a discutir y aprobar. Empero, habrá que tener en cuenta las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidos.

Y cuarto, es necesaria una discusión afondo acerca del papel que juegan las minorías a la hora de las votaciones. Con esto quiero decir, por un lado, que uno de los principios de las democracias modernas debe ser el reconocimiento e inclusión de las minorías,⁵⁴ pero por otro lado, en muchos casos son las pequeñas minorías las que equilibran la balanza en un

⁵³ *Ibidem.*

lado o en otro, lo que aumenta su capacidad de chantaje, aun siendo minorías que no representan ni el 5% de la cámara.

En el siguiente apartado analizaremos con más detalle los problemas de los gobiernos divididos y expondremos una serie de propuesta para sortear estos problemas en el caso mexicano.

III.4. Los principales problemas de los gobiernos divididos: una propuesta para sortearlos en la emergente pluralidad mexicana.

A pesar de que las formulas de sobrerrepresentación, encaminadas a sortear los problemas de gobernabilidad en un sistema donde el partido del presidente no obtuvo la mayoría en el Congreso, son consideradas antidemocráticas, algunos de los argumentos a favor de este tipo de mecanismos no dejan de ser razonables. No es fácil combinar un sistema presidencial con un sistema de partidos multipartidista, ya que se minimiza la posibilidad de que el partido del presidente cuente con una mayoría que le apoye en el legislativo. Alonso Lujambio señala que “el centro del problema está en que, en un sistema presidencial, los partidos de oposición no están fuertemente incentivados a apoyar al presidente en el Congreso cuando su partido no cuenta con la mayoría de los escaños en dicho órgano. Se dice que, en el escenario en que las oposiciones decidan cooperar con el presidente aprobando sus iniciativas de ley y dicha cooperación es exitosa, los créditos políticos tiende a llevárselos el partido del presidente, y no sus “socios opositores” en el

⁵⁴ Salazar, Luis, y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, IFE, México, 1993.

Congreso; por el contrario, si la cooperación fracasa, los costos electorales tienden a ser compartidos por el partido del presidente y por sus “socios opositores” en el legislativo”.⁵⁵

Además, el presidente cuenta con un periodo rígido de gobierno, por lo tanto no le es imprescindible el apoyo de la legislatura, por otro lado, el presidente no puede disolver la legislatura, a menos que se rompa el orden constitucional, y convocar a nuevas elecciones.

Obviamente, la manera más fácil de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo, sin imponer formulas que generen mayorías artificiales como la llamada cláusula de gobernabilidad que se implementó en México, es cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo. Sin embargo, como ya mencionamos anteriormente, para el caso de México nadie siquiera ha pensado en esta posibilidad como mecanismo de solución a los problemas de parálisis e ingobernabilidad en los sistemas que presentan un sistema presidencial con multipartidismo.

A continuación expondré una serie de variables, que pueden maximizar la probabilidad de una democracia presidencial estable de acuerdo a las características jurídico-institucionales que actualmente prevalecen en México.

Un primer elemento, expuesto ampliamente por Alonso Lujambio, es que el federalismo posibilita que los partidos derrotados a nivel nacional adquieran triunfos en los niveles inferiores (local o municipal) lo que favorece que se minimice el efecto de suma cero

⁵⁵ Lujambio, Alonso, *Federalismo...*, *op. cit.*, pp. 61.

de los sistemas presidenciales, que los partidos se integren al sistema, asuman una actitud más responsable y reduzcan la superoferta política que se ve atemperada por el riesgo de que en cualquier momento puede entrar a gobernar. Además, el federalismo, propicia la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan en distintos niveles, por tanto facilita instancias institucionales de discusión, negociación y acuerdo.⁵⁶

Segundo, un sistema presidencial donde el Ejecutivo ejerce su dominio sobre los otros poderes (presidencialismo) debilita los espacios de negociación y acuerdo. La reelección inmediata de los legisladores parece ser el camino más sólido en este sentido ya disminuye la influencia del presidente o el partido a la hora de la toma de decisiones, su futuro político no dependerá tanto de la nominación del partido o del presidente, sino de la confianza de sus electores, además de que posibilita la profesionalización de los parlamentarios en las tareas propias de éstos e intensifica el equilibrio entre los poderes.

Tercero, la variable sistema de partidos juega un papel importante, es más probable que se reduzcan los problemas de los sistemas presidenciales con la combinación sistema presidencial-bipartidismo o un sistema con moderado pluralismo que una combinación sistema presidencial-multipartidismo. Este último escenario potencia la formación de gobiernos divididos.⁵⁷

⁵⁶ *Ibidem*, cap. I.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 91.

Cuarto, aun que elecciones concurrentes no sean garantía de generar para el presidente una mayoría en el Congreso es muy probable que el calendario de elecciones legislativas y presidenciales puede incrementar o disminuir dicha probabilidad. En este sentido, la ausencia de elecciones intermedias y la celebración de elecciones concurrentes puede ser la salida optima.⁵⁸

Por último, la institucionalización de la negociación es una necesidad. El problema de combinar presidencialismo con multipartidismo se centra en la dificultad de sostener coaliciones en el Congreso,⁵⁹ además como ya vimos no existe muchos incentivos de cooperación entre el presidente y los partidos de oposición representados en el Congreso. Sin embargo, queda la posibilidad de construir coaliciones acordes a cada pieza de legislación que seguramente tendrán que ser constantemente renegociadas.

Es muy probable que para las elecciones del año 2000 no sólo se presente un escenario en donde ningún partido político alcance la mayoría en el Congreso como sucede en la actual legislatura, sino que esta tendencia se acentúe. Es por ello que es necesario avanzar en la discusión de propuestas concretas sobre los puntos arriba señalados.

En principio de cuentas me parece que los mecanismos de sobrerrepresentación, como una cláusula de gobernabilidad, resultan soluciones no democráticas, por el contrario, habrá que avanzar en la eliminación de la sobrerrepresentación, a pesar de que ahora es de sólo el

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 82.

8%, de tal suerte que se busque igualar el porcentaje de votación obtenido con el porcentaje de representación.

Asegurar un número moderado de partidos puede resultar muy positivo para evitar la fragmentación de las votaciones. Hay dos formas de reducir el número de partidos en la cámara baja. La primera sería eliminar los diputados de representación proporcional. La consecuencia previsible es que para el año 2000 podríamos tener un escenario con tres partidos importantes representados en la cámara (PRI, PAN y PRD). La segunda, plantea sólo elevar el umbral de representación del 2% actual a 5% o más para hacer más restrictivo el acceso a la cámara de pequeños partidos. Cualquiera que fuera la fórmula que se adoptara sería conveniente se implementaran no sólo en el ámbito federal, sino también en los estados. En los dos escenarios, de acuerdo a las últimas tendencias electorales, resultarían en la desaparición de los órganos de representación de los partidos muy pequeños.

La discusión de las elecciones intermedias para renovar el legislativo sería de gran relevancia. La concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas puede producir, por el factor de arrastre, una mayoría del partido del presidente en el Congreso. Aunque no necesariamente sucede. Pero, en las elecciones intermedias el presidente puede perder esa mayoría. Por otro lado, si en las elecciones concurrentes el presidente no obtiene la mayoría en las elecciones intermedias pueden representar la posibilidad de obtenerla. Una salida puede ser la eliminación de las elecciones intermedias seguida de la reducción del periodo de duración del presidente, por ejemplo, a 4 o 5 años. Sin embargo, esta medida no deja de ser cuestionable, ya que las elecciones intermedias son también una especie de referéndum o

mecanismo corrector de las políticas del gobierno, en donde los electores califican su desempeño.

Para finalizar, la reelección parece ser una asignatura impostergable. Se ha iniciado seriamente el debate acerca de uno de los procedimientos básicos que diseñó el PRI para su consolidación como única fuerza política capaz de centralizar el poder: la reelección legislativa de carácter no inmediato. Siguiendo la lógica de Jorge Carpizo, Benito Nacif llega a la conclusión de que “la no-reelección consecutiva vino a potenciar su capacidad (del PNR antecedente del PRI) de influir en la nominación de candidatos y de controlar el acceso a los puestos del Congreso”.⁶⁰

Se podría llegar a pensar que las dos necesidades básicas para implantar la reelección legislativa inmediata son las que menciona Luis Carlos Ugalde y que resume Alonso Lujambio en su ensayo reelección legislativa y estabilidad democrática así: 1) por un lado el que los miembros del Poder Legislativo no puedan reelegirse en el periodo inmediato posterior ha imposibilitado el surgimiento de una auténtica carrera legislativa, la consecuencia es la escasa profesionalización del Poder Legislativo en México, así como el debilitamiento de este poder frente al ejecutivo. 2) Por otro lado, la regla de la no-reelección hace que diputados y senadores no adquieran un sentido de responsabilidad en su relación

⁶⁰ Nacif, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en *POLÍTICA Y GOBIERNO*, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1997.

con sus representados en sus distritos y estados. Al no poder ser reelecto, el legislador no encuentra incentivo alguno para velar por los intereses de sus bases electorales.⁶¹

Algunos autores han observado a través del estudio de la composición de las cámaras una profesionalización casi inexistente. Por otro lado, a pesar de todavía no implementarse la reelección, la constante potencialización de la competencia política han hecho que los partidos y sus candidatos tengan más cuidado de las bases y las demás fuerzas políticas locales con el incentivo de permanecer en la cámara.

Aun estableciéndose la reelección, el diputado debe observar una cualidad esencial para mantenerse como serio aspirante a la reelección: su decisión tiene que superar el dilema de disciplinarse a lo que el partido consiente, y a la vez, desarrollar posturas que redunden en beneficio de sus bases locales. Esto no siempre puede resultar fácil de cumplir. Por otro lado en ocasiones el partido considera necesarias ciertas medidas pertinentes aún en perjuicio del electorado que apoyo a su candidato en cierto distrito, y viceversa, así lo describe José Antonio Crespo cuando reflexiona que “tales partidos deben buscar un equilibrio para sus legisladores entre la presión ejercida por los electores (de cuya voluntad se desprende permanecer o no en el poder), y la que proviene de la diligencia partidista, que busca un mínimo de cohesión y disciplina para sacar adelante programas partidarios al Congreso”.⁶²

⁶¹ Ver, Lujambio, Alonso, “Reelección legislativa y estabilidad democrática”, en *Estudios ITAM*, Primavera 1993, pp. 33-60.

Existen otros obstáculos que pueden considerarse como imprescindibles. El patronazgo presidencial y el patronazgo o cacicazgo local son peligros en los que puede caer una sociedad que esta regida, en muchas partes todavía, por mecanismos tradicionales. En este sentido la creciente competencia política haría que dichos mecanismos fueran fácilmente identificables y absorbidos por una presión mayor de la oposición en términos de competitividad (esto no redundaría de manera axiomática en la abolición de las prácticas antes mencionadas). Sin duda la disolución paulatina del corporativismo estatal puede contribuir al perfeccionamiento de nuevas formas de desarrollo político de carácter moderno y democrático. No con ello, doy por sentado que estas formas de gobierno no puedan persistir. No obstante, me parece que el costo es menor al que representa seguir sin legislar acerca de la reelección inmediata.

A pesar de nuestra opinión, como menciona Lujambio: “los regímenes tienen que decidir entre promover una vasta representación política y seguir una línea de política sostenida; entre acentuar el ideal de la estabilidad en la conducción de las políticas y el ideal de la sensibilidad a la demanda pública; entre la eficiencia y la agilidad en el proceso de toma de decisiones y el imperativo democrático de encontrar un consenso mayoritario a través de la negociación y el acuerdo políticos”⁶³.

⁶² Crespo, José Antonio, “¿Un semipresidencialismo en México?”, en *Albores*, año 1, núm. 1, julio-agosto 1997.

⁶³Lujambio, Alonso, *Federalismo...*, *op. cit.*, pp. 93-94.

Conclusiones

He abordado los aspectos teóricos sustanciales que ocupan a la relación Ejecutivo-Legislativo dentro del ámbito de la separación de poderes en un sistema presidencial.

Desde la perspectiva histórica, examinamos las características del Poder Legislativo, así como los cambios que se han presentado en su organización e integración a partir de la década de los cuarenta. Estos cambios, cualitativos y cuantitativos, sin duda han marcado la transformación de la tradicional preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.

Con el cambio de la correlación de fuerzas en el Congreso, ahora se plantea la posibilidad de ejercer un real equilibrio de poderes. Posibilidad que se vio negada durante décadas por la coincidencia del poder presidencial con la mayoría de su partido en la cámaras.

Sin embargo, desde la perspectiva analítica, la creciente competitividad electoral, así como la aparente consolidación de un sistema de partidos multipartidista pone de relieve que, si se mantiene el marco jurídico actual, difícilmente en futuras elecciones el presidente cuenta con la mayoría en el Congreso. De tal suerte que el buscado equilibrio de poderes corre el riesgo de transformarse en parálisis e ingobernabilidad.

He planteado algunas propuestas para conciliar estos dos aspectos: multipartidismo con gobernabilidad. A pesar de ello, me parece se debe legislar en el futuro inmediato en

cuanto a lo que se refiere a los instrumentos jurídicos que prevengan y solucionen, ante la imposibilidad de generar consensos mínimos en las cámaras, cuestiones medulares de gobierno como la aprobación del presupuesto.

En esta discusión se tendrá que conciliar la conveniencia de reducir el número de partidos con la “deseable” inclusión de las minorías. Se tendrá que decidir si promover una amplia representación política, que incluya a las minorías poco representativas, o en acentuar el ideal de la estabilidad del gobierno.

Por último, espero que el presente trabajo sea el punto de partida de investigaciones posteriores sobre aspectos más específicos de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, enmarcadas en la consolidación de una pluralidad de fuerzas políticas inmersa en el proceso de transición a la democracia mexicana.

Bibliografía

- ◆ Becerra Chávez, Pablo Javier, “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas”, en *POLIS 94*, UAM-I, México, 1995.
- ◆ Becerra Chávez, Pablo Javier, “La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano. Evolución reciente y perspectivas de cambio”, en *POLIS 96-1*, UAM-I, México, 1997.
- ◆ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, FCE, México, 1995.
- ◆ Cansino, Cesar, *Construir la democracia; limites y perspectivas de la transición en México*, CIDE-Miguel Angel Porrúa Grupo editorial, México, 1995.
- ◆ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978.
- ◆ Crespo, José Antonio, “¿Un semipresidencialismo en México?”, en *Albores*, año 1, núm. 1, julio-agosto 1997.
- ◆ Crespo, José Antonio, *Jaque al rey, hacia un nuevo presidencialismo en México*, Joaquín Mortiz, México, 1996.
- ◆ Crespo, José Antonio, *Urnas de pandora*, ESPASA CALPE, México, 1995.

- ◆ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.
- ◆ Larry Diamond, y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996.
- ◆ Lujambio, Alonso, “Reelección legislativa y estabilidad democrática”, en *Estudios ITAM*, primavera 1993.
- ◆ Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, IIS-UNAM, México, 1995.
- ◆ Lujambio, Alonso, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, UAM-IFE-CNCPyAP, México, 1996.
- ◆ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México*, Cal y Arena, México, 1993.
- ◆ Nacif, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en *POLÍTICA Y GOBIERNO*, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1997.

- ◆ Salazar, Luis, y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, IFE, México, 1993.
- ◆ Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, 1, Alianza Universal, segunda edición ampliada, Madrid, 1992.
- ◆ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1996.
- ◆ Sayeg Helú, Jorge, *El poder legislativo mexicano*, Editorial Trillas, México, 1991.

Hemerográfica

- ◆ *PROCESO*, núm. 1077, 22 de junio de 1997.
- ◆ *PROCESO*, núm. 1080, 13 de julio de 1997.
- ◆ *PROCESO*, núm. 1087, 31 de agosto de 1997.
- ◆ *PROCESO*, núm. 1088, 7 de septiembre de 1997.
- ◆ *PROCESO*, núm. 1092, 5 de octubre de 1997.
- ◆ *PROCESO*, núm. 1103, 21 de diciembre de 1997.