

*Universidad Autónoma Metropolitana  
Unidad Iztapalapa*

*Maestría en Estudios Sociales  
Línea en Procesos políticos*

*Tesis:*

*Gobierno Dividido en México. El  
Congreso y la aprobación de los  
presupuestos 1998-2000*

*Presenta:*

*Lic. Daniel Bautista Contreras*

*Asesor:*

*Dr. Pedro Castro Martínez*

*Marzo del 2001*

# Índice

	<u>Página</u>
<b>Introducción General.</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. Gobierno dividido, ubicación conceptual y consecuencias en el sistema presidencial.</b>	<b>3</b>
I.1. Introducción.	3
I.2. La división de poderes, el sistema presidencial y el presidencialismo.	4
I.2.1. Definición, importancia y organización del Congreso en el sistema presidencial.	9
I.3. Definición de gobierno dividido.	14
I.3.1. Dinámica de funcionamiento de los gobiernos divididos en el sistema presidencial: conflicto y negociación.	22
I.4. Influencia de los sistemas electorales en la formación de gobiernos divididos.	29
I.4.1. Sistemas de representación (mayoritario, proporcional y mixto).	31
I.4.2. Boleta única o boletas separadas.	33
I.4.3. Elecciones simultáneas y elecciones intermedias.	34
I.4.4. Umbral mínimo de votación.	35
I.5. Influencia de los sistemas de partidos en la formación de gobiernos divididos.	36
I.6. Influencia de la preponderancia de las agendas locales en la formación de los gobiernos divididos.	37
<b>Capítulo II. La relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo: una mirada histórica.</b>	<b>39</b>
II.1. Introducción.	39
II.2. El presidencialismo mexicano: antecedentes y formación.	42
II.2.1. La Constitución y las relaciones entre los poderes: 1857-1917.	42
II.2.2. La peculiar forma de ejercer el poder: la presidencia fuerte, el partido hegemónico y el Congreso federal (1917-1994).	50
II.3. Las consecuencias de la subordinación del Legislativo al Ejecutivo (1929-1994).	67
II.3.1. La limitada profesionalización de los legisladores y el órgano legislativo.	67
II.3.2. La escasa producción legislativa (iniciativas aprobadas cuyo origen fue el Congreso).	69
II.3.3. La nula promoción de la responsabilidad de los legisladores ante sus electores.	73
II.3.4. La falta de control sobre el Ejecutivo.	76

<b>Capítulo III. La aprobación de los presupuestos de los años 1998, 1999 y 2000 y las consecuencias del gobierno dividido en México.</b>	<b>79</b>
<b>III.1. Introducción.</b>	<b>79</b>
<b>III.2. El resultado de las elecciones de 1997 y las primeras consecuencias del gobierno dividido.</b>	<b>80</b>
<b>III.2.1. Los resultados electorales.</b>	<b>83</b>
<b>III.2.2. Gobierno dividido y la instalación de la nueva legislatura</b>	<b>85</b>
<b>III.3. Las facultades del Congreso y el veto presidencial en materia de presupuesto.</b>	<b>90</b>
<b>III.3.1. Escenarios de conflicto y negociación.</b>	<b>92</b>
<b>III.4. Gobierno Dividido: la ausencia de incentivos para la cooperación.</b>	<b>95</b>
<b>III.4.1. Costo-beneficio.</b>	<b>95</b>
<b>III.4.2. Sistema de Partidos.</b>	<b>98</b>
<b>III.4.3. Ausencia de una cultura legislativa y política democráticas.</b>	<b>100</b>
<b>III.4.4. Variables de coyuntura.</b>	<b>102</b>
<b>III.5. La aprobación del presupuesto 1998, 1999 y 2000.</b>	<b>106</b>
<b>III.5.1. Aprobación del presupuesto de Egresos para el año de 1998.</b>	<b>106</b>
<b>III.5.2. Aprobación del Presupuesto de Egresos para el año de 1999.</b>	<b>110</b>
<b>III.5.3. Aprobación del Presupuesto de Egresos para el año 2000.</b>	<b>114</b>
<b>III.6. Conclusiones preliminares.</b>	<b>123</b>
<b>Capítulo IV. El nuevo papel del Congreso mexicano y las propuestas para coexistir en o sortear el gobierno dividido.</b>	<b>127</b>
<b>IV.1. Introducción.</b>	<b>127</b>
<b>IV.2. Reflexiones sobre la productividad legislativa y el nuevo papel del Congreso mexicano.</b>	<b>128</b>
<b>IV.3. En la búsqueda de la eficacia y eficiencia gubernamental.</b>	<b>131</b>
<b>IV.3.1. Primer camino: la adecuación, sin limitar la formación de gobiernos divididos.</b>	<b>132</b>
<b>IV.3.2. Segundo camino: propuestas para sortear el escenario de gobierno dividido.</b>	<b>139</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>143</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>145</b>

## *Introducción General.*

En el mes de julio de 1997 tuvieron lugar las elecciones federales más competidas de los últimos diez años de la historia política de México. En ellas, el Partido Revolucionario Institucional, que hasta esa fecha había mantenido el control casi absoluto dentro del órgano legislativo, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la calificada en la de Senadores. Es decir, por vez primera, luego de más de seis décadas de contar con un gobierno unificado, el país arribaba a su primera experiencia a nivel federal de gobierno dividido.

Lo cual no debiera tomarse simplemente como un avance de la competitividad electoral y de las oposiciones, ya que algunos teóricos del fenómeno de los gobiernos divididos han advertido de los riesgos para la gobernabilidad de los sistemas de gobierno presidenciales que conlleva esta situación en donde el partido del Presidente no logró la mayoría absoluta en el Congreso. Más cuando se trata de países en donde estas conformaciones son apenas una novedad y no algo común.

Particularmente en el caso mexicano se ha advertido el riesgo de la inviabilidad del gobierno ante tales circunstancias. La ausencia de actores dispuestos a asumir la nueva realidad política, una reglamentación inadecuada y la falta de incentivos para la cooperación son sólo algunas de las características presentes en el caso mexicano y que han alimentado la incertidumbre no sólo en el Ejecutivo si no en el resto de los actores políticos respecto al futuro político de México, ante todo, por el momento de transición por el que pasa.

En el presente trabajo de tesis trataremos de dar respuesta a tres inquietudes fundamentalmente: a qué refiere el concepto de gobierno dividido, cómo han sido las relaciones tradicionales entre el Ejecutivo y el legislativo mexicanos y cómo evaluar la primera experiencia de gobierno dividido en el nivel federal en México. Para dar respuesta a estas interrogantes hemos definido tres objetivos en los que se dividirá básicamente la presente investigación. El primero consta de revisar y ubicar, con ayuda de destacados investigadores mexicanos, el concepto de gobierno dividido. Pensamos que aquí ha habido muchas confusiones respecto de lo que significa este fenómeno. En esta parte se presentaran las consecuencias que teóricamente trae consigo la formación de gobiernos divididos así como algunas experiencias recientes. En segundo término se tratará de revisar y presentar un bosquejo de la relación que históricamente ha prevalecido entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México. El período en el que nos basaremos ira de la promulgación de la Constitución 1957 hasta diciembre de 1999. Y tercero y último, vamos a intentar hacer una evaluación del impacto de la primera experiencia de gobierno dividido de la historia contemporánea de México. Hemos determinado que un elemento ideal para ello es la aprobación del presupuesto federal. Habremos de desmenuzar como fue ésta durante los tres años (1998-1999-2000) que duró la LVII legislatura.

La tesis se ha dividido en cuatro capítulos, el primero y segundo destinados a cumplir con los objetivos uno y dos respectivamente, mientras que en los capítulos tercero y cuarto tocaremos la tercer cuestión.

## *Capítulo I. Gobierno dividido, ubicación conceptual y consecuencias en el sistema presidencial*

### **I.1. Introducción.**

A lo largo de este capítulo expondremos los planteamientos teóricos respecto al arreglo constitucional que caracteriza al sistema de gobierno presidencial. La finalidad es exponer los principales elementos 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. En este marco, especial interés tendrá el tratamiento de un tema que resulta nodal para esta tesis, nos referimos a la conceptualización del fenómeno que se conoce como gobierno dividido, su origen y consecuencias.

En el primer apartado expondremos los lineamientos en los que se sustenta la teoría de equilibrio y división de poderes. La definición y las características que debe reunir un gobierno para que sea considerado de tipo presidencial, así como una variante de éste que se ha dado en llamar “presidencialismo”. Presentaremos la definición e importancia del Congreso en un sistema presidencial, así como las condiciones que debe reunir para cumplir eficazmente con sus funciones dentro de la teoría de los frenos y contrapesos, para de allí, abordar cuatro aspectos básicos sobre el Congreso: su autonomía, la independencia de sus miembros, la libertad en el funcionamiento de este órgano y para finalizar, la existencia de una segunda cámara, resultado del arreglo federal del Estado.

En el segundo apartado abordaremos el problema de la definición de lo que es un gobierno dividido. Trataré de establecer si cabe hablar de tipos y subtipos o de formas de gobiernos divididos y cuáles serían éstas, para concluir mostrando cuáles pueden ser teóricamente las consecuencias positivas y negativas que trae consigo el surgimiento de un gobierno dividido en los sistemas presidenciales.

La influencia de los sistemas electorales en la formación de gobiernos divididos será el objeto del tercer apartado. Tomaré cuatro variables como base de esta explicación y éstas son: el sistema de representación, el tipo de boleta, los efectos de contar con elecciones simultáneas e intermedias y el umbral mínimo de votación para tener acceso al Congreso.

El penúltimo apartado estará delimitado por la posible influencia de los sistemas de partidos en la conformación de un gobierno dividido. Tomaré en cuenta sólo dos variantes de los posibles sistemas de partidos: bipartidista y multipartidista.

Finalmente abordaré la influencia de los asuntos o agendas locales en la formación de gobiernos divididos.

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

La estructura institucional 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, estableciendo entre ellos mecanismos de control, de colaboración y mutua vigilancia. Todo en busca de un gobierno moderado y limitado en donde la libertad pudiera quedar debidamente protegida.

La doctrina de la separación de poderes fue parcialmente formulada por varios autores, entre los que destacan el filósofo británico del siglo XVIII John Locke y su contemporáneo el francés Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu, siendo este último su principal representante.

En el centro del planteamiento de Montesquieu se halla la exigencia irreducible de evitar que los tres poderes del Estado se encuentren concentrados en un solo órgano; su condena va en contra de la confusión de poderes, de la reunión de ellos en una sola persona o corporación.<sup>1</sup> En su obra clásica *El espíritu de las leyes* este autor no sólo plantea esta preocupación por distanciar los órganos de gobierno, sino también de encontrar los instrumentos necesarios de colaboración y control recíproco entre los distintos poderes, buscando con ello un esquema de gobierno equilibrado y moderado, es decir, en palabras del propio Montesquieu, que el poder controle al poder.

Esta teoría distingue tres funciones fundamentales que recaen en igual número de instituciones o poderes. La función ejecutiva, que consiste en aplicar las leyes y está confinada al poder Ejecutivo; la función legislativa, que consiste en hacer y modificar las

---

<sup>1</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de derecho constitucional*, IJ-UNAM, México, 1997, p. 100.

leyes y está confinada al poder Legislativo y la función jurisdiccional, que consiste en dirimir los litigios provocados por la aplicación de las leyes y está confinada al poder Judicial.

En las democracias occidentales la separación de poderes reviste dos formas principales, según el modo de relación entre el Legislativo y el Ejecutivo: el sistema de gobierno presidencial y el sistema de gobierno parlamentario. Para cumplir con el objetivo que aquí nos ocupa describiremos a continuación cuáles son los rasgos característicos de un sistema presidencial de acuerdo a la descripción que elaboraron dos autores, Maurice Duverger y Giovanni Sartori, para posteriormente sintetizarlas en una propia.

Maurice Duverger sostiene que un sistema de gobierno presidencial clásico debe cumplir tres puntos esenciales. 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 Presidente. Los miembros del gabinete, que se llaman ministros o secretarios, no tienen autoridad política propia, son los dirigentes administrativos de sus respectivos 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 Congreso son independientes uno de otro. Los elementos esenciales de esta independencia son: 1º. Que el Congreso no puede derribar al Gobierno presidencial retirándole su confianza o ejerciendo un voto de censura, como sucede en el régimen parlamentario; 2º. Que el Presidente no puede disolver el Congreso.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

Pero el Presidente puede tener ciertos medios de control sobre el Congreso, sobre todo por medio del partido político al que pertenece y del que es más o menos líder, si el partido tiene mayoría legislativa. 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 Congreso, resultado, entre otras cosas, del sistema electoral y de partidos.

Sartori desarrolla tres criterios definitorios de un sistema presidencial. 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 mejor dicho el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto legislativo. 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.<sup>3</sup>

Tomando en cuenta estos criterios podemos decir que el sistema de gobierno presidencial se caracteriza por lo siguiente: primero, el Presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y de Gobierno y por tanto designa libremente (en algunos casos como en EUA, no tan libremente) a los dirigentes administrativos o secretarios de sus respectivos departamentos o secretarías que no son responsables ante el Congreso y cuya permanencia depende sólo de la voluntad y confianza del Presidente; segundo, el Presidente es elegido por el voto universal directa o indirectamente por toda la nación para un periodo determinado; y

---

<sup>3</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*. FCE, México, 1996.

tercero el Presidente no es designado o desbancado por el voto legislativo (salvo en casos de juicio político) y a su vez el Congreso 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”.<sup>4</sup> Este autor 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 este punto parece haber consenso: “En los Estados Unidos el sistema presidencial evolucionó en una forma que hizo posible un relativo equilibrio de los tres poderes del Gobierno. En cambio en América Latina, el régimen presidencial, como consecuencia de la acción de causas históricas, sociológicas y económicas, y en especial de la influencia del caudillismo y del cacicazgo, se caracterizó por una preponderancia total del poder Ejecutivo frente a los otros poderes del gobierno”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Duverger, *op. cit.*, p. 213.

<sup>5</sup> Gros Espiell, Héctor, “El predominio del poder Ejecutivo en América Latina”, ponencia general, en Congreso Latinoamericano de derecho constitucional, *El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica*, UNAM, México, 1977, pp. 10-11.

### **I.2.1. Definición, importancia y organización del Congreso en el sistema presidencial.**

Comenzaremos esta parte del capítulo abordando la exposición que hace Maurice Duverger sobre la definición, organización y funciones del Congreso en las democracias occidentales con el objeto de situar mejor mi planteamiento.

Duverger define al Congreso como: “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”.<sup>6</sup> Este autor sostiene que para que el Congreso pueda hacer contrapeso al Ejecutivo con eficacia, y que el conjunto de órganos que comparten el poder esté equilibrado, 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 lo bastante importantes.

El primer elemento se refiere a la independencia de los miembros del Congreso, lo que tiene que ver con la forma de reclutamiento y el estatuto de sus miembros. En cuanto al reclutamiento de sus miembros el Congreso no sólo constituye un órgano de contrapeso, sino también un órgano de representación de los ciudadanos. El hecho de que los legisladores sean electos por los ciudadanos les otorga gran independencia frente al Ejecutivo en dos sentidos. Por un lado, no dependen de él ni para su investidura ni para su revocación, excepto en los casos de disolución.<sup>7</sup> Para llegar a ser o continuar siendo legislador, basta obtener y mantener la confianza de los electores de una circunscripción, a

---

<sup>6</sup> Duverger, *op. cit.*, p. 179.

<sup>7</sup> Aunque esta es una posibilidad prácticamente inexistente en los sistemas presidenciales.

excepción de que se prohíba la reelección. Por otro, la elección atribuye a los legisladores 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 legisladores asegura su independencia frente al Ejecutivo. Gracias al sistema de inmunidades parlamentarias, que son inmunidades de jurisdicción, se protege a los legisladores de toda persecución judicial por actos realizados en el cumplimiento de su mandato: discursos, opiniones, votos, entre otros. Además es importante mencionar que los legisladores reciben una indemnización o dieta bastante alta con el objeto de impedir que sean corrompidos por el Ejecutivo o por otros intereses y de que puedan consagrarse totalmente a sus funciones, esto permite una cierta discordancia entre la función legislativa y la profesión privada. Para impedir que el gobierno corrompa a los legisladores ofreciéndoles puestos ventajosos existe generalmente también una incompatibilidad entre la actividad legislativa y ocupar un espacio en el gabinete.

El segundo elemento para que el Congreso cumpla con su objetivo dentro de la división de poderes radica en la independencia en el funcionamiento interno de éste. Esto tiene que ver con cuatro aspectos claves. a) Las sesiones legislativas. La Constitución prevé la duración y término de las 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 Ejecutivo o bien por voluntad de un cierto número de legisladores. b) Los órganos interiores del Congreso. El trabajo legislativo 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 legisladores. De esta manera cada legislatura define su organización y los órganos internos del Congreso son constituidos por él mismo. Aunque sobre este punto el mismo autor advierte: “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”.<sup>8</sup> También los partidos en el Congreso adquieren una forma de organización legislativa: constituyen grupos parlamentarios que tienen generalmente un estatuto oficial u oficioso. c) Los debates y los votos. Duverger menciona que, para que los debates legislativos sean independientes, es necesario: que el Congreso 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 Congreso. La “iniciativa” es el derecho de depositar un texto (de ley, presupuesto, etc.) para que sea discutido y votado por el Congreso. La “enmienda” es el derecho a pedir modificaciones en los textos propuestos. Normalmente el Ejecutivo comparte la iniciativa junto con los legisladores de introducir leyes para su discusión, así como el de proponer enmiendas a los textos propuestos. Sin embargo, en materias como el presupuesto el Ejecutivo generalmente ha conservado la iniciativa. El Congreso organiza sus debates y decide la clausura de ellos con excepción de ciertos plazos impuestos por razones de eficacia. Finalmente, el voto público se ha

---

<sup>8</sup> Duverger, *op. cit.*, p.183.

impuesto en todas partes. d) El alcance de las decisiones legislativas. Para que la legislatura sea independiente es necesario que la decisión tomada por ella sea una verdadera decisión y que el Ejecutivo no pueda paralizar su efecto. En este sentido se ha establecido la promulgación obligatoria de las leyes, donde la firma del jefe de Estado sólo es un testimonio de la validez del voto legislativo. A pesar de ello, existen mecanismos que intervienen en el proceso de elaboración de las leyes: “devolución para segunda lectura” (que obliga al Congreso a abrir de nuevo los debates y volver a votar el texto), “veto suspensivo” (que impide este nuevo voto antes de un cierto plazo), “veto parcial” (se rechaza parte de una ley o decreto aprobado por el Congreso) y “veto total” (se niega la publicación de una ley o decreto aprobado por el Congreso). Pero por lo general el Congreso tiene medios (habitualmente una mayoría calificada) de sobreponerse a estos vetos del Ejecutivo.

La importancia de los poderes del Congreso es el tercer elemento para la eficacia de su autonomía. Duverger sostiene que las legislaturas 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 Ejecutivo. Los dos aspectos principales de este poder son la facultad legislativa y presupuestaria. Igualmente se liga a éstos la ratificación de los tratados diplomáticos.

La facultad legislativa consiste en proponer y votar leyes, es decir, las reglas que debe observar el Ejecutivo en su actuación. La facultad presupuestaria consiste en fijar la cantidad de gastos anuales del Estado y en decidir los medios para hacerles frente, especialmente a través del impuesto. La facultad de ratificación de los tratados fija unos

límites a la actividad diplomática del Ejecutivo, es decir, a sus relaciones con los gobiernos de otras naciones.

El segundo poder que ejerce el Congreso es el control. Los legisladores tienen facultad de control sobre el Ejecutivo a través de varios medios. La discusión del presupuesto, permite cribar la actuación del gobierno. Las preguntas y las interpelaciones, las comisiones de encuesta, y el ombudsman, constituyen otros procedimientos técnicos orientados hacia el control.

El poder de reivindicación y de oposición complementa la tipología de Duverger respecto de los poderes del Congreso y su importancia. Finalmente las legislaturas ejercen una función de reclamación y de impugnación. Cada Congreso es intermediario entre sus electores y el Ejecutivo. Interviene en su favor ante la administración y los secretarios, 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 Congreso asegura la expresión pública de las grandes olas de reivindicaciones. Los legisladores son una “oficina de reclamación” para los ciudadanos, los grupos de interés y la oposición. De esta forma, la legislatura es un lugar de debate permanente entre los ciudadanos y el Ejecutivo, 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 legislativos es esencial.

El último elemento que expondremos dentro del tema del Congreso será la presencia de una segunda cámara, 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 la legislatura 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.<sup>9</sup>

Por las características de la conformación de la segunda Cámara y los requisitos que deben reunir sus miembros, en los hechos la convierten más en instancia revisora y atemperadora de los posibles excesos de la primera conocida por lo general como Cámara de Diputados que un órgano de representación del pacto federal. No es fortuito, por ejemplo, que dentro de los requisitos para pasar a formar parte de esta segunda cámara o Senado estén el de una edad mayor que en el caso de su colegisladora. A esta segunda cámara se le reconoce un carácter más conservador.

### **I.3. Definición de gobierno dividido.**

Se puede decir que la forma de gobierno presidencial es resultado de la aplicación rígida del principio de separación de poderes toda vez que cada uno de los poderes políticos tiene

---

<sup>9</sup> No es así en algunos países como Canadá y a partir de 1996 México.

un origen popular directo y vida constitucional independiente, lo que no excluye que existan mecanismos de colaboración entre uno y otro: el Legislativo interviene aprobando la parte de la legislación que tiene que ver con la administración federal entre la que se encuentra la aprobación del presupuesto necesario para la implementación de las políticas públicas; o bien, el Ejecutivo participa en la creación de leyes a través de la facultad de presentar iniciativas ante el órgano legislativo. Pero, esta cooperación tampoco significa que los poderes tienen que dimitir uno frente al otro.

En este sentido, desde el momento en que los Poderes Legislativo y Ejecutivo se eligen con 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 la mayoría legislativa de su partido en el Congreso. Por tanto, como primer acercamiento diremos que el concepto de gobierno dividido se refiere a una situación en la que los órganos que participan en el gobierno están controlados por distintas fuerzas políticas.

Empero, como señala Ma. Amparo Casar hay que hacer una precisión: “no puede plantearse una identidad entre gobierno dividido y división de poderes, y contrariamente, entre gobierno unificado y ausencia de división de poderes. Los conceptos de gobiernos dividido y división de poderes se refieren a realidades distintas y el uno no implica o anula necesariamente al otro. La división de poderes existe (o no existe) independientemente, de la composición del Congreso y de qué partido o partidos dominen las ramas ejecutiva y

legislativa.”<sup>10</sup> Una segunda previsión, aunque necesaria, apunta en el sentido de aclarar que cuando hablamos de un gobierno dividido, el término *gobierno* hace alusión al: “conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confinado el ejercicio del poder”<sup>11</sup> y no a un órgano de gobierno en particular, específicamente al Ejecutivo o la administración pública; tampoco se refiere a un elemento en particular de este Ejecutivo, al jefe de gobierno o gabinete que existe regularmente en los sistemas parlamentarios o semipresidenciales.

A la fecha se conocen pocos trabajos en México que aborden en general el problema de los gobiernos divididos. Pero cuando nos adentramos en la revisión conceptual del término el asunto es menos alentador. No obstante, encontramos en algunos investigadores como Ma. Amparo Casar, Alonso Lujambio, Carlos Casillas y José Antonio Aguilar, esfuerzos importantes por conceptualizar el fenómeno de los gobiernos divididos.<sup>12</sup>

Para Ma. Amparo Casar “el concepto de gobierno dividido hace referencia a una situación en la que la rama ejecutiva y la totalidad o parte de la legislativa están en manos de partidos diferentes”.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Casar, Ma. Amparo, *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*, Documento de trabajo, núm. 77, CIDE, México, México, 1998, p. 6.

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto, y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI, 1988, P. 710-712. No obstante que, párrafos posteriores a esta definición, se reconoce que las ramas legislativa y judicial no forman parte directamente de los órganos de gobierno, se asevera que, el hecho de que estos órganos concurren al ejercicio del poder implica que pueden delimitar y controlar en cierto modo la acción del gobierno.

<sup>12</sup> Los trabajos de estos investigadores mexicanos tanto en su parte teórica como analítica están basados en la literatura considerada pionera así como la reciente sobre el tema de los gobiernos divididos.

<sup>13</sup> Casar, *op. cit.*, p. 1.

Por su parte, Alonso Lujambio es más explícito en su definición: “Se entiende aquí por gobierno dividido: aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al Presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos el 50% + 1 de los escaños en el Asamblea Legislativa (o en una de las dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral)”.<sup>14</sup> Sin embargo, en una nota de pie de página, reconoce que esta definición es más genérica que la que comúnmente utilizan los investigadores norteamericanos: “para ellos un gobierno dividido es aquél en el que la mayoría de la cámara pertenece a un partido y el Presidente (o gobernador) a otro”.<sup>15</sup> Lo que resulta razonable por el bipartidismo que vive el sistema norteamericano, si el partido del Presidente no obtiene la mayoría legislativa necesariamente la obtendría el otro. Finalmente, sostiene que cuando ningún partido político cuenta con la mayoría legislativa se habla de “gobiernos no unificados”.<sup>16</sup>

Carlos Casillas, retomando a uno de los autores pioneros (Morris Fiorina) del tema de los gobiernos divididos, señala que: “El concepto Gobierno Dividido se aplica cuando el Poder Legislativo -en una o dos de sus Cámaras- se encuentra dominado por un partido diferente al del titular del Ejecutivo. De esta manera, pueden existir gobiernos divididos en sistemas de partido bipartidistas o pluripartidistas; en uno y en otro, la condición suficiente es que partidos diferentes controlen alguno de los poderes federales”.<sup>17</sup> Adicionalmente, análogo a la puntualización que hace Lujambio, el autor registra la existencia de un “subtipo” de gobierno dividido aunque, como el mismo lo reconoce, no llega a serlo en estricto sentido:

---

<sup>14</sup> Lujambio, Alonso, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, UAM-IFE-CNCPAP, México, 1996, p. 9.

<sup>15</sup> *Ibid.*, nota al pie de página.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Casillas, Carlos, “Gobierno dividido en México. Una nueva manera de hacer política”, en *Nexos*, núm. 250, octubre de 1998, México, pp. 10-11 (versión completa proporcionada por el autor).

“En los sistemas pluripartidistas aparece entonces un subtipo de gobierno dividido, conocido como de mayorías divididas o también, como gobiernos de no mayoría. Se trata de gobiernos donde el partido que conquista la Presidencia, no alcanza la mayoría en las elecciones legislativas, pero donde tampoco ninguno de los otros partidos tiene los escaños suficientes para convertirse en mayoría legislativa por cuenta propia”.<sup>18</sup> Este subtipo de gobierno dividido muestra, de acuerdo a este mismo autor, tres características básicas: “1) Pueden ser producto de elecciones intermedias o de elecciones generales, si éstas últimas se realizan de manera simultánea 2) El escenario de no mayoría, indica que ningún partido político tiene un claro mandato para controlar el gobierno y en tal sentido, a la división de poderes se suma la división de partidos; y finalmente, 3) una situación de no mayoría puede ocurrir en una o ambas Cámaras, acentuándose el nivel de conflicto en los sistemas unicamerales, que convierten la etapa de mayoría dividida en un juego de suma-cero, Legislativo vs. Presidente”.<sup>19</sup>

Por último, José Antonio Aguilar, basándose en dos de los trabajos más consultados sobre los gobiernos divididos (“Divided Government” de Morris Fiorina y “Divided We Govern” de David Mayhew), explica que “los gobiernos divididos son aquellos donde el partido al que pertenece el Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del Congreso”.<sup>20</sup>

Presente en la discusión sobre la ubicación conceptual de lo que es un gobierno dividido se perciben tres vertientes sobre los criterios que operan a la hora de dar cuenta de la

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Aguilar, José Antonio, *Oposición y separación de poderes: La estructura institucional del conflicto, 1867-1872*, Cuadernos de trabajo, núm. 78, CIDE, México, 1997, p. 1.

existencia de este hecho. La primera, por la que me inclino, señala que el criterio definitorio de un gobierno dividido es una cuestión, si se nos permite el término, numérica, es decir, de quién detenta la mayoría legislativa, el partido del Presidente u otro(s). La segunda vertiente se perfila por asegurar que el criterio definitorio de un gobierno dividido es el bloqueo sistemático del legislativo a las iniciativas o políticas del Presidente sin considerar el asunto de a qué partido pertenece la mayoría en el Congreso. Una tercera versión favorecería la idea de que tendrían que cumplirse ambas cosas, que el Presidente no tuviera pleno control sobre el legislativo y además este último bloqueara habitualmente sus iniciativas. Entonces, ¿cuál es el rasgo definitorio de los gobiernos divididos?, ¿en que momento podemos afirmar que hay un caso de gobierno dividido en determinado país?, ¿es el conflicto o el bloqueo sistemático del legislativo hacia el Presidente lo que distingue a los gobiernos divididos?<sup>21</sup>

Con fundamento en lo señalado hasta este momento queda claro que en ningún momento se plantea como condición necesaria de existencia de el gobierno dividido el bloqueo sistemático de la iniciativa o propuestas presidenciales. La condición suficiente para hablar de la manifestación de este fenómeno será que el Presidente no cuente con la mayoría legislativa en por lo menos una de las dos cámaras, si el Congreso es bicameral. Por tanto, gobierno dividido no es sinónimo de gobierno confrontado, esa sería una concepción de este hecho llevada al extremo. El enfrentamiento o bloqueo del Congreso puede ser una consecuencia altamente probable del gobierno dividido más no una característica definitoria ni privativa de éste. Puede existir bloqueo en gobiernos unificados (sobre todo en sistemas

---

<sup>21</sup> Resultado de la connotación negativa que comúnmente se le atribuye al vocablo "dividido". Haciendo de éste un sinónimo de confrontación.

de partidos altamente indisciplinados),<sup>22</sup> aunque las probabilidades de que esto suceda son menores que en los gobiernos divididos. De hecho, si damos por cierto lo que ha sostenido Juan Linz, el conflicto es inherente a los sistemas presidenciales, a partir de la legitimidad propia de la que provee este sistema de gobierno a los poderes legislativo y Ejecutivo.

Una vez aclarado este punto, podemos decir que *un gobierno dividido será cuando en un sistema presidencial el partido del Presidente no obtuvo por sí sólo la mayoría absoluta (50% + 1 de los escaños) en elecciones simultáneas o intermedias en por lo menos una de las dos cámaras, si es bicameral el Congreso. La condición suficiente es que el partido del Presidente no tenga pleno control sobre el órgano legislativo.* Definición que coincide en lo general con las expuestas por los cuatro autores citados aquí. Pese a lo anterior, considero que no hay, en la discusión del concepto de lo que es un gobierno dividido, elementos suficientes para llevar a cabo una distinción entre tipos puros y subtipos de este fenómeno. Más que hablar de gobiernos divididos en sentido estricto o no, o de subtipos, como lo hacen por lo menos Lujambio y Casillas, diría que existen diferentes formas en las que encarnan éstos.<sup>23</sup>

Los gobiernos divididos pueden asumir por lo menos seis formas principales a partir de cómo quede integrada la rama legislativa (cuadro 1). La primera es cuando un partido distinto al del Presidente por sí sólo controla el Congreso. La condición necesaria es que este partido deberá tener la mayoría absoluta de legisladores en la cámara o en ambas

---

<sup>22</sup> Aquí se entenderá por “gobierno unificado” cuando en un sistema presidencial el partido del Presidente cuenta con la mayoría absoluta (50%+1) en la o las cámaras, si el Congreso es bicameral.

<sup>23</sup> Incluso el propio Casillas da a entender en una parte de su tesis de maestría que la diferencia entre los gobiernos divididos puros y los que no lo son es en realidad mínima, resultando difícil no encontrar una lógica de similitud entre ambos modelos. Al respecto véase: Casillas, Carlos, *El impacto del gobierno dividido en México en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, 1997-1999*, tesis de maestría, CIDE, México, 1999, p. 12.

cámaras si el diseño es bicameral. La segunda, será cuando un partido distinto al del Presidente por si sólo obtuvo la mayoría absoluta en una de las dos cámaras. La condición necesaria de esta forma es que exista un sistema bicameral y que en la segunda cámara exista una mayoría absoluta de sus miembros del partido del Presidente. La tercera, encarna cuando dos partidos de oposición diferentes controlan cada uno, a través de lograr la mayoría absoluta de curules por sí solos, una de las dos cámaras. La condición necesaria será contar con un Congreso bicameral. La cuarta, es cuando un partido distinto al del Presidente obtuvo mayoría absoluta en una de las cámaras y ningún partido (incluido el del Presidente) en la otra. Aquí también, la condición necesaria es la presencia de dos cámaras. La quinta, ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en una de las dos cámaras mientras que en la otra prevalece una mayoría del partido del Presidente. La condición necesaria es que exista un sistema bicameral. La sexta, resulta de cuando el partido del Presidente no obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso pero tampoco ninguno de los otros partidos. La condición necesaria será que lo anterior suceda en la cámara o las dos cámaras si el legislativo es bicameral.

Cuadro I

<b>Tipos de gobiernos divididos</b>						
Tipo	I	II	III	IV	V	VI
Cámara 1	PO	PO	POa	PO	N	N
Cámara 2	PO	PP	POb	N	PP	N

En el muy remoto caso que en un Congreso ya sea uni o bicameral llegará a haber un empate, es decir, que el partido del Presidente y uno de oposición o entre dos partidos de oposición llegaran a tener exactamente la mitad de la legislatura cada uno se consideraría

como una forma de gobierno dividido del sexto tipo, es decir, en la que ningún partido llámese gobernante u opositor obtuvo la mayoría absoluta.

Para concluir este apartado diremos que de la anterior tipología se desprende que de las formas segunda a quinta puede producirse lo que llamaremos un “Congreso dividido”. Este surgirá cuando en un Congreso bicameral cada una de las cámaras, a raíz del proceso electoral, resulten en cuanto a su integración controladas por partidos políticos o grupos de éstos distintos. Los congresos divididos le imprimen una lógica a la negociación entre los partidos aún más compleja ya que en la parte la legislación que compete a ambas cámaras no sólo se tendrán que poder de acuerdo el Ejecutivo y las cámaras si no también internamente entre éstas.

### **I.3.1. Dinámica de funcionamiento de los gobiernos divididos en el sistema presidencial: conflicto y negociación.**

Una primera aproximación al análisis de los problemas en la relación que prevalece entre el Presidente y el Congreso en los gobiernos divididos nos dice que éstos tienen su origen en el propio sistema presidencial.

La revisión de lo que se ha escrito sobre el sistema presidencial nos hace notar que la mayoría de los autores coinciden en el planteamiento de que éste lejos de generar un gobierno fuerte, se dice en comparación con los sistemas parlamentarios, éste resulta seriamente débil o limitado.<sup>24</sup> El Presidente es libre de actuar a su gusto en el marco de sus

---

<sup>24</sup> A excepción de los regímenes de tipo presidencialista.

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 Ejecutivo participa en la decisión del parlamento en este terreno, cuando no la impone a través del partido o coalición mayoritaria que lo llevó al poder.

El ejemplo clásico del sistema presidencial continúa siendo los Estados Unidos. Autores como Giovanni Sartori consideran que a pesar 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 que cualquier otra. En donde, para poder seguir funcionando requiere de tres elementos básicos, que no están presentes en todos los sistemas de gobierno de este tipo: carencia de principios ideológicos fuertes, 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, sostiene este autor, la importancia de tener mayorías legislativas 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”.<sup>25</sup> 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

---

<sup>25</sup> Sartori, *op cit.*, p. 105.

entre el Gobierno unido y el dividido puede ser muy pequeña”.<sup>26</sup> De este modo, señala Sartori, aunque la mayoría numéricamente no esté dividida, difícilmente un Presidente de Estados Unidos tiene una mayoría verdadera y confiable en el Congreso. 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”.<sup>27</sup>

Giovanni Sartori y Maurice Duverger reconocen que las dificultades de los gobiernos latinoamericanos están relacionadas, además de los problemas inherentes al 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 estos problemas que caracterizan a Latinoamérica. Además de la considerable inspiración en el “fuerte” sistema estadounidense.

Adicionalmente a esta reflexión tenemos que 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 fragmentación de los partidos.

Para Sartori, los presidencialismos latinoamericanos están lejos de ser todopoderosos aunque puedan aparentarlo. Los Presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 107.

para cumplir con sus programas de campaña. Cotidianamente han tenido el suficiente poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas. Esto ha llevado a la mesa de discusión si es pertinente y necesario el fortalecimiento del Presidente en detrimento del Congreso.

De hecho, lo anterior ha sucedido en varios casos latinoamericanos resultando presidentes más fuertes incluso que el norteamericano. Pese a ello, lo que prevalece es una tendencia contraria, a consecuencia de la apreciación de que las pasadas rupturas institucionales (golpes de Estado, disoluciones del Congreso, etcétera.) obedecen al excesivo poder del Presidente. A este respecto Giovanni Sartori opina 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”.<sup>28</sup>

De ahí que autores como Juan Linz (el autor que se ha convertido en referencia obligada para tratar este asunto) argumenten que los sistemas de tipo presidencial sean menos aptos que los de tipo parlamentario para sostener democracias estables. Para este autor, los gobiernos de tipo presidencial reúnen características que los hacen menos eficaces: la rigidez del periodo de duración del Presidente, la legitimidad dual del Presidente y el Congreso, el juego de suma cero o del ganador gana todo, la separación de origen de la legislatura y el Presidente que propicia que la mayoría legislativa y este último en algún momento pertenezcan a partidos diferentes (gobiernos divididos), la frustración que puede

---

<sup>28</sup> Sartori, *op. cit.*, p. 110.

producir en el Presidente una legislatura que limite o hasta llegue a obstaculizar su proyecto de gobierno y la inexistencia de mecanismos que solucionen los conflictos entre poderes.<sup>29</sup>

En lo que se refiere a la tendencia del sistema presidencial para producir gobiernos divididos se plantea, al menos teóricamente, que éstos producen estancamiento y parálisis e incluso, como consecuencia de los dos primeros, ingobernabilidad en donde el conflicto aparece como algo inevitable. La presencia de gobiernos divididos impide la atribución de responsabilidades sobre los resultados del gobierno. Se dice que el Presidente buscará culpar al Congreso y éste a su vez a aquel del fracaso de alguna política o de la no-aprobación de alguna parte de la legislación. Mientras que, por otro lado, se limita el desarrollo de políticas públicas eficaces y eficientes.<sup>30</sup> El panorama se complica, antes que nada, porque en: “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 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”.<sup>31</sup> En este argumento

---

<sup>29</sup> Linz, Juan J., “Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond, y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996.

<sup>30</sup> Casar, *op cit.* p. 4.

<sup>31</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, IJ-UNAM, México, 1995, p. 61.

intervienen aspectos como la cercanía o lejanía de las siguientes elecciones, la ideología y programa de gobierno de cada partido y la disciplina partidista.<sup>32</sup>

Habitualmente se muestra a los gobiernos divididos como el origen de la ineficacia de los gobiernos y el punto de quiebra de los sistemas presidenciales. Sin embargo, la presencia de gobiernos divididos ha sido un fenómeno común. En los Estados Unidos de 1969 a la fecha sólo un poco menos del 20% han sido gobiernos unificados.<sup>33</sup> Un estudio reciente demostró que en ese país la presencia de gobiernos divididos lejos de generar una situación de parálisis permanente reveló que no hay diferencias sensibles entre un gobierno dividido y uno unificado.<sup>34</sup> Con todo hay que recordar que el caso estadounidense es muy particular ya que presenta condiciones que no son comunes en otras latitudes: legisladores fuertemente indisciplinados respecto a sus partidos, una agenda dirigida predominantemente hacia los asuntos locales y regionales y un sistema de partidos bipartidista.

En los últimos años, de un universo de 13 países de América Latina en donde se han celebrado 111 elecciones, en 72 de los casos, esto es 64.9% fueron gobiernos divididos.<sup>35</sup> Pero, salvo los casos de Chile en 1973 cuyo resultado del enfrentamiento entre el Presidente y el Congreso fue una intervención militar, Perú en 1992 en donde el Presidente disolvió el Congreso y Venezuela en 1999, no se registran conflictos irreconciliables entre los poderes en el resto de los países. Esto a dado pie para que autores como la Dra. Ma.

---

<sup>32</sup> Casar, *op. cit.*, p. 11.

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>34</sup> Casar, Ma. Amparo, *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia*, Documento de trabajo, núm. 104, CIDE, México, 1999, p. 5.

<sup>35</sup> Casar, *Perspectivas*, *op. cit.*, p. 4.

Amparo Casar concluyen que “la inestabilidad de las democracias en América Latina difícilmente encuentra su explicación en el hecho de que el partido del Presidente no cuente con una mayoría en el Congreso”.<sup>36</sup>

En México, hasta las elecciones federales de 1997, habíamos tenido ocho casos de gobiernos divididos, todos a nivel local.<sup>37</sup> En la totalidad de los casos se muestra como regla es la negociación y la búsqueda de consensos antes que la parálisis o la ingobernabilidad. Incluso en algunos estados se advierte que buena parte de la legislación, en algunos de ellos casi la totalidad, se aprueba por unanimidad por parte de las fuerzas políticas con representación legislativa.<sup>38</sup> No obstante, en el caso mexicano, a pesar de que los casos de las entidades federativas arrojan resultados alentadores habrá que tener en cuenta que lo que se discute y está en juego en el ámbito local no alcanza en magnitud e importancia a lo federal, aquí se disputan los recursos de la federación y los de los propios estados, las políticas exterior, económica e interna, la legislación electoral, la solución de los problemas sociales y étnicos y el presupuesto, entre los más importantes.<sup>39</sup>

Después de revisar estos casos podemos extraer que difícilmente se puede sostener que por regla general los gobiernos divididos causan inevitablemente parálisis, ingobernabilidad o crisis institucionales. Por el contrario, considero que bajo ciertas condiciones éstos no son del todo negativos.

---

<sup>36</sup> Casar, *Coaliciones...*, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>37</sup> Lujambio, *Gobiernos...*, *op. cit.*

<sup>38</sup> Al respecto véase, Bautista Contreras, Daniel, *Gobierno dividido en México. Escenarios de conflicto y negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo*, Tesis de licenciatura, UAM-I, México, 1998, pp. 58-60.

<sup>39</sup> Castañeda, Jorge G., “La elección del 6 de julio: cuatro falacias conceptuales”, en <http://epn.org/castan/jc970711.html>.

Los gobiernos divididos pueden ser la medicina para un Congreso integrado por legisladores extremadamente disciplinados al Presidente, en donde, esta peculiaridad limite las funciones de control legislativa sobre aquél y trunque el equilibrio entre los poderes. Adicionalmente, es de esperarse, que una mayoritaria presencia de la oposición le imprima mayor dinamismo al trabajo legislativo. Asimismo, puede que disminuya la discrecionalidad del Presidente, limite la aprobación apresurada de leyes y enriquezca el debate legislativo. Pueden llegar a ser un mecanismo de expresión política de rechazo o conformidad con determinadas políticas implementadas por el Presidente o determinadas por el Congreso. Finalmente, encontramos a los gobiernos divididos simplemente como el reflejo de la pluralidad de una sociedad.

La aparición de un gobierno dividido y la forma en que lo haga, así como su desempeño en determinado país dependerá, no sólo de las condiciones que vimos en párrafos anteriores, sino también, en buena medida, del desarrollo histórico del mismo, así como de su sistema electoral y de partidos.

#### **I.4. Influencia de los sistemas electorales en la formación de gobiernos divididos.**

Los sistemas electorales han pasado a formar parte medular de las discusiones cuando se trata de hablar de la democracia moderna, de los procesos de adopción y consolidación de ésta. No es para menos: el sistema electoral es el mecanismo por medio de cual se transforma o delega la soberanía popular en los que se convertirán en los representantes populares y gobernantes. “Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista

pueden compensar las distorsiones en la relación votos-escaños que se producen en las circunscripciones uninominales; el tercero es prevalectivamente mayoritario o proporcional según la relación numérica que se establece entre escaños uninominales y escaños proporcionales”.<sup>43</sup>

Los sistemas electorales persiguen también objetivos políticos. En el caso de la representación por mayoría el objetivo es la conformación de mayorías legislativas: “lo importante es que un partido (o alianza de partidos) que no haya alcanzado la mayoría absoluta de los votos, pueda formar una mayoría de partido en términos de escaños parlamentarios”<sup>44</sup> Por el contrario los sistemas proporcionales, independientemente del nivel de distorsión del que se acompañen, buscan ser fiel reflejo de las preferencias electorales: “la idea clave de este principio de representación es reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos de la población”<sup>45</sup>

Como puede observarse los sistemas proporcionales potencializan la formación de gobiernos divididos. Si lo que se prefiere es tratar de evitarlos es recomendable adoptar un sistema mayoritario. Pero hay que tomar con reservas este señalamiento ya que la adopción de un sistema mayoritario puro no garantiza por sí mismo que el Presidente cuente con la mayoría legislativa ya que intervienen factores adicionales como los que a continuación se describen.

---

<sup>43</sup> Nohlen, *op. cit.*, p. 153.

<sup>44</sup> *Ibid*, p. 93.

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 94.

### **I.4.2. Boleta única o boletas separadas.**

La influencia del tipo de boleta en la conformación de un gobierno dividido se debe a que la gente pueda ejercer en el momento de sufragar en el caso de contar con varias boletas u opciones en una sola un voto diferenciado o voto cruzado (*split ticket*). Es decir que, en elecciones para renovar los órganos de gobierno, el votante para el caso (hablamos de los sistemas presidenciales) de Presidente vote por un partido y para el Congreso vote por un partido distinto. Esto es posible ya que, a diferencia de otros casos en donde la preferencia electoral para Presidente y Congreso se emite en una sola boleta cuya preferencia vale para ambos procesos, cuando el sufragante acude a la urna le presentan dos boletas u opciones, (en los sistemas bicamerales hasta tres como en el caso de México a escala federal), en donde debe emitir su sufragio de manera independiente en cada caso. En una puede votar por el partido *a* y en la otra u otras por el partido *b* o *c* o *x*.

En sistemas bicamerales el ejercicio del voto a través de boletas separadas puede conducir, aunque no necesariamente, a que la mayoría legislativa en ambas cámaras pertenezca a partidos diferentes, dando origen a un Congreso dividido.

En resumen, la eventualidad de ejercer un voto diferenciado abre campo a la formación de un gobierno dividido. Empero, el hecho de emitir el voto en una boleta única tampoco asegura la formación de gobiernos unificados. Sólo es más probable obtenerlos bajo este esquema. Garantiza al partido ganador la obtención de la mayoría legislativa, aunque no necesariamente la absoluta o una mayor.

### **I.4.3. Elecciones simultáneas y elecciones intermedias.**

Otro factor que contribuye a la formación de gobiernos divididos es si las elecciones para renovar al Ejecutivo y al Legislativo son o no simultáneas y por otro lado si existen elecciones intermedias.

En países de América Latina en donde se celebran elecciones simultáneas se ha observado que la elección presidencial tiene especial impacto sobre la legislativa. Factores como la tradición y la cultura, el liderazgo y carisma de los candidatos a la presidencia han tenido una suerte de arrastre en las elecciones legislativas. Esto es, que las personas tienden a votar mayoritariamente en lo que se refiere a la elección del Congreso por el mismo partido por el que votaron para Presidente. En cambio, en elecciones no-simultáneas se tiende a diluir, que no a desaparecer, este componente de arrastre. En ello intervienen factores como: la valoración del desempeño gubernamental, el periodo de tiempo entre una y otra elección, las coyunturas económicas, políticas y sociales, entre otros.

Por otra parte, casi todos los sistemas presidenciales contemplan la celebración de elecciones legislativas intermedias. Comúnmente el periodo de duración de una legislatura corresponde a la mitad del periodo presidencial. Sólo para ejemplificar recordemos que el caso de los Estados Unidos el Presidente dura en el cargo 4 años y la Cámara de Representantes se renueva cada dos; en México, el Presidente cumple con un periodo de seis años y la Cámara de Diputados se renueva cada tres. En estos casos la renovación de la cámara o las cámaras a la mitad del periodo presidencial cumple una suerte de objetivo

plebiscitario en donde los individuos hacen una valoración del Presidente, pero también de la legislatura, y a través de su voto confirman su confianza por quien ejercieron el voto un periodo atrás o la retiran para depositarla en otro individuo o partido. Al mismo tiempo, las elecciones intermedias sirven para que el gobierno recoja la valoración que dan los resultados de la elección y si es necesario corrija el rumbo de sus políticas.

Si en las elecciones simultáneas el Presidente obtuvo la mayoría en el Congreso en las elecciones intermedias la puede perder, pero puede suceder a la inversa, si en las elecciones simultáneas el Presidente no obtuvo la mayoría, las elecciones intermedias pueden representar la posibilidad de conquistarla. De cualquier forma los gobiernos divididos aparecerán con mayor frecuencia en elecciones intermedias.

#### **1.4.4. Umbral mínimo de votación.**

El umbral mínimo se aplica en los sistemas que contienen formas de representación proporcionales. Este es un porcentaje fijo de la votación que se establece para que un partido pueda acceder a escaños de representación proporcional. En la medida de que este umbral sea mayor tenderá a distorsionar la proporcionalidad del sistema electoral. La barrera legal que se establece generalmente busca limitar el acceso al Congreso de los partidos muy pequeños y poco representativos, pero, al mismo tiempo, termina sobrerrepresentando a los partidos grandes (el caso del comisario de Nottingham).<sup>46</sup> En los casos de México y Alemania que presentan formas mixtas de representación se han

---

<sup>46</sup> Al respecto véase, Valdés, *op. cit.*, p. 104

establecido para el caso del primero una barrera del 2% de la votación nacional y del segundo del 5% de la votación.<sup>47</sup>

En la medida en que este umbral o cociente sea mayor el número de partidos con posibilidades de llegar a tener representación legislativa tenderá a achicarse y viceversa.

### **I.5. Influencia de los sistemas de partidos en la formación de gobiernos divididos.**

Los sistemas de partidos influyen de manera decisiva en la formación de gobiernos divididos. No hay que perder de vista que al abordar este tema nos referimos, retomando la tipología sartoriana, sólo a sistemas de partidos competitivos y dentro de esta categoría específicamente a dos: los bipartidistas y los sistemas multipartidistas.

Se habla que los sistemas de partidos bipartidistas proveerán de mayores posibilidades de conformar un gobierno dividido que los sistemas multipartidistas de tipo moderado.<sup>48</sup> Si un partido, fuese o no el del Presidente, no obtiene la mayoría legislativa el otro obligadamente la obtendría.

Un sistema de multipartidismo, sobretodo si es altamente fragmentado, será camino fértil para la formación de gobiernos no unificados. En un sistema de multipartidismo moderado es más probable que el partido del Presidente obtenga la mayoría en el legislativo. En

---

<sup>47</sup> El caso Alemán opera bajo ciertas condiciones.

<sup>48</sup> Casillas, "Gobierno dividido...", *op. cit.* p. 12.

buena medida dependerá de la fuerza real de los partidos de oposición y su capacidad por alejar las preferencias electorales del partido del Presidente.

### **I.6. Influencia de la preponderancia de las agendas locales en la formación de los gobiernos divididos.**

Como un tercer factor que incide en la naturaleza de los gobiernos divididos se encuentra el dominio de los temas locales en la agenda nacional. “De acuerdo a esta postura, las elecciones intermedias y en ocasiones las generales, son dominadas por una visión local de la agenda de gobierno; misma que provoca en el elector, un voto más atento hacia su representante que hacia el estado de la política nacional”.<sup>49</sup> Empero, como señala Casillas, esta situación se aplica a los casos en donde se permite la reelección consecutiva y existe una disciplina partidista relajada. Hay una primacía de los votantes por las causas de su estado o región que por las políticas federales.

Finalmente, no podemos eliminar la posibilidad, a medida de que los sistemas políticos consoliden su democratización y el ejercicio del voto por parte de los ciudadanos sea cada vez más razonado, de que los electores desarrollen una autentica preferencia por tener gobiernos divididos y sea éste su principal origen. “Según este argumento, el electorado tiene plena conciencia de los costos y beneficios del gobierno dividido y se encuentra más satisfecho bajo este esquema de gobierno; debido a que supone un mayor grado de

---

<sup>49</sup> *Ibid*, p.13.

responsabilidad legislativa, así como de supervisión y vigilancia sobre los actos del Ejecutivo, cuando un partido diferente al del Presidente controla la Cámara Baja”.<sup>50</sup>

Para concluir este capítulo me gustaría, a manera de crítica a algunos de nuestros colegas que han escrito sobre lo que se ha tratado en este capítulo, llamar la atención acerca del abuso que se hace de los determinismos cuando se habla de los efectos que en teoría tendría la implementación de tal o cual medida o de tal o cual forma de gobierno. La formación de gobiernos divididos no puede ser resultado de sólo una medida o condición así como el supuesto irremediable conflicto entre los poderes. Regularmente se deja fuera el análisis de las condiciones particulares de cada país, sean éstas económicas, históricas, políticas, sociales o hasta coyunturales. Llegar a un resultado determinado o esperado implica la coincidencia de varios factores, no sólo de uno o dos cuantos de tipo institucional, electoral o legal.

---

<sup>50</sup> Casillas, *El impacto...*, op. cit., p. 11.

## *Capítulo II. La relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo: una mirada histórica.*

### **II.1. Introducción**

En el presente capítulo se abordará un aspecto fundamental para comprender, en todas sus dimensiones, lo que ocurrió pasadas las elecciones federales de 1997; me refiero a la relación que a lo largo del último siglo y medio ha prevalecido entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México. El corte histórico en el que nos centraremos irá de la promulgación de la Constitución de 1857 hasta poco antes de las elecciones de 1997.

Dividimos el capítulo en dos grandes apartados. El primero partirá de la promulgación del texto constitucional de 1857 y llegará hasta el año de 1917. En él se expondrán los elementos que a mi juicio explican por qué el desacuerdo, y en algunos casos el conflicto, salvo buena parte de la dictadura porfiriana, definieron la relación entre los poderes Ejecutivo y legislativo en esa etapa.

Habría que precisar que el motivo de arrancar en 1857 y no en 1929 como lo han hecho la mayoría de los investigadores cuando abordan este tema es el de exponer, primero, que algunas de las causas que dieron origen al presidencialismo mexicano tienen su origen antes de la Constitución de 1917; segundo, que la relación entre los poderes no siempre ha sido igual. Entre 1857 y aproximadamente 1933 ésta se caracterizó por constantes disputas entre aquellos, derivadas de la búsqueda de la centralidad en el ejercicio del poder político y la

ausencia de instituciones sólidas que encauzaran el conflicto, entre éstas los partidos políticos.

Habría además que anexar el siguiente comentario: aunque el aporte histórico del período que va de 1857 a 1917 podría resultar algo limitado para lo queremos analizar en esta tesis (los efectos del gobierno dividido en México a partir de las elecciones federales de 1997), en el fondo hay un elemento que puede ser relevante, nos referimos al aspecto constitucional. En los últimos meses numerosos analistas y políticos han insinuado que el problema de la falta de autonomía y actividad legislativa tienen su origen en la Constitución de 1917 y se han sugerido algunas propuestas: cambiar totalmente la Constitución y en una nueva reformular la relación entre los poderes; otros han opinado que sólo se requiere una adecuación constitucional, en términos concretos, disminuir las facultades constitucionales del Presidente y, en tercer lugar, están los que han solicitado de plano un cambio de sistema de gobierno, en decir, transitar hacia el parlamentarismo, semipresidencialismo o presidencialismo alternativo.

En lo particular, no comparto ninguna de estas visiones.<sup>51</sup> la ausencia de autonomía y la pasividad del órgano legislativo mexicano, como se intentará demostrar en este capítulo, es de índole distinta a la legal. Pero, si finalmente se optara por una de las opciones mencionadas, sería recomendable tener en cuenta la experiencia que dejó la Constitución de 1857 en términos de relación entre los poderes. Claro está, que hoy día nos encontramos en

---

<sup>51</sup> Estaría más de acuerdo con la segunda pero no se requiere simplemente disminuir los poderes presidenciales, tampoco se trata de limitar la solución del problema al simple fortalecimiento del poder Legislativo, lo cual, sólo podría aumentar la posibilidad de conflicto entre los poderes. En realidad el asunto es más complejo y por ello lo abordaré en otro capítulo.

una situación totalmente diferente a la de aquella época, pero la lección en términos de gobernabilidad de un sistema presidencial con un Congreso constitucionalmente muy fuerte debe ser considerada si de lo que se trata es la búsqueda de la eficacia de los órganos de gobierno en el ejercicio del poder.

En el segundo apartado, que irá del año de 1917 y culminará antes de las elecciones de 1997, se buscará presentar las condiciones de formación y consolidación de lo que se conoció en la mayor parte del siglo XX como el presidencialismo mexicano y las consecuencias que tuvo en el pretendido equilibrio entre los poderes. La intención no es la de abordar en todas sus dimensiones el presidencialismo mexicano, ya que esa tarea ha sido realizada en numerosos estudios,<sup>52</sup> así que sólo lo haré en los aspectos que posibilitaron la relación de preponderancia sobre el Congreso. Lo sobresaliente de esta etapa es que se caracteriza, a diferencia de la primera, por lo menos a partir de la década de los cuarenta básicamente por la ausencia de conflicto entre los poderes.

---

<sup>52</sup> Varios autores se han encargado de esa tarea, algunos trabajos sobresalientes son: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, 1978; Espinoza Toledo, Ricardo (coord.) *Presidencialismo*, UAM-IFE-CNCPyAP, México, 1996; Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, México, 1997; Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE-ELCOLMEX-Fideicomiso historia de las Américas, México, 1994.

## **II.2. El presidencialismo mexicano: antecedentes y formación.**

### **II.2.1. La Constitución y las relaciones entre los poderes: 1857-1917.**

La Constitución liberal de 1857 buscaba, por lo menos en la letra, dejar sentadas de una vez por todas las bases jurídico-institucionales de la organización moderna del Estado mexicano. Ello no era para menos: los antecedentes de la vida independiente habían consumido al país: fraude electoral sistemático, cacicazgo, continua interferencia del clero, dos guerras internacionales, la mutilación de más de medio territorio nacional, cuartelazos, insurrecciones, golpes de Estado, cuatro constituciones varias veces reformadas y cerca de cincuenta gobiernos, entre ellos once de Santa Ana.

En la Constitución de 1857 se reflejaban algunas de las características básicas (la mayoría de éstas retomadas de precedentes constitucionales) de la institución presidencial: elección del Presidente independiente de la del Congreso, facultad del primero para enviar a éste iniciativas de ley, poder para ejercer parcialmente un veto suspensivo de las leyes en discusión en el Congreso y facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.<sup>53</sup> Asimismo, por primera vez, desde la Constitución se define la esfera financiera de la federación a partir del presupuesto. Desde 1857 el Congreso tiene la facultad de discutir y aprobar el presupuesto, a propuesta del Ejecutivo, e imponer las contribuciones que

---

<sup>53</sup> Hernández Chávez, Alicia, "La parábola del presidencialismo mexicano", en Hernández, *Presidencialismo...*, op. cit., p. 19.

considere necesarias para cubrirlo.<sup>54</sup> A partir de esa fecha el Congreso y el Ejecutivo serían corresponsales en esta tarea.

Aunque pareciera que lo más trascendente y controversial de esta Constitución es que deliberadamente estableció la supremacía de la rama legislativa,<sup>55</sup> trastocando el equilibrio efectivo entre los poderes. Se suprimió el Senado, depositando el legislativo en una sola Cámara, la de Diputados. Lo anterior aumentó sensiblemente el poder del legislativo y dejó sin representación legislativa a los Estados. El resultado más eminente de esta nueva Constitución fue el constante enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Ante la urgente necesidad del gobierno de responder eficazmente a los graves problemas nacionales que persistían no pasó mucho tiempo en que la nueva Constitución dejara ver su inóperancia. La Constitución fue aprobada en febrero y promulgada en marzo de 1857 y el mismo Ignacio Comonfort, presidente que la promulgó, la desconoció en diciembre.<sup>56</sup>

Más tarde, en el contexto de una guerra civil y de intervención internacional el Presidente Benito Juárez se vio en la necesidad, ante la incapacidad de formar en la Cámara una mayoría legislativa que apoyara sus políticas, en buena parte del periodo que duró la

---

<sup>54</sup> Carmagnani, Marcelo, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, FCE-COLMEX-Fideicomiso historia de las Américas, México, 1994.

<sup>55</sup> Para algunos la supremacía legislativa planteada en esta Constitución obedeció al recuerdo histórico del abuso del poder por parte del Ejecutivo, para otros, era sólo la influencia de las asambleas revolucionarias francesas y finalmente otros piensan que la primacía legislativa responde al modelo constitucional liberal pos revolucionario que preconizaron teóricos como Benjamín Constant: véase, Aguilar, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>56</sup> Valadés, Diego, "La transición del sistema presidencial mexicano", en Nohlen, Dieter y Mario Fernández B., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998, p. 328.

república restaurada de actuar con facultades extraordinarias,<sup>57</sup> facultades que no fueron fáciles de obtener del Congreso.

A raíz de ello, una vez en el poder, el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada logra la restauración del Senado en 1874 bajo el argumento de la necesidad de contar con el elemento representativo del pacto federal, pero ante todo, para moderar el poder de la otra cámara. Sin embargo, los problemas de gobernabilidad continuaron porque la supremacía del órgano legislativo se mantuvo en muchos sentidos como lo trata de explicar este autor:

“El Congreso mexicano podía, a diferencia del norteamericano, convocarse a sí mismo y permanecer reunido un largo tiempo, discutiendo una agenda indeterminada. El Presidente no podía clausurar los periodos ordinarios de sesiones, ni obligar al Congreso a considerar temas específicos”<sup>58</sup>

Y sigue:

“De acuerdo al artículo 72 de la Constitución de 1857, el Congreso podía expedir ‘todas las leyes necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes (del Congreso), todas las otras concedidas en esta Constitución a los poderes de la unión. ... La burocracia estatal podía ser modificada a voluntad del Congreso, pues estaba facultado para ‘crear o suprimir empleos públicos de la federación’. La administración podía ser obstaculizada seriamente, ya que el Ejecutivo estaba autorizado para nombrar y despedir

---

<sup>57</sup> Aguilar, *op. cit.*, p. 17.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 10.

funcionarios públicos, pero ‘siempre que su nombramiento o remoción no se determine de otro modo en las leyes’”.<sup>59</sup>

Continúa:

“El veto era prácticamente inexistente , pues las observaciones del Ejecutivo podían ser canceladas por medio de una mayoría simple. En la Constitución de 1857 el Ejecutivo no contaba con los medios legales para resistir la usurpación de funciones del poder legislativo”<sup>60</sup>

Finalmente:

“El Congreso tenía a su cargo los juicios de responsabilidad política. Aun cuando el Senado fue reinstaurado en 1874, sólo le correspondía a este cuerpo la determinación de la pena (sentencia) y no desempeñaba la función de declarar si los acusados eran o no culpables. Una sola cámara, la de diputados, acusaba y juzgaba. Así, el Presidente estaba a merced de una simple mayoría en una cámara popular”.<sup>61</sup>

Otro autor secunda esta idea:

“Con el fin de que el Congreso pudiera ejercer su función de control de la cuenta federal, la Constitución reformada le atribuyó la función de ‘vigilar el exacto desempeño de

---

<sup>59</sup> *Ibid*, p. 11.

<sup>60</sup> *Ibid*.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 12.

la Contaduría Mayor', cuerpo administrativo que dependería directamente del poder legislativo".<sup>62</sup>

A la postre, el Presidente Porfirio Díaz asumió la presidencia teniendo como escenario la desorganización y por lo mismo la necesidad de imponer orden y modernizar al país (lo que más tarde sirvió para justificar el período tan largo en el que se mantuvo en el poder).

Para algunos autores, la relación del Presidente Díaz con el Congreso, aunque en un inicio no fue fácil, ha sido calificada como 'formalmente legal', pues la política dominante fue la de cumplir con una apariencia de legalidad. Poco a poco el Presidente fue consiguiendo el control del órgano legislativo hasta lograr que las decisiones del gobierno se aprobaran por unanimidad en aquél.<sup>63</sup> En cambio, otros sostienen que la fórmula del poder personal de Díaz que doblegó al legislativo consistió, por un lado, en su capacidad de lograr su reelección desde el año de 1890 y, por el otro, de su habilidad para mantener fragmentada la representación en el Congreso, haciendo de su persona, una necesidad para la intermediación entre todas las fuerzas políticas.<sup>64</sup>

A lo largo de toda esta parte existieron una serie de condiciones, adicionales a la constitucional, que dificultaron la relación entre Presidente y Congreso. La más importante de ellas fue la carencia de partidos políticos, como instituciones articuladoras de demandas e intereses, así como mecanismos capaces de construir consensos en un gobierno eficaz. Lo que prevalecía en esos momentos eran más bien facciones legislativas, cuya cohesión era

---

<sup>62</sup> Carmagnani, *op. cit.*, p. 77.

<sup>63</sup> Valadés, *op. cit.*, pp. 329-330.

<sup>64</sup> Hernández, "La parábola, *op. cit.*, p. 22.

endeble y su conducta política regularmente impredecible. Articuladas a intereses esencialmente locales así como a ciertas figuras importantes o caudillos, pero ninguna lo suficientemente fuerte como para imponerse de manera independiente sobre las otras. Así fueron surgiendo las facciones o grupos de legisladores juaristas, lerdistas y porfiristas entre otros. El Presidente tenía que negociar cada palmo de legislación con estas facciones, que muchas veces estaban en conflicto entre sí. Es por ello que encontramos que en diversos momentos ocurrió que una facción o a alianza de facciones, se opuso en el Congreso al Presidente en turno. Algunos casos, al parecer de los más sobresalientes, han sido documentados, los conflictos entre el Presidente Juárez y el Congreso en el período que va de 1867 a 1872,<sup>65</sup> e inclusive la difícil negociación del presupuesto entre Presidente y órgano legislativo durante el período de Porfirio Díaz.<sup>66</sup>

La caída del gobierno de Porfirio Díaz ofreció al país un breve respiro democrático. Pese a ello, desde los primeros meses del gobierno de Francisco I. Madero se observó que la relación entre los poderes antes de serenarse se complicó aún más. Un autor ha dado cuenta del rol que jugó el Congreso, especialmente la Cámara de Senadores, en la caída del gobierno de Madero en febrero de 1913.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Estos conflictos se centraron en dos cosas: la persistente solicitud y el ejercicio de poderes de emergencia por el Presidente Juárez y por el traslado de los conflictos estatales al ámbito federal. Al respecto véase, Aguilar, *op. cit.*

<sup>66</sup> Para el año 1868-1869 se presenta la primera discusión legislativa sobre el presupuesto desde la promulgación de la Constitución de 1857. De ahí en adelante se registra una intensa negociación año tras año entre el Secretario de Hacienda y el legislativo en donde la característica definitoria (aunque este proceso camino por diferentes etapas: desde la oposición total hasta la coincidencia) fue que este último casi siempre modificó la propuesta presentada por aquel. Al respecto véase: Carmagnani, *op. cit.*, cap. II y IV.

<sup>67</sup> Rojas, Rafael, *La oposición parlamentaria al gobierno de Francisco I. Madero*, Cuadernos de trabajo, núm. 79, CIDE, México, 1998.

Hay una serie de factores que hacen relevante el período del Presidente Madero, ya que de todo este ciclo (1857-1917) es el que más se acerca a lo que pudiera llamarse un gobierno dividido. En primer lugar, no olvidemos que la asunción del Presidente Madero es resultado de unas elecciones democráticas llevadas a cabo en 1911, la primera con esa cualidad después de muchos años de dictadura. En 1912, se celebra la primera elección legislativa directa en donde se renueva casi un 60% de los diputados, el resto sería herencia del último Congreso electo en el gobierno de Porfirio Díaz. Desde el comienzo del gobierno maderista existió la inquietud por construir un grupo legislativo mayoritario, cohesionado y estable, favorable al Presidente. Sin embargo, la mayoría de estos esfuerzos fueron infructuosos. El impulso más consistente fue en las elecciones legislativas de 1912. La coalición dominante, afin a Madero, formada por los partidos Antirreleccionista y Liberal, encabezada por el Partido Constitucional Progresista, se limitó a ser una alianza electoral, que pasadas las elecciones en donde obtuvo la mayoría desapareció como tal fraccionándose dentro del Congreso. “El Antirreleccionista y el Liberal formaron con el Constitucional Progresista un bloque hegemónico poco cohesionado o lo que Panebianco llama ‘coalición dominante’ porosa, en la que las alianzas de aquellos partidos con el grupo gubernamental no estaban plenamente configuradas y, por tanto, no generaban una estabilidad organizativa”.<sup>68</sup> Así la esperanza de formar un partido gobernante se diluyó.

Los grupos o facciones proclives al gobierno de Porfirio Díaz obstruyeron en cuanta ocasión pudieron al gobierno maderista, primero, con la designación de algunos miembros del gabinete, y después, repetidamente con el asunto del presupuesto.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Rojas, *op. cit.*, p. 7.

<sup>69</sup> *Ibid.*

Pese a todo esto, se observa en el gobierno del Presidente Madero una preocupación por establecer la normalidad democrática en el país,<sup>70</sup> que duró apenas unos meses, concluyendo en un golpe de Estado y la reinstauración de la dictadura, esta vez, bajo la presidencia de Victoria Huerta. Lo que vendría después serían 10 años de lucha revolucionaria.

El tiempo que duró el gobierno del Presidente Francisco I. Madero trascurrió entre constantes tensiones entre éste y el Congreso y la ausencia de una mayoría legislativa conglomerada en torno a un partido que eventualmente fuera el gobernante. Por otro lado, se ha argumentado que la imposibilidad de construir no sólo un partido gobernante sino todo un sistema de partidos moderno que organizara la sociabilidad política dentro del Congreso, así como las demandas de paz, orden, consenso y gobernabilidad, durante el breve gobierno de Madero encuentra su explicación en: “la persistencia, en el naciente orden revolucionario, de una cultura política basada en vínculos corporativos, clientelares y caudillistas que logró arraigarse en los treinta y cinco años del Porfiriato. Así, las contradicciones del interregno maderista podrían explicarse a partir del hecho de que la Revolución de 1910 logró establecer la legitimidad democrática del nuevo régimen, conservando la cultura política autoritaria y, sobre todo, los roles de las instituciones del antiguo régimen”.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Por primera vez la ley electoral incluyó a los partidos políticos y se adoptó el sufragio universal, secreto y directo para elegir a diputados, Senadores y Presidente.

<sup>71</sup> *Ibid*, p. 13.

## **II.2.2. La peculiar forma de ejercer el poder: la presidencia fuerte, el partido hegemónico y el Congreso federal (1917-1994).**

Luego de la nueva contienda revolucionaria se pudo llegar a la construcción de una nueva ley suprema: la Constitución de 1917. El antecedente inmediato a la promulgación de ésta había sido la discusión, que encabezaría el jefe de la revolución constitucionalista Venustiano Carranza, respecto de la orientación del nuevo texto constitucional. Debate que se centraría en la creación de una presidencia fuerte ( que no es igual que despótica) como eje del gobierno. En ello, se veía la necesidad de reforzar desde el texto constitucional a la institución presidencial para terminar con las disputas entre poderes y con esto proveer al Ejecutivo de los mecanismos que permitieran dar respuesta eficaz a las necesidades de la nación culminado el proceso revolucionario.

El sistema presidencial adoptado en la nueva Constitución cumplía con características de tal forma de gobierno como lo han definido los teóricos del tema (capítulo 1): el Ejecutivo es un poder separado, más no enfrentado, del Congreso, elegido por mayoría mediante voto directo y universal; sus funciones son: ser jefe de Estado y de Gobierno; designa libremente a los miembros del gabinete y su mandato no puede ser desbancado por el Congreso (salvo el caso excepcional de juicio político), y éste último no podrá ser disuelto por el Ejecutivo.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> La división de poderes diseñada en la Constitución mexicana plasma la cooperación entre los mismos, a través de coordinar y compartir algunas de las funciones propias de cada poder. El Legislativo interviene aprobando la parte de la legislación que tiene que ver con la administración federal entre la que se encuentra la aprobación del presupuesto necesario para la implementación de las políticas públicas; o bien, el Ejecutivo participa en la creación de leyes a través de la facultad de presentar iniciativas ante el órgano legislativo.

locales y regionales y a figuras sobresalientes (caudillos y caciques) en sus comunidades, ligadas de alguna manera a las elites nacionales.

Pero poco a poco el Presidente logró imponerse sobre el Poder Legislativo. Con el paso de los años y la formación y consolidación del régimen posrevolucionario, los rasgos de una presidencia fuerte se acentuaron, sumando otros a los ya conferidos en la ley, restando presencia y anulando por completo los controles que los otros poderes debieran imponer sobre el Ejecutivo. El principio de división de poderes se convirtió en sólo una idea formal en la Constitución. A partir de la década de los años cuarentas fue reconocida la hegemonía que el Presidente desplegó sobre el resto de los poderes así como por la centralización y control político desarrollado a través del partido oficial.

En el caso de la abdicación del poder Legislativo en la ejecución de sus funciones y facultades, ésta se debió más a los poderes extra legales o metaconstitucionales<sup>76</sup> del Ejecutivo que a lo que consignaba la Constitución. Por el contrario, el ordenamiento legal dotó de los instrumentos necesarios para que el legislativo desplegara sus atribuciones con autonomía. De hecho, algunos autores sostienen que la Constitución de 1917 no provee de facultades extraordinarias al Presidente, incluso estos poderes no son mayores a los de otros Presidentes latinoamericanos.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Este término fue empleado por Jorge Carpizo para señalar las facultades que tenía el Presidente mexicano adicionales a las aludidas en el texto constitucional.

<sup>77</sup> Véase, Casar, Ma. Amparo, "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*, Vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, CIDE, México; de la misma autora "El Congreso del 6 de julio", en Luis, Salazar (coordinador), *1997 Elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena, México, 1999; Diaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación", en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, CIDE, México.

Estas facultades fuera de la ley o metaconstitucionales las fue adquiriendo y fortaleciendo en un proceso que duró varios años, incluso décadas. Básicamente, entre las circunstancias que limitaron la acción del Congreso sostiene Jorge Carpizo, en su clásico libro sobre el presidencialismo mexicano, se encuentran que la gran mayoría de los legisladores pertenecían al partido del Presidente del cual además era líder real, y su carrera política dependía por completo de él.<sup>78</sup>

La historia advierte la presencia de algunas condiciones que posibilitaron lo que enfáticamente concluye Carpizo y que necesariamente hay que detenerse a ver. Primero, la formación del partido hegemónico, pilar fundamental del presidencialismo mexicano. Después del asesinato del Presidente electo Álvaro Obregón se funda a iniciativa de Plutarco Elías Calles en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) a manera de resolver de allí en adelante las diferencias entre la élite revolucionaria de una manera institucional y pacífica. El PNR aglutinaría, salvo algunas excepciones, a la gran masa de partidos políticos nacionales, locales y regionales que hasta la fecha existían. Organizaciones comúnmente dependientes del carisma y personalidad de sus líderes y generalmente orientadas hacia la política regional.<sup>79</sup> La fundación del PNR fue fundamental en el proceso de centralización del poder. Con el tiempo el partido fue adquiriendo una peculiar forma de estructuración, absorbió organizaciones obreras y campesinas y en 1943 populares incorporándolas como sectores de éste. Este proceso de asimilación se convirtió en uno de los sustentos de legitimidad básicos del partido.

---

<sup>78</sup> Carpizo, *op. cit.*, p. 115.

<sup>79</sup> Si se requiere un estudio detallado de la formación y operación, así como las dificultades que enfrentó este instituto político en sus primeros años se puede encontrar en: Nacif, Benito, *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados en México*, Cuadernos de trabajo, CIDE, México, 1997

El PNR cambiaría de siglas para convertirse en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y, finalmente, en 1946 en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para principios de la década de los cuarentas el Presidente de la república en turno, una vez trasladado plenamente el poder de los caudillos a las instituciones, se convirtió en la práctica en jefe real del partido.

Lo segundo en el proceso de subordinación legislativa es que para 1933 se fraguó uno de los procedimientos básicos diseñados en el seno del PNR para su consolidación como única fuerza capaz de centralizar el poder: la puesta en marcha de la reelección legislativa de carácter no inmediata. Hasta esta fecha la Constitución permitía la reelección inmediata de los legisladores pero en 1932, en una asamblea del PNR, se planteó cambiar la situación de los legisladores consiguiéndose un año más tarde. Con esto, se buscaba asegurar, por un lado, la dependencia del centro de la nominación de todos los candidatos a cargos de elección popular, al mismo tiempo, que se debilitaba a los personajes con arraigo y poder en las localidades. Por otro, la estrategia consistía en asegurar la rotación de cuadros en los cargos de elección para permitir el acceso a éstos a las nuevas organizaciones incorporadas al partido así como la cooptación de grupos que aún se encontraban fuera de él. La prohibición de la reelección consecutiva dio al partido una gran capacidad institucional para resolver conflictos internos y un arma muy poderosa para la cooptación y el premio a la disciplina.

En tercer lugar, se creó una regulación legal que a partir de 1946 permitió al Ejecutivo el control de los órganos encargados de realizar las elecciones.<sup>80</sup> La Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que era presidida por el Secretario de Gobernación, se encargaría de ahora en adelante de la organización y vigilancia de las elecciones federales. También estableció los requisitos para que las organizaciones que buscaran competir en la arena electoral obtuvieran el status de partido. Aunque en la práctica, daba pocos incentivos para la creación y permanencia de nuevos partidos.<sup>81</sup> La nueva ley establecía que sólo los partidos políticos podían postular candidatos a puestos de representación dejando fuera las candidaturas independientes. Las reglas del juego se fueron diseñando para no permitir la competencia real por el poder.

A estas tres cosas habría que añadir al menos tres particularidades más relacionadas con la esfera electoral: la primera radica en los efectos del sistema electoral de mayorías relativas en distritos uninominales en donde los partidos débiles tenían pocas probabilidades de obtener triunfos; la segunda es que cotidianamente se echaba mano de mecanismos fuera de la ley para asegurar el triunfo de los candidatos oficialistas; por último, la capacidad que había obtenido el partido gobernante para debilitar, a través de la rotación de cuadros, a la oposición como opción política eficaz para la disidencia.<sup>82</sup> Así los movimientos opositores más fuertes provinieron de escisiones del propio partido en el poder. Estos movimientos, aunque efímeros, se presentaron durante las elecciones presidenciales de 1940, 1946 y 1952

---

<sup>80</sup> La organización y vigilancia de los comicios durante toda la primera etapa de vigencia de la Constitución de 1917 y hasta 1946 estuvo a cargo de las autoridades municipales y sobre los mismos electores, partidos y candidatos. Véase, Molinar, *op. cit.*

<sup>81</sup> En el año de 1939 se crea el Partido Acción Nacional, en 1948 el Partido Popular (más tarde PPS) y en 1954 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Estos son los partidos que sobreviven esta etapa, el primero con escasas posibilidades de éxito electoral (por lo menos así fue hasta 1988) y los otros más bien funcionaron como legitimadores del sistema.

<sup>82</sup> Nacif, *op. cit.* pp. 18-20.

ante el descontento de sus líderes por no haber sido favorecidos con la nominación presidencial. Sin excepción pasadas las elecciones éstos desaparecieron sin dejar una organización opositora permanente.

Una vez incorporados los sectores al partido, instrumentadas las reformas de 1933 y centralizado todo el aparato electoral, tenemos, por último, que la presidencia desplegó una considerable capacidad de satisfacer las demandas provenientes de diversos grupos, sobre todo, las de los grupos organizados corporativamente. Lo que le proveyó de una gran legitimidad: legitimidad por gestión antes que democrática. Durante tres décadas, de 1940 a 1970,<sup>83</sup> el Ejecutivo sostuvo una política, apoyada en buena medida por los acontecimientos internacionales, de provisión gubernamental de bienes y servicios que permitió la movilidad social y el mejoramiento de las condiciones de vida de sectores importantes de mexicanos, así como el tránsito de una sociedad mayoritariamente rural a urbana y su modernización. De esta forma, la respuesta gubernamental a la demanda de democracia política y de apertura para la competencia real por el poder, se pudo aplazar durante muchos años.

Había pues, un partido hegemónico bajo las órdenes del Presidente en turno que centraliza y controla la nominación a todos los puestos de elección popular y de la administración federal.<sup>84</sup> Lo que en un esquema sin competencia electoral significaba que la postulación

---

<sup>83</sup> Esta etapa de prosperidad es también conocida por el nombre de "milagro mexicano".

<sup>84</sup> Para el caso del Congreso algunos autores sostienen que la negociación de las candidaturas no dependía por completo del Presidente, en ésta participaban los sectores del partido, los gobernadores y la burocracia del Ejecutivo aunque quién finalmente tomaba la decisión a través del veto o nombramiento de la lista final de candidatos era el Ejecutivo, véase, Langston, Joy, "Los efectos de la competencia electoral en la selección de los candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, CIDE, México.

era prácticamente obtener el puesto. Así se fue asegurando la disciplina partidista en donde cualquier intento de optar por la salida o indisciplina era por decir lo menos el suicidio político. Además, al controlar el Presidente un gran caudal de recursos económicos y puestos en la administración federal la lealtad en el Congreso podría ser bien recompensada.

En suma, la explicación de la subordinación del Legislativo al Ejecutivo en México tiene fundamentalmente una doble causalidad: el control sobre la composición de los miembros del Congreso y el control de su comportamiento.

Durante muchas décadas el PRI mantuvo bajo estas condiciones un amplio margen de legisladores. A continuación presentaremos los cuadros 2 y 3 que muestran los porcentajes de legisladores de cada cámara que mantuvo este partido desde las elecciones federales de 1946 hasta 1994.

Cuadro 2

<b>PORCENTAJES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE MANTUVO EL PRI 1946-1994</b>			
<b>AÑO</b>	<b>% MÍNIMO</b>	<b>% MÁXIMO</b>	<b>PROMEDIO</b>
1946-1961	93.7	96.6	94.9
1964-1976	81.7	83.6	82.8
1979-1985	72.3	74.8	73.7
1988-1994	52.2	64	58.7

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

Cuadro 3

PORCENTAJES DEL SENADO QUE MANTUVO EL PRI HASTA 1994	
AÑO	PORCENTAJE
HASTA 1982	100
1988	93.7
1991	95.3
1994	74.2

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

Lo que se desprende de ellos es que el PRI dominó hasta hace unos cuantos años casi por completo el Congreso. En la Cámara de Diputados, su hegemonía se mantuvo por lo menos hasta 1988, ya que para hacer una modificación al texto constitucional se necesita el 66.6% de la Cámara, porcentaje que conservó cómodamente hasta este año. Ya no se diga el Senado, que hasta 1988 fue un cuerpo prácticamente impenetrable para los partidos de oposición.

Pero con el transcurso de los años esas condiciones, tanto en lo político como en lo económico, fueron imposibles de sostener. Luis F. Aguilar Villanueva en un interesante estudio sobre el presidencialismo mexicano<sup>85</sup> identifica las limitaciones y "autolimitaciones" que han afectado en los últimos años a los poderes presidenciales bajo dos grandes ejes: el de las relaciones político-electorales y el de las relaciones político-administrativas. Veamos cada uno.

El primer eje, el de las relaciones político-electorales, ha sido el que ha operado mayor tiempo sin que todavía se declare por todas las fuerzas políticas como concluido. Desde 1963 se han instrumentado una serie de reformas en materia electoral que han permitido

<sup>85</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Hernández, *Presidencialismo...*, *op. cit.*

hacer más atractiva a la oposición la participación en las elecciones. En 1963 con la introducción en la Cámara de Diputados de la figura de “diputados de partido” se buscó ofrecer un estímulo a los institutos partidistas de oposición para que no abandonaran el campo electoral. Con este sistema, cada partido de oposición siempre y cuando obtuviera en las elecciones un mínimo de 2.5% de la votación tendría derecho hasta un máximo de 20 espacios contando los obtenidos por mayoría relativa. Para 1972 se reforma este precepto para bajar el requisito de 2.5 a 1.5% y el número máximo de diputados que podrían obtener cada partido fue elevado a 25.

El desarrollo de una sociedad más compleja y plural así como la necesidad de legitimación del régimen autoritario mexicano 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 garantizar a las oposiciones su acceso a ésta. Así pues, a partir de este año se inaugura el sistema mixto, con predominante mayoritario, de integración de la Cámara Baja. De aquí en adelante se integraría con 400 diputados, de los cuales 100 serían electos por la fórmula de representación proporcional, con la peculiaridad de estar reservados exclusivamente para los partidos de oposición. Más tarde, la reforma electoral de 1986 trajo consigo una nueva enmienda a la integración de la Cámara de Diputados quedando tal como está hoy. Se incrementó a 200 el número de diputados de representación proporcional para sumar un total de 500 y se permitió que el partido mayoritario participara en la asignación de éstos.

Es pertinente indicar que, aunque no es mi objetivo presentar todos los cambios que en materia electoral ha sufrido la Cámara de Diputados, hay dos elementos que por su importancia no hay que dejar de lado su alusión. El primero de ellos es que ante la previsión de una caída abrupta en las preferencias electorales el gobierno de Miguel de la Madrid instrumentó en la reforma electoral de 1986 lo que se conoció como “la 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. Cláusula que finalmente no se aplicó durante las elecciones que estuvo vigente (1988 y 1991) al no cumplirse los supuestos que la operaban.<sup>86</sup> Sin embargo, no deja de ser importante su mención por el objetivo que perseguía: evitar que el Presidente perdiera la mayoría absoluta en el Congreso o en otras palabras evitar la formación de gobiernos divididos.

En segundo lugar, resalta la importancia que tuvo la reforma de 1993 en cuanto a los mecanismos de integración de la Cámara Baja. Por un lado, desaparece la “cláusula de gobernabilidad” y, por otro, se aprueba que por ambos principios (R.P. y M.R.) en ninguna circunstancia ni un solo partido político podría tener más del 63% de la cámara. La anterior modificación no debiera de pasarse por alto ya que por ley ningún partido de ahora en adelante podría tener la mayoría calificada necesaria para llevar a cabo por sí sólo reformas a la Constitución.

En cuanto al Senado, hasta 1996 la única reforma que trascendió en este órgano fue el aumento en 1993 del número de Senadores electos por cada entidad federativa. Pasando de

---

<sup>86</sup> Para analizar en detalle las condiciones de aplicación y funcionamiento de la cláusula de gobernabilidad y por qué no se aplicó en 1988 y 1991 véase, Becerra Chávez, Pablo Javier, “La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano”, en *Polis 96-I*, UAM-I, México, 1997.

dos a cuatro, tres determinados por mayoría relativa y el cuarto sería asignado al partido que obtuviera el segundo lugar en las votaciones en cada entidad, lo cual garantizaría, después de muchas décadas de presencia inadvertida, el acceso de la oposición a por lo menos 25% de la cámara.

Asimismo, las sucesivas reformas han alterado a las instituciones encargadas de organizar las elecciones haciéndolas cada vez más independientes del control del Ejecutivo. Lo que ha permitido mayor equidad y transparencia en las campañas, considerable disminución de denuncias sobre irregularidades en las elecciones y alternancia en el poder al menos en los niveles locales (gubernaturas, Congresos locales y ayuntamientos), lo que finalmente se ha traducido en una vida política más dinámica cuyos efectos han impactado de manera considerable los poderes presidenciales, sobre todo los extralegales. Lentamente México ha ido transformando su sistema de partidos, pasando de uno en donde de facto no se permitía la alternancia en el poder a otro crecientemente plural y competitivo.<sup>87</sup>

El segundo eje tiene que ver con la política de ajuste económico implementada por el gobierno federal a partir de 1982. El objetivo fue el de redefinir el papel del Estado en la economía ante lo que se consideró el fracaso del modelo interventor. Esta nueva política económica supuso la disminución del aparato estatal a través de la venta de empresas del gobierno federal consideradas una carga para el presupuesto por su ineficacia, la disminución del gasto social y la restricción de subsidios.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Para un análisis detallado del impacto que tuvieron en la integración del Congreso las sucesivas reformas electorales hasta el año de 1994 consúltese: Becerra, *op. cit.* y Molinar, *op. cit.*

<sup>88</sup> Véase, Aguilar Villanueva, "El presidencialismo...", *op. cit.*

Ante el adelgazamiento del gobierno el Presidente ha dejado de ser poco a poco el gran dispensador de recursos económicos y cargos públicos. Asimismo, al ir perdiendo el control de los órganos electorales, ya no puede haber garantías de que la postulación por el PRI signifique llegar a ocupar el cargo. Lo que no sólo ha modificado la relación entre el Presidente y las oposiciones sino también entre éste y su partido. Hemos sido testigos como en últimas fechas se ha fortalecido la indisciplina y la opción de la “salida” en las filas del priísmo ante la posibilidad de ser postulado con éxito por otro partido.

Algunos estudios sugieren que es a partir de las elecciones federales de 1982 que en el Congreso se comenzaron a dar los primeros síntomas de transformación de la relación tradicional de dimisión hacia al Presidente, concretamente en el caso de la aprobación del presupuesto. Alberto Diaz Cayeros y Beatriz Magaloni realizaron una investigación fundada en una base de datos de las asignaciones presupuestales por ramo que va de 1960 a 1994.<sup>89</sup> Compararon los montos asignados en cada ramo de gastos de la iniciativa enviada por el Ejecutivo durante este período y la publicada en el Diario Oficial de la Federación una vez aprobada en el Congreso. Las principales conclusiones que encontraron fueron que durante la etapa “clásica” del PRI o de mayor hegemonía la iniciativa enviada y el presupuesto aprobado por el legislativo no sufría ninguna variación, sobresaliendo una total abdicación por parte del Congreso de sus funciones presupuestarias: “nuestra evidencia muestra que a pesar de observarse una abdicación prácticamente total por parte del Congreso durante los años de mayor hegemonía del PRI, desde los años ochentas el poder legislativo ha ejercido cada vez mayor influencia presupuestal”.<sup>90</sup> Efectivamente, estos

---

<sup>89</sup> Véase, Diaz, *op. cit.*

<sup>90</sup> *Ibid*, p. 504.

investigadores descubren como a partir de 1982 los montos solicitados por el Ejecutivo y los aprobados por la Cámara de Diputados tienen variaciones considerables.<sup>91</sup> Lo que permite inferir que el aumento de la pluralidad en la Cámara de Diputados comenzó a erosionar el control presidencial.

Pese a lo anterior, el primer gran desafío a la hegemonía priísta en el Congreso sucede hasta la elección federal de 1988.<sup>92</sup> La escisión de la corriente democrática del PRI, en 1987, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, hacía prever un incremento en los niveles de competencia en las elecciones por venir. Era la primera ruptura importante, después de varias décadas, que venía a cuestionar la decisión presidencial sobre la nominación del sucesor. Es así como se constituye el Frente Democrático Nacional (FDN) impulsado por una convergencia opositora integrada por los partidos PARM, PPS, PMS y PFCRN para competir en torno a la figura de Cuauhtémoc Cárdenas por la presidencia.<sup>93</sup>

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 representación proporcional que le fueron asignados (27) alcanzó 260 ( 52%) escaños.<sup>94</sup> El PRI, por primera vez en su historia, no alcanzó dos tercios de dicho órgano, razón por la cual ya no podía reformar por sí sólo la Constitución, sino a través de la

---

<sup>91</sup> *Ibid*, pp. 511-519.

<sup>92</sup> El siguiente gran desafío que enfrentaría la hegemonía priísta en el Congreso no sucedería sino hasta las elecciones federales de 1997.

<sup>93</sup> 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.

<sup>94</sup> Datos proporcionados por el Centro de Estadística y Documentación Electoral.

búsqueda de la negociación de una coalición con otro u otros partidos con representación en esa cámara.<sup>95</sup>

Posteriormente en las elecciones de 1991 el PRI logró una sensible recuperación: obtuvo 61.47 del total de los votos válidos y 64.20% de la votación efectiva. Ganó 290 distritos de mayoría relativa y se le asignaron 30 diputados por el principio de representación proporcional para sumar un total de 320 diputados es decir 64% de la cámara.<sup>96</sup> Este resultado había sido consecuencia de los golpes espectaculares del gobierno al inicio del sexenio en contra de líderes sindicales señalados como corruptos y del aparente éxito de las medidas económicas implementadas por el Presidente Salinas.

En las posteriores elecciones federales de 1994, el PRI obtuvo el 50.22% de la votación válida, el 52.57% de la votación efectiva y el 60% de los escaños, 273 de mayoría relativa y 27 por el principio de representación proporcional para sumar 300.<sup>97</sup> Mucho tuvo que ver en este resultado el alzamiento armado de principios de ese año, los asesinatos de prominentes priístas (entre ellos su candidato a la presidencia) y el desengaño sobre las políticas económicas.

En cuanto al Senado, no fue si no hasta las elecciones federales de 1988 cuando la oposición logra ingresar a esta cámara. El FDN obtuvo la mayoría de votos en las entidades del Distrito Federal (47.2%) y Michoacán (62.1%), lo que le permitió ocupar

---

<sup>95</sup> Una adición o modificación constitucional requiere de una mayoría calificada de 2/3 o 66.66% de la cámara, en este caso 333 diputados.

<sup>96</sup> Datos proporcionados por el Centro de Estadística y Documentación Electoral.

<sup>97</sup> Datos proporcionados por el Centro de Estadística y Documentación Electoral.

cuatro escaños (de 64) en esta cámara.<sup>98</sup>, que sin embargo, sólo representaban el 6.3% por lo que su presencia carecía de toda eficacia.

En las elecciones federales de 1991 el PRI recuperó las entidades ganadas tres años atrás por la oposición. El único triunfo obtenido por ésta fue en el Estado de Baja California por parte del Partido Acción Nacional.<sup>99</sup> Así que dos de los cuatro Senadores electos del FDN dejaron el cargo,<sup>100</sup> por tanto, pese al triunfo opositor en ese estado la oposición en su conjunto sólo tenía el 4.7 (tres de 64 Senadores, dos del FDN y uno del PAN) de la cámara con una votación que casi alcanzó el 40% de los votos válidos. Posteriormente en 1994 el PRI alcanzó el 50.3% de los votos válidos y sin embargo controlaría el 74.2% (95) de los escaños, todavía una amplia mayoría.<sup>101</sup>

Durante el período que va de 1988 a 1994 el PRI mantuvo una mayoría cómoda (absoluta en la diputados y calificada en el Senado) lo que le daba un margen todavía amplio para la negociación de la agenda presidencial a través de una coalición mínima. Como se supo, esta alianza, por muchos criticada, se concretó con el Partido Acción Nacional (PAN), excluyendo en buena parte al resto de la oposición, básicamente al recién constituido Partido de la Revolución Democrática (PRD).<sup>102</sup> La estrategia del PAN fue la de apoyar al

---

<sup>98</sup> Datos proporcionados por el Centro de Estadística y Documentación Electoral.

<sup>99</sup> Datos proporcionados por el Centro de Estadística y Documentación Electoral.

<sup>100</sup> En la reforma de 1986 se introdujo una reforma en la renovación de los miembros del Senado. A partir de la elección de 1988 el Senado se renovaría por mitades por lo que de los legisladores que fueran electos en este año la mitad, o sea 32, durarían en el cargo 6 años mientras que la otra mitad sólo 3 años. En 1993 se revirtió esta modificación restaurando la renovación en su totalidad cada seis años.

<sup>101</sup> Datos proporcionados por el Centro de Estadística y Documentación Electoral.

<sup>102</sup> Después de la elección presidencial de 1988 el FDN no logra cohesionarse en un partido político. El único partido que apoya el proyecto de crear un nuevo partido es el Partido Mexicano Socialista que, de hecho, cede su registro para la Constitución de lo que más tarde se conoció como el Partido de la Revolución Democrática.

gobierno a cambio del reconocimiento de sus triunfos en el ámbito local y de mejores condiciones de competencia electoral (reformas político-electorales). No obstante, a pesar de su vasta mayoría en el Congreso y de su coalición con el PAN, algo había cambiado en la tradicional relación entre los poderes: se redujeron los ilimitados márgenes de discrecionalidad del Presidente y su partido en el Congreso. El Poder Legislativo, por lo menos en la Cámara de Diputados, fue adquiriendo nuevas formas de organización y negociación internas.<sup>103</sup> Al mismo tiempo que hacia que el Ejecutivo transformara sus estrategias y métodos tradicionales de negociación política para con el Congreso.

El movimiento opositor de 1988 también había dejado como secuela la modificación del sistema de partidos mexicano gracias al surgimiento de una nueva fuerza política capaz de disputarle el poder al PRI, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Instituto político que ha ido posicionándose en las preferencias electorales y que no desapareció como aquellos movimientos opositores escindidos del propio PRI. Paralelo a esto atestiguamos el avance de la oposición tradicional representada en el Partido Acción Nacional, no sólo en el ámbito federal sino también en el local. Después del proceso electoral de 1988 el PRI perdió la primer elección de gobernador a manos del PAN en el estado de Baja California y partir de allí enfrenta en no pocos estados a unas oposiciones con posibilidades reales de arrebatarle triunfos.

---

<sup>103</sup> Se presentaron los primeros cambios en el órgano de gobierno de la cámara y en el sistema de comisiones, al respecto véase: Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, FCE, México, 1995.

### **II.3. Las consecuencias de la subordinación del Legislativo al Ejecutivo (1929-1994).**

Hasta ahora se ha señalado como la formación del PNR y reforma constitucional de 1933 que prohibió la reelección consecutiva de los legisladores pusieron en manos del liderazgo del partido y su jefe real armas poderosas para premiar y castigar a los legisladores. Los políticos en sus cargos y fuera de ellos se volvieron completamente vulnerables y dependientes del mecanismo más eficaz de promoción política: el partido hegemónico. Asimismo se ha tratado de mostrar algunas de las consecuencias de la abdicación del Congreso en la relación de equilibrio y control que debería existir entre los poderes. Este asunto es por demás importante, no sólo por que en todo este tiempo el único límite al poder presidencial era la duración del cargo, sino también porque provocó una falta de interés y estima populares en la institución legislativa que aún hoy persisten.

En el presente apartado habré de profundizar en estas consecuencias. Aunque me limitaré a las que considero más importantes: la limitada profesionalización de los legisladores, la escasa producción legislativa, la nula promoción de la responsabilidad de los legisladores y la falta de control sobre el Ejecutivo.

#### **II.3.1. La limitada profesionalización de los legisladores y el órgano legislativo.**

La ausencia de reelección inmediata de los legisladores ha obstaculizado que éstos puedan aspirar a hacer carrera parlamentaria y por consiguiente se ha obstruido la profesionalización de las tareas que desarrolla el órgano legislativo.

En el terreno de la profesionalización de los legisladores cabe señalar que, aunque no existe la reelección inmediata, los legisladores, dejando pasar un período intermedio pueden aspirar a ser reelectos o, por otro lado, pueden ser electos para otro cargo, es decir, un diputado federal no puede aspirar a reelegirse como tal, pero puede hacerlo como Senador o diputado local (o viceversa). Sin embargo, esta limitada posibilidad nunca ha sido un elemento que incentive carreras parlamentarias. Entre 1934 y hasta 1997, aun cuando los diputados y Senadores han podido reelegirse alternado legislaturas o cargos, las frecuencias de reelección muestran que de las 5,370 diputaciones comprendidas en ese período, 631 se reeligieron una o más veces, es decir el 13.7%.<sup>104</sup> El hecho de que menos del 14% de los diputados se haya reelecto refleja que la inmensa mayoría de los legisladores en México han sido sistemáticamente novatos en las tareas legislativas.

En el caso del Senado los resultados no dejan de ser menos alentadores. De los 765 Senadores que ocuparon un espacio en la Cámara Alta entre el período que va de 1930 a 1997 sólo 41 se han reelecto alguna vez. Esta cantidad representa sólo el 5.35% del total.<sup>105</sup> En total, entre diputados y Senadores, se han reelecto una cifra aproximada de 672 legisladores federales durante este período que abarca casi 70 años, es decir, el 10.1%.<sup>106</sup>

Por otra parte, y no menos importante en la cuestión de la escasa profesionalización de los legisladores es que en promedio, sólo menos de la cuarta parte de los pocos legisladores

---

<sup>104</sup> Hill, Benjamín, y Fernando F., Dworak, "Un Congreso sin reelección legislativa: 1934-1997", en *Nexos*, núm. 248, agosto de 1998, México.

<sup>105</sup> Rodríguez, Esteban David, "Los dueños del Congreso", en *La Revista Peninsular*, edición 368, 8 noviembre de 1998, Mérida, Yucatán, México.

<sup>106</sup> Si se considera más conveniente, por haber sido el partido mayoritario a lo largo de casi siete décadas, se puede revisar específicamente el impacto de la no-reelección legislativa en la composición de las bancadas del PRI en: Campos, Emma R., "Los legisladores del PRI. de 1934 a 1997: la perversidad de la no reelección", en *Semblanza*, núm. 6, mayo de 1998, pp. 14-17.

que se han reelecto dos o más veces han pertenecido a la misma comisión en sus períodos como diputados.<sup>107</sup>

No existen incentivos para hacer que el legislador se esfuerce y busque una mayor profundización en las labores legislativas. El órgano legislativo se utilizó por el Presidente y el PRI más bien como el instrumento para la rotación de élites políticas y la cooptación de disidentes así como para la formación de cuadros. Y por parte de los legisladores como un escalón temporal para avanzar en la jerarquía política.

En el caso de los legisladores de oposición la situación no ha sido mejor, no sólo en cuanto a la posibilidad de hacer carrera legislativa sino como mecanismo para fortalecer a sus partidos como opciones políticas viables y con futuro. Los incentivos para los candidatos de oposición han sido extremadamente débiles; la no reelección consecutiva los pone fuera de la competencia por lo menos para el mismo cargo para el siguiente período desarticulando la base electoral que les había posibilitado la captura del cargo. Conseguir un puesto de elección más alto después de una breve experiencia en la cámara fue hasta hace apenas unos años algo que rebasaba sus posibilidades a menos que se cambiaran al PRI.

### **II.3.2. La escasa producción legislativa (iniciativas aprobadas cuyo origen fue el Congreso).**

Una de las funciones primordiales de cualquier órgano legislativo es promover, discutir y aprobar leyes. En México el Presidente, al tener la posibilidad de iniciar leyes (art. 71), no

---

<sup>107</sup> Hill, *op. cit.*

es ajeno al proceso legislativo sino parte del mismo, aunque esta labor se la fue adjudicando casi exclusivamente. Para algunos investigadores el hecho de que el Congreso comenzara a renunciar a su labor legislativa de aprobar leyes cuyo origen fuera el mismo órgano legislativo fue un fenómeno que directamente se relacionó con la prohibición de la reelección continua de los legisladores. Durante los períodos inmediatamente previo y posterior a la reforma de 1933 que prohibió la reelección continua, se han encontrado pautas en la producción de iniciativas de ley que ilustran los efectos inhibitorios del trabajo legislativo que tuvo esa enmienda para el Congreso. De 1917 a 1934, se presentaron y aprobaron en la Cámara de Diputados un total de 1,176 iniciativas de ley, de las cuales 45.3% se originó en la misma cámara, mientras que el 51.2% fueron enviadas por el Ejecutivo. Para el período comprendido entre 1934 y 1946, posterior a la reforma, los porcentajes anteriormente equilibrados se cargaron en favor del Ejecutivo: la Cámara presentó en ese período únicamente 14% de las iniciativas aprobadas, mientras que el 83% se originaron en la presidencia.

Hay quien afirma que la tarea principal de cualquier órgano legislativo está en la discusión y aprobación de las leyes y en menor medida en la introducción de éstas. “Es aquí, a través de la oratoria política, la crítica edificante, la discusión ideológica y plural, donde alcanza su dimensión real el motivo de la existencia de los Congresos”.<sup>108</sup> No obstante, aún si fuera así, el caso mexicano nos muestra que ante una oposición limitada el debate en el pleno por muy encendido que fuese era un mero formalismo ante la decisión previamente tomada por el Presidente y la mayoría priísta en las cámaras.

---

<sup>108</sup> Rodríguez Lozano, Amador, “Reformas al poder legislativo y la integración del Senado”, en *Política y procesos legislativos*, Coloquio Senado de la República/UNAM, LII Legislatura-Porrúa, México, 1985, p. 324.

La capacidad de razonamiento crítico de los diputados se dice también mostró un declive, pues mientras que en el período de 1917 a 1934 se aprobaron el 62.6% de las iniciativas enviadas por el Presidente, entre 1934 y 1946 lo fueron el 97.1%.<sup>109</sup> Poco a poco el órgano legislativo se convirtió en la caja de resonancia de la voluntad presidencial.

Estudios recientes (cuadro 5) han demostrado que el aumento de legisladores de oposición en la Cámara de Diputados ha empezado a revertir estos efectos desfavorables para la autonomía de la legislatura. Mientras que de 1946 a 1964 los legisladores presentaron un promedio de 59 iniciativas en cada legislatura, de 1982 a 1994 presentaron 222. De la legislatura 1982-1985 hasta la de 1988-1991 el mayor número de iniciativas fueron presentadas por los legisladores. Mientras que en la legislatura 1991-1994, en donde el PRI recuperó un importante porcentaje de votación y curules, la mayoría de iniciativas provino del Ejecutivo. Sin embargo, las iniciativas más aprobadas no han sido las que han tenido por origen el Congreso. La tasa promedio de aprobación de iniciativas originadas en mismo Poder Legislativo durante el período que va 1982 a 1994 es de sólo 16.5%, aunque hay que precisar que este índice ha ido ascendiendo. Por su parte el Ejecutivo mantiene un nivel de aprobación durante estas cuatro legislaturas de casi el 100%.

En especial la legislatura de 1988-1991 ofrece los datos más interesantes. En este período se registra el índice de aprobación más alto de iniciativas originadas en el Congreso, así como el nivel más bajo de aprobación, de las cuatro legislaturas que abarcamos, de iniciativas cuyo origen fue el Ejecutivo (cuadro 5). Si pensamos que en esta legislatura la oposición obtuvo el mayor número de legisladores, de las cuatro en cuestión, se puede

---

<sup>109</sup> *Ibid.*

inferir que existe una correlación positiva que dice que a mayor número de legisladores de oposición mayor rendimiento legislativo, es decir, mayor número de iniciativas aprobadas cuyo origen fue el propio Congreso, así como mayor capacidad crítica sobre las iniciativas del Ejecutivo.

Cuadro 5

Legislatura								
	1982-1985		1985-1988		1988-1991		1991-1994	
FUENTE	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	155	151 (97.4%)	188	186 (98.9%)	85	82 (96.5%)	177	175 (98.8%)
Cámara de Diputados	197	13 (6.6%)	352	37 (10.5%)	209	49 (23.4%)	132	34 (25.7%)
Diputados del PRI	17	10 (58.8%)	70	9 (12.8)	19	6 (31.6%)	35	14 (40%)
Oposición	180	3 (1.6%)	282	26 (9.2%)	190	43 (22.6%)	97	20 (20.6%)

Fuente: Casar, Ma. Amparo, "El Congreso del 6 de julio", en Luis, Salazar (coordinador), *1997 Elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena, México, 1999.

Para terminar este apartado, hay dos elementos a analizar en el tema de la producción legislativa. El primero de ellos es que deja mucho que desear la labor en comisiones que se realiza en el Congreso mexicano. Su integración ha obedecido principalmente a criterios políticos, su número siempre ha sido muy inestable, la titularidad y mayoría de las más importantes siempre han permanecido en manos de priístas y, finalmente, nos encontramos ante la ausencia de un cuerpo profesional de asesores de carrera al servicio de ellas.

Lo segundo es la duración de los periodos ordinarios de sesiones. A pesar de que hay dos periodos,<sup>110</sup> por su corta duración, limitan el desahogo de la agenda legislativa<sup>111</sup> además de

<sup>110</sup> Anteriormente sólo sesionaban una vez al año pero gracias a una modificación se ampliaron a dos las sesiones ordinarias del Congreso.

que normalmente sólo se sesiona dos días a la semana. Y cuando no hay período ordinario en vez de concentrarse en comisiones los legisladores dedican buena parte de su tiempo a atender asuntos partidarios o personales y a su promoción política.

### **II.3.3. La nula promoción de la responsabilidad de los legisladores ante sus electores.**

José Antonio Crespo menciona que para cumplir mejor con el objetivo de fomentar un buen gobierno las instituciones democráticas han establecido en términos generales dos tipos de responsabilidades de las que pueden ser sujetos los gobernantes: la legal y la política. Ambas se encuentran enfocadas a evitar el abuso del poder, la mala gestión y la negligencia de los gobernantes.

La responsabilidad legal “consiste en la aplicación de la ley a los gobernantes que la transgredan en el ejercicio de su cargo”.<sup>112</sup> Lo que se promovería cuando un gobernante cometió un delito sujeto de responsabilidad legal es la separación del puesto, o si fuese el caso el desafuero, además del riesgo de purgar una condena y la imposibilidad de volver a ocupar por un tiempo un cargo de elección popular o un puesto en la administración pública. Sin embargo, la red de complicidades que fomentó el sistema político mexicano ha hecho que esta sea una opción poco probable de ser empleada a menos que el sistema ajuste cuentas con algún funcionario o legislador indisciplinado.

---

<sup>111</sup> El primero inicia el 1 de septiembre y termina a más tardar el 15 de diciembre y el segundo da inicio el 15 de marzo pudiéndose extender máximo hasta el 30 de abril. Si sumamos el tiempo de duración de ambos son alrededor de 5 meses solamente.

<sup>112</sup> Crespo, José Antonio, *Jaque al rey, hacia un nuevo presidencialismo en México*, Joaquín Mortiz, México, 1996, p. 25.

La responsabilidad política, por su parte, “busca penalizar las malas decisiones políticas, aquéllas que sin haber pasado por encima de la ley, afectan gravemente a los intereses de la nación, fundamentalmente por negligencia e incompetencia”.<sup>113</sup> En este caso la aplicación del castigo del o los responsables, si se trata de un cargo de elección popular, se lleva cabo a través de las urnas; el gobernante al término de su mandato se somete al escrutinio de los votantes de su demarcación territorial y éstos eventualmente podrán otorgarle a aquél un voto de confianza para que se mantenga un período más o un voto de castigo dejándolo fuera del órgano de gobierno que se trate. En el caso de México, a partir de la prohibición de la reelección consecutiva de gobernantes y legisladores respectivamente, se diluyó la posibilidad de aplicar este último tipo de responsabilidad política. Los electores quedaron desposeídos de los medios políticos para obligar a los legisladores a cumplir sus promesas y compromisos, previamente adquiridos en su campaña electoral.

Ante la falta de incentivos para que los legisladores mexicanos regresaran a sus distritos o estados para rendir cuentas a sus electores éstos fueron sólo responsables ante la persona de la cual dependía su futuro político y a la cual le debían el puesto: el Presidente de la República.

Ya que hablamos de este tema es pertinente hacer algunos matices y consideraciones en cuanto a la tarea de representación que desarrollan los legisladores mexicanos pero que son necesarios para valorar el trabajo que desempeñan. La Constitución mexicana señala en su artículo 51 que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación”. Por lo tanto a pesar de que éstos son representantes populares una vez electos representan,

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

conforme a una interpretación constitucional, a la nación en su conjunto y no ya a sus respectivos distritos. Por tanto, no tendrían por que rendir cuentas ante sus circunscripciones. Además, se ha llegado a mencionar que las tareas legislativas (el trabajo en comisiones, la asistencia a las sesiones ordinarias y extraordinarias, entre otras) son de la mayor importancia y por ello difícilmente dejan tiempo para atender las necesidades en su distrito. Pero lo cierto es que ninguna de estas dos cosas parecen estar pasando. Entonces, sería conveniente hacer a nuestros legisladores más responsables ante sus electores que ante las dirigencias partidistas.

Hay también una corriente de opinión que sustenta que los Senadores han dejado de ser representantes de las entidades federativas; razones históricas, jurídicas y el desarrollo particular de nuestro sistema político son las condiciones que han hecho posible esto.<sup>114</sup> Incluso una investigadora sostiene que en la práctica se ha demostrado que es más fácil que prosperen demandas de un estado en la Cámara de Diputados donde la fuerza de las diputaciones es proporcional al tamaño y población de la entidad de procedencia que en el Senado.<sup>115</sup> Al ser un cuerpo prácticamente cerrado a la oposición, por lo menos hasta 1994, el Senado se convirtió en el órgano garante de la voluntad del Presidente. En donde pareciera que la única función aún permanece vigente, de las que justificaron su restauración en 1874, es la de convertirse en cámara equilibradora del empuje de su colegisladora, mesurando sus iniciativas y limitando sus posibles excesos.

---

<sup>114</sup> Rodríguez Lozano, *op. cit.*, pp. 338-342.

<sup>115</sup> Peschard, Jacqueline, "La crisis de monologo senatorial", en *Política y procesos legislativos*, Coloquio Senado de la República/UNAM, LII Legislatura-Porrúa, México, 1985, p. 359.

### II.3.4. La falta de control sobre el Ejecutivo.

A menudo se sostiene que “uno de los objetivos esenciales de las instituciones democráticas es responsabilizar política y legalmente a los gobernantes, de manera eficaz, oportuna y con bajos costos sociales. Esa es la única forma en que la teoría democrática considera que es posible conciliar, hasta donde sea posible, el interés particular de los gobernantes con el interés comunitario, y así aminorar sus tendencias naturales a beneficiarse del poder por encima de sus derechos y bienestar de los gobernados. De ahí la necesidad de establecer una serie de controles y límites constitucionales. Las instituciones que caracterizan a la democracia política, tienen todas ellas el propósito específico –entre otros- de facilitar la penalización política o legal de los gobernantes, ésa es la orientación de los comicios periódicos y libres, el sistema competitivo de partidos políticos, la separación de los poderes estatales, la libertad de prensa, etcétera”.<sup>116</sup>

En el caso mexicano el PRI ha sido una poderosa fuerza centralizadora que ha fusionado en la práctica órganos constitucionalmente diseñados para operar de manera separada tales como el Congreso y Ejecutivo. El partido ha logrado sostener gobiernos unificados fuertemente dominados por el Presidente de la República. Como consecuencia la labor de control ejercida por la institución legislativa sobre el Ejecutivo es muy limitada, difícilmente éste último se controlaría a sí mismo. El legislativo tiene sobre él una fiscalización más bien rutinaria y ritualizada.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Crespo, *op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>117</sup> Aunque para algunos el ineficaz control legislativo no es privativo del caso mexicano sino de la mayoría de los Congresos y Parlamentos en el mundo. Este fenómeno se ha llegado a considerar como una “crisis” de la función de control de los órganos legislativos, que incluso a llevado a cuestionar el papel que juega en la

Pareciera que la función de control legislativa se ha desplazado hacia otro sujeto: la minoría legislativa. Párrafos arriba mostramos un estudio de como a partir de 1982, resultado de una mayor participación de la oposición en el Congreso, por lo menos en el terreno del presupuesto las cosas empezaban a cambiar y el Presidente empezaba a sentir el peso de la oposición en la modificación a sus iniciativas. No obstante, hablando del mismo asunto, encontramos que aún prevalece una total discrecionalidad del Ejecutivo y una ausencia de vigilancia legislativa efectiva en el ejercicio del gasto del gobierno federal.<sup>118</sup> Y esto necesariamente nos remite a hablar de la carencia de instrumentos que perfeccionen la tarea de fiscalización sobre el Presidente lo que constituye sólo una de las múltiples tareas de control que debe ejercer el órgano legislativo. Por un lado, está la Contaduría Mayor de Hacienda,<sup>119</sup> institución encargada directamente de vigilar los gastos del gobierno, pero que carece de los elementos óptimos humanos, técnicos y de información para desarrollar su labor. Lo que necesariamente nos conduce a mencionar la carencia de un segundo instrumento: un grupo de asesores profesionales permanente como elemento de apoyo a las tareas de control legislativas.

Otro ejemplo es el caso del Senado. Además de que se obstaculizó su acción como fuerza equilibradora de los actos del Ejecutivo, también se evitó que éste cumpliera con su función de atender la relación entre federación y estados lo que constituye otra forma de control y equilibrio. Es decir, se limitó el papel que el Senado debiera tener en la vigilancia de la

---

democracia contemporánea el órgano legislativo. Véase. Garrarena Morales, Ángel, "Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario", en *Revista mexicana de sociología*, año LX/núm. 2, abril-junio de 1998, p. 23. Para indagar más en el debate sobre la supuesta crisis de los órganos legislativos se pueden consultar: Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.* y Valencia Escamilla, Laura, "Representatividad, legitimidad y credibilidad parlamentaria", en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, núm. 162, oct.-dic., 1995.

<sup>118</sup> Díaz, *op. cit.*, pp. 519-521.

<sup>119</sup> En últimas fechas ésta fue sustituida por la Fiscalización Superior de la Federación.

soberanía de los estados así como del equilibrio y contrapeso que debiera existir entre éstos y la federación. No cumpliendo así con mitigar la centralización del poder. El Senado no fue una institución de moderación sino de profundización del poder presidencial. Ante tal ausencia, no es gratuito que en los últimos años se venga discutiendo la idea de establecer un nuevo federalismo. Que reencauce la relación estados-federación a través, entre otras cosas, de descentralizar el enorme caudal de tareas y recursos, sobre todo fiscales, que se abrogo en todo este tiempo la federación.

Es así como hemos concluido con la revisión histórica de la relaciones entre los poderes Ejecutivo y legislativo. En los próximos capítulos hemos de abordar el origen y las consecuencias que para nuestro sistema político ha tenido la aparición del primer gobierno dividido a nivel federal en México.

## *Capítulo III. La aprobación de los presupuestos de los años 1998, 1999 y 2000 y las consecuencias del gobierno dividido en México.*

### **III.1. Introducción.**

En el presente capítulo habremos de abordar una parte fundamental de la investigación: la aprobación del presupuesto de los años 1998 a 2000 y, a partir de ello, la evaluación de tener un gobierno dividido en México.

Se ha escogido la aprobación del presupuesto por que nos parece que es el indicador que pudiera arrojar mayor lucidez sobre las consecuencias de que el Presidente ya no cuente con una mayoría legislativa en la Cámara de Diputados. Ya que, como veremos en los apartados posteriores, es facultad exclusiva de esta cámara la aprobación del presupuesto y no existen mecanismos para enfrentar el hecho de que no se llegue a aprobar en los tiempos que marca la ley así como no están claros los mecanismos, específicamente el veto, que tiene el Presidente para enfrentar la aprobación de un presupuesto por parte de la Cámara Baja que no satisfaga su política de egresos. Como bien se ha señalado: “La mínima expresión de la gobernabilidad de un régimen democrático puede encontrarse en la capacidad de los partidos políticos y los distintos poderes constitucionales para generar acuerdos relativos a la elaboración y aprobación del presupuesto de la administración

pública. Si hay una pieza legislativa que no puede sufrir una parálisis institucional es la del presupuesto”.<sup>120</sup>

El capítulo estará repartido de la siguiente manera: en el primer apartado abordaremos a manera de preámbulo los resultados de las elecciones de 1997 y lo que para nosotros constituyeron las primeras consecuencias del gobierno dividido. En un segundo apartado se tocará el camino que sigue la aprobación del presupuesto en México, es decir, a quiénes corresponde enviar y rechazar o aprobar la iniciativa y en qué tiempos, las facultades del Congreso en materia presupuestal y finalmente la facultad de veto presidencial en cuanto al presupuesto. En tercer sitio se expondrá, retomando parte del capítulo primero, los argumentos que desde diversos enfoques pueden, en un momento dado, llegar a imposibilitar el arribo a acuerdos en un gobierno dividido. Por último, mostraremos como fue el proceso de aprobación del presupuesto durante la LVII legislatura.

### **III.2. El resultado de las elecciones de 1997 y las primeras consecuencias del gobierno dividido.**

El escenario que se presentaba en los meses anteriores a la elección federal de 1997 auguraba unos comicios fuertemente competidos. Había el antecedente de una crisis económica (diciembre de 1994) que seguramente estaría presente en la mente de los ciudadanos a la hora de emitir su voto, un sistema de partidos reportando una creciente competitividad y, lo más importante, una reforma político-electoral consumada en 1996 que, aunque en muchos aspectos no fue la definitiva como se llegó a considerar, creó

---

<sup>120</sup> Carrillo, Ulises y Alonso Lujambio, “La incertidumbre constitucional. Gobiernos dividido y la aprobación del presupuestal en la LVII legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio 1998, México, p. 252.

nuevas reglas para la competencia y representación legislativa y cambió de fondo elementos que desde la percepción de muchos actores políticos e intelectuales mantenían en duda la limpieza de los comicios.<sup>121</sup>

A pesar de los avances que en materia de las reglas de competencia y pluralidad se registraban, en el ambiente político flotaba un clima de incertidumbre y advertencias respecto del resultado que arrojará la elección. Por un lado, para algunos sectores en el gobierno el no obtener la mayoría legislativa significaba la ingobernabilidad y el caos para el país, entre ellos, destacaba la posición del Presidente de la República. El 12 de abril de 1997 el Presidente Ernesto Zedillo tomó protesta a los candidatos a diputados, senadores y asambleístas de su partido y en su discurso, remarcó una y otra vez la necesidad de seguir contando con la mayoría en el Congreso que le permitiera continuar impulsando el cambio. Subrayó como condición necesaria el mantener la mayoría legislativa absoluta para afianzar las políticas económicas, para ofrecer más educación, más servicios médicos y asistenciales, para resolver los problemas agrarios y, en suma, para culminar el programa de gobierno que inició el 1º de diciembre de 1994. En su discurso destacó:

“Necesito la colaboración de la mayoría en el Congreso para hacer de México un auténtico país de leyes, que garantice sin cortapisas la seguridad de las personas y de su patrimonio, que erradique la impunidad y la corrupción, pero además para seguir impulsando el cambio”

---

<sup>121</sup> Para obtener un panorama más amplio de la reforma político-electoral véase: Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996*, F.C.E., 1997. o Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma electoral de 1996”, en Cansino (coor), *Después del PRI. Las elecciones federales de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPCOM, pag. 13-34, 1998.

“Necesitaremos del Congreso para seguir defendiendo con toda nuestra fuerza y unidad la soberanía nacional. Defender nuestra independencia es mi mayor responsabilidad como Presidente, la cumplo con el respaldo del pueblo, pero también necesito seguir contando con el respaldo del Congreso”<sup>122</sup>

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.<sup>123</sup>

Para la oposición, la ausencia de mayoría priista significaba la oportunidad histórica de limitar el poder presidencial.<sup>124</sup> Pero a pesar de la validez de los argumentos de ambas partes, lo primero sonaba más a chantaje que a una incapacidad de facto del gobierno para continuar su proyecto de nación y lo segundo daba la impresión de perseguir más la revancha que la búsqueda del ejercicio democrático y equilibrado del poder.

Aunque sus declaraciones lo preveían, era difícil imaginar cual sería la reacción del Presidente y su partido ante un escenario donde no obtuvieran la mayoría absoluta en la Cámara Baja. Por primera vez, la incertidumbre había prendido los focos rojos en los círculos oficiales ante la eventualidad de ver terminadas décadas de discrecionalidad e impunidad presidencial. El resultado confirmaría éstos temores y lo que ocurriría después hasta la toma de protesta sería un claro ejemplo de que el Presidente y su partido

---

<sup>122</sup> Citado en: Chávez, Elías, “Durante la campaña, Zedillo supeditó su proyecto de país a la obtención de la mayoría priista”, en *PROCESO*, núm. 1080, 13 de julio de 1997, p. 9.

<sup>123</sup> Véase, *Ibid.*, pp. 6-12.

<sup>124</sup> Acosta Córdova, Carlos y Francisco Ortiz Pardo, “Legisladores de oposición advierten: en política económica, se acabó el absolutismo presidencial” en *PROCESO*, núm. 1087, 31 de agosto de 1997, pp. 12-16.

difícilmente aceptarían dejar ir sus ancestrales prerrogativas. La historia, la tradición y una cultura política autoritaria marcaron el arranque de la nueva legislatura llegando incluso a poner en peligro el orden constitucional. Pero veamos antes los resultados de la elección.

### **III.2.1. Los resultados electorales.**

Las elecciones de 1997 tuvieron la virtud de ser calificadas como las más limpias de la historia reciente de México. Varios factores, algunos cuyo origen fue precisamente la reforma de un año atrás, contribuyeron a generar esta conclusión: mayor equidad en los recursos para la competencia, su organización a través de un órgano autónomo sin la participación del gobierno, la sensible reducción en las denuncias sobre irregularidades, la cobertura casi total de las casillas por parte de los partidos de oposición, la prontitud en la información y la aceptación de los resultados sin mayores cuestionamientos, entre otros.

Para este proceso electoral votaron casi 30 millones de ciudadanos de una lista nominal nacional de 52,208,966 registrando un nivel de participación próximo al 57%. 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 de representación proporcional (cuadros 6 y 7). Ninguno de los partidos obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara, de manera que por primera vez en la historia reciente, el Presidente no contó con una mayoría absoluta de diputados de su partido.

Cuadro 6

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVII LEGISLATURA (1997-2000)			
PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL POR AMBOS PRINCIPIOS
PAN	64	57	121
PRI	165	74	239
PRD	70	55	125
PT	1	6	7
PVEM	0	8	8
TOTALES	300	200	500
Fuente: CEDE			

Cuadro 7

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVII LEGISLATURA (1997-2000) PORCENTAJES			
PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL POR AMBOS PRINCIPIOS
PAN	21.33	28.5	24.2
PRI	55	37	47.8
PRD	23.33	27.5	25
PT	0.33	3	1.4
PVEM	0	4	1.6
TOTALES	100	100	100
Fuente: porcentajes calculados a partir de resultados proporcionados por el CEDE			

El PRI perdió la mayoría calificada en el Senado, ya que de los 95 escaños que tenía, 31 finalizaron sus períodos para quedar con 64, a los que se sumaron los 13 que obtuvo el 6 de julio por el principio de representación proporcional para quedar finalmente con 77 Senadores. Una enmienda constitucional requiere de las dos terceras partes de los votos, que en el caso del Senado son 86 posiciones, las cuales no alcanzó el PRI por sí solo (cuadros 8 y 9).

El PAN contaba en el Senado con 25 escaños, un Senador panista terminó su periodo, pero aumentó su cuota con los nueve ganados para totalizar 33. El PRD conservó los ocho que

ya tenía, pero aumentó su peso político con otros ocho adicionales para disponer de 16. Al PVEM y al PT se les asignó un Senador a cada uno (cuadros 8 y 9).

Cuadro 8

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES LVII LEGISLATURA (1994-2000)				
PARTIDO POLÍTICO	SENADORES ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA EN 1994	SENADORES ASIGNADOS A LA PRIMERA MINORÍA EN 1994	SENADORES ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN 1997	TOTAL DE SENADORES
PAN	0	24	9	33
PRI	64	0	13	77
PRD	0	8	8	16
PT	0	0	1	1
PVEM	0	0	1	1
TOTALES	64	32	32	128

Fuente: CEDE

Cuadro 9

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES LVII LEGISLATURA (1994-2000) PORCENTAJES				
PARTIDO POLÍTICO	SENADORES ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA EN 1994	SENADORES ASIGNADOS A LA PRIMERA MINORÍA EN 1994	SENADORES ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN 1997	TOTAL DE SENADORES
PAN	0	18.75	7.03	25.78
PRI	50	0	10.16	60.16
PRD	0	6.25	6.25	12.5
PT	0	0	.78	.78
PVEM	0	0	.78	.78
TOTALES	50	25	25	100

Fuente: porcentajes calculados a partir de resultados proporcionados por el CEDE

### III.2.2. Gobierno dividido y la instalación de la nueva legislatura.

El resultado de la elección federal de 1997 había terminado con aproximadamente siete décadas de hegemonía priísta en el Congreso. Con esta nueva composición, el PRI no alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara Baja, pero tampoco ninguno del resto de los

partidos de oposición. Sin embargo, el priísmo en el Senado mantuvo más del 50% + 1 de los legisladores. Por lo tanto ni el PRI sólo ni las oposiciones unidas alcanzaron por sí solos la mayoría calificada necesaria para realizar reformas a la Constitución Federal.<sup>125</sup>

Nos encontramos pues, ante el escenario de un gobierno dividido que, de acuerdo a la tipología sugerida en el capítulo primero de esta tesis, corresponde al quinto supuesto, es decir: *cuando ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en una de las dos cámaras mientras que en la otra prevalece una mayoría del partido del Presidente.*

La posibilidad de tener gobiernos divididos en México siempre ha existido en términos legales pero es hasta esta elección que el crecimiento de la pluralidad política ha concretado este fenómeno en el nivel federal. Pero lo importante en todo caso es la dinámica ha adquirido el gobierno dividido en nuestro país desde poco antes de septiembre de 1997 y cuáles elementos propiciarían en un momento dado una parálisis legislativa.

Apuntábamos en el primer capítulo los peligros de la formación de un gobierno dividido aunque también sus ventajas para un sistema en donde un partido político había monopolizado el poder. Así que en lo que resta se habrá de puntualizar en lo ocurrido en la instalación de la nueva legislatura y durante su permanencia con el objeto de mostrar que el hecho de que el Presidente y su partido ya no tengan el control de la Cámara de Diputados no fue un fenómeno fácil de asimilar para éstos.

---

<sup>125</sup> De hecho la reforma de 1993 hace imposible que cualquier partido político alcance la mayoría calificada por sí sólo.

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 de 1997 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 asegurar la gobernabilidad de la cámara e introducir algunos cambios en su organización y funcionamiento interno. Entre los acuerdos destacaba la reforma a fondo del funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, comenzando por la desaparición de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados (hasta la anterior legislatura el órgano máximo de gobierno), trasladando la totalidad de sus funciones a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuya presidencia sería rotada cada seis meses entre los partidos representados en la cámara. Este órgano se constituiría con los coordinadores de cada fracción legislativa, con la salvedad de que a la hora de las votaciones se tomaría en cuenta el porcentaje de representación de cada grupo parlamentario. La presidencia de esta comisión fue ocupada para el primer período por un miembro de la oposición, el coordinador de la fracción panista Carlos Medina Placencia. Además, se acordó modificar el formato del informe presidencial, y así terminar con el acto protocolario en donde el Congreso sólo asistía como espectador, el Presidente de la mesa directiva para el mes de septiembre sería el coordinador perredista Porfirio Muñoz Ledo, quien además contestaría el informe.

Lo anterior no fue aceptado por el PRI y después de varios intentos de negociación el gobierno, a través del Secretario de Gobernación, optó por tratar de boicotear (llegando incluso a ofrecer dinero a legisladores opositores) infructuosamente la instalación y toma de

protesta de la nueva legislatura.<sup>126</sup> Al final, la crisis se conjuró y el 1 de septiembre el Presidente rindió su informe de gobierno, pero la gravedad de la crisis generada pudo haber resultado en el rompimiento del orden constitucional. Era la primera consecuencia importante del gobierno dividido, la ingobernabilidad tan pregonada parecía asomarse en San Lázaro.

El informe de gobierno presentó novedades en su forma y contenido. En lo referente a la forma, presenciamos novedades como las siguientes: cambió su horario de presentación, se redujo la presencia del estado mayor presidencial, no se invitó a la jerarquía católica ni a los grandes empresarios y se eliminó la acostumbrada entrevista a la familia del Presidente previa al informe. Por cierto, por primera vez desde 1988, no hubo interpelaciones. Estos cambios modificaron sensiblemente el fastuoso rito tradicional del informe.

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

Desde el principio de las negociaciones el PRI reclamó para sí la presidencia no solo de la mayor cantidad de 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

---

<sup>126</sup> Al respecto véase, Albarrán de Alba, Gerardo, "En la cámara, el choque entre oposición y régimen se convirtió ya en una auténtica disputa por el poder" en *PROCESO*, núm. 1087, 31 de agosto de 1997, pp. 6-10 y Albarrán de Alba, "Para recuperar...", *op. cit.*

comisión, mucho menos asumir las presidencias de aquéllas 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 quedó en manos de la 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 tocó presidir 14 comisiones a cada uno, al PRI 27, al PT y al PVEM dos a cada uno.<sup>127</sup>

El número de comisiones se redujo de 62 a 59. Desaparecieron cuatro comisiones y comités (la de Economías Emergentes, la del Sector Popular, la de Asuntos sobre la Nacionalidad y la de Reconstrucción del Palacio Legislativo). Se crearon seis nuevas (la de Asuntos de la Mujer, la de Asuntos de la Frontera Sur, la de Seguridad Pública, y la del Fortalecimiento del Federalismo, así como los comités de Asuntos Internacionales y el de Comunicación Social). Por último, se fusionaron cuatro (las de seguimiento a las investigaciones entorno a los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu, se convirtieron en la de Seguimiento a las investigaciones entorno a los atentados en contra de los Ciudadanos Priístas y las de Desarrollo Regional y de Apoyo a la Producción quedaron en una sola, la de Desarrollo Regional y Apoyo a la Producción).

Un aspecto relevante para el trabajo en comisiones fue que se integraron por no más de 30 miembros, cuidando que en ellas se encontraran representados los diferentes grupos parlamentarios. Asimismo, se acordó que los diputados sólo podrían intervenir en un

---

<sup>127</sup> Albarrán de Alba, Gerardo, "Catarsis camaral del bloque opositor que hizo trisas a la aplanadora priista", en *PROCESO*, núm. 1092, 5 de octubre de 1997, pag. 33-35.

máximo de tres comisiones ordinarias. La integración de la mayoría de las comisiones se hizo proporcionalmente a la representación de cada partido en la cámara, lo cual impide que alguno obtenga la mayoría y apruebe un dictamen por sí sólo, obligando con ello a la búsqueda de consensos pero también corriendo el riesgo de caer en el letargo legislativo. Estos avances avizoran un cambio en el trabajo legislativo tendiente a profesionalizar la actividad parlamentaria. Parece un buen punto de partida pero todavía hace falta mucho para la reforma de fondo del Poder Legislativo.

Al finalizar el primer periodo ordinario de sesiones de esta legislatura, se discutieron dos elementos cruciales para gobierno: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Asunto que abordaremos a más adelante así como la aprobación de los presupuestos para 1999 y el año 2000.

### **III.3. Las facultades del Congreso y el veto presidencial en materia de presupuesto.**

Uno de los principales elementos para poder prever el desempeño de los gobiernos divididos es sin duda el arreglo constitucional. En él se establecen las reglas y los tiempos que acotan el proceso de negociación entre las partes.

En México, las facultades del Congreso están detalladas en los artículos 73 al 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que toca al presupuesto, el artículo 74 puntualiza las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en el apartado cuarto señala: que es facultad de ésta “examinar, discutir y aprobar anualmente el

Presupuesto de Egresos de la Federación...”. En el mismo artículo señala que corresponde al Ejecutivo enviar a esta cámara a más tardar el día 15 de noviembre (o el 15 de diciembre, si es que en ese año un nuevo Presidente inicia su cargo) la iniciativa del Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación (art.74-IV). El Presupuesto de Egresos deberá estar aprobado por la legislatura cuando finalice el primer período ordinario de sesiones, es decir a más tardar el 15 de diciembre (o hasta el 31 de diciembre en el caso de que el Presidente inicie funciones, art.66). En el supuesto de que no se aprobara en estas fechas, se convocaría a un período extraordinario de sesiones que podría extenderse hasta el 31 de diciembre con el objeto de amentar el plazo para contar con un presupuesto aprobado antes del inicio del nuevo año. En caso que no se lograra consensar y aprobar un presupuesto; legalmente el gobierno no tendría dinero para iniciar su trabajo el 1° de enero, pudiéndose llegar a una parálisis gubernamental o hasta una crisis de gobernabilidad ya que ningún ordenamiento legal prevé que hacer ante esta situación.

Varias décadas de gobiernos unificados en donde la aprobación presupuestal estaba asegurada hicieron que se omitiera siquiera la discusión de algún mecanismo para solventar la posible falta de consenso en la legislatura.

Por otro lado, pero no menos grave, es la falta de claridad respecto al veto del Ejecutivo en cuanto al Presupuesto de Egresos. El artículo 72 constitucional establece la forma de operar del veto pero **sólo cuando la resolución de iniciativas no sea exclusiva de alguna de las dos cámaras**. Como ya se mencionó, la aprobación del Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, parece no haber reglas específicas en caso de que el Presidente decida operar el veto en esta parte de la legislación.

En este sentido, mientras esta situación de vacío legal permanezca dos parecen ser los caminos por los que transiten los actores involucrados en la aprobación del presupuesto: el conflicto o la negociación.

### **III.3.1. Escenarios de conflicto y negociación.**

Ante tal situación jurídica, puede ocurrir uno o varios de los siguientes escenarios hipotéticos. Un primer escenario, el más catastrófico, sería que la Cámara de Diputados modificara el proyecto original del Ejecutivo y una vez aprobado, este último se negara a aceptar los cambios e introdujera su poder de veto.<sup>128</sup> Ello enfrascaría a ambos poderes en una lucha por imponer su razón. La cámara podría aceptar el veto (algo, pensamos, poco probable) y en lo que reste del período o en uno extraordinario discutir, negociar e modificar el proyecto para satisfacer los señalamientos del Ejecutivo. O, podría ser que, aceptado el veto el Ejecutivo regrese a la cámara un proyecto que lo satisface y que también sea altamente probable que a la legislatura (también poco probable); con el objetivo de que sea aprobado sin mayor contratiempo.

Si la legislatura decidiera el otro camino, eludir el veto, se encuentra establecido en el artículo 72 que el veto presidencial sólo podrá ser superado por votación de 2/3 del número total de votos en ambas cámaras, de esta forma se obliga al Ejecutivo a la publicación e implementación del presupuesto aprobado. Situación que resulta difícil de imaginar por lo menos por dos motivos: primero, por que la oposición tendría que conseguir el respaldo del

---

<sup>128</sup> Casillas basándose en un trabajo del investigador Jeffrey Weldon puntualiza que en 1919 y 1922 los Presidentes Carranza y Obregón vetaron en parte los presupuestos de Egresos correspondientes. Así también citando a Jorge Carpizo señala que en 1932 también se ejerció el veto contra el presupuesto.

PRI, lo que supondría que este partido iría en contra de su jefe real: el Presidente<sup>129</sup> y de cierta manera de las políticas que lo llevaron al poder y, segundo, por que la ley enumera esta opción para superar el veto pero no cuando se trata de facultades exclusivas de una cámara. Por lo que es más factible que la oposición se niegue a aceptar el recurso del veto e introduzca un recurso de controversia constitucional ante el Poder Judicial. Si la Suprema Corte de Justicia (SCJ) decidiera a favor del Ejecutivo, la Cámara tendría que acatar y regresáramos al primer camino del que hablábamos. En cambio, si el fallo fuera favorable a los legisladores, el Presidente se vería obligado a acatar el presupuesto aprobado. O podría suceder al revés, la cámara aprueba un presupuesto que no le agrada al Ejecutivo y éste introduce la controversia constitucional para ver si es aplicable el veto en la materia.

En todo caso, el inicio y la resolución de una controversia constitucional llevará tiempo, y con ello, el riesgo, independientemente de la resolución, de no tener Presupuesto de Egresos para el año siguiente.

Un segundo escenario, más deseable, puede ser el que la legislatura decida modificar el proyecto original del Ejecutivo y éste no tenga objeciones para su implementación aunque no sea de su total agrado. Sobre todo si el Presidente, ante la ausencia de reglas claras para la utilización del veto, decide evitar la confrontación con la cámara y el riesgo de no contar con el presupuesto a tiempo.

---

<sup>129</sup> Por lo menos hasta la LVII legislatura, en septiembre del 2000 cuando arranque la LVIII será difícil pensar que se sostendrá esta situación ya que el último Presidente surgido del PRI sólo estará unos cuantos meses por que en diciembre del mismo año tomara posesión un Presidente emanado de las filas del PAN.

Por último, nos encontramos en el mejor de los escenarios. Se forma una coalición que seguramente incluiría al PRI y aprueban un presupuesto al que el Presidente no tiene objeción y por tanto se anula la necesidad de entrar en controversias legales o el veto presidencial.

Un factor adicional en el proceso de negociación y aprobación del presupuesto es que al mismo tiempo que se discute y aprueba el decreto de Presupuesto de Egresos se hace lo propio con la Ley de Ingresos, que por este carácter de ley requiere de la aprobación también del Senado, cuya mayoría absoluta en la LVII legislatura pertenece al PRI y que sin el consentimiento de este partido no podría aprobarse. La necesidad de consensar la Ley de Ingresos con el PRI puede traer consecuencias positivas como incentivo a la negociación del Presupuesto de Egresos. Pero también negativas ya que ante una mala negociación o una imposición de la mayoría priísta en el Senado las oposiciones en la Cámara Baja podrían buscar la revancha en la aprobación del Presupuesto de Egresos y por tanto polarizar las posiciones.

Así pues, el proceso y el resultado de la aprobación del Presupuesto de Egresos estarán determinados de manera significativa por la capacidad y disponibilidad de los actores para la negociación. No obstante, ello se encuentra acotado por la ausencia de incentivos que desde diferentes enfoques están presentes en el caso mexicano.

### **III.4. Gobierno Dividido: la ausencia de incentivos para la cooperación.**

Uno de los retos más importantes a superar por el Ejecutivo y los partidos políticos con representación en el Congreso es la ausencia de incentivos para la cooperación en la aprobación de legislación, cuanto más, si la simple negociación y/o el resultado de ésta (por ejemplo el éxito o el fracaso de alguna política pública derivada de la legislación) influye de manera significativa en el ánimo del electorado. Por ello, a continuación se presentarán algunos de los factores que inhiben la cooperación de los partidos de oposición con el Presidente. Los hemos dividido en los siguientes apartados: los de tipo costo-beneficio, sistema de partidos (aquí incluidos los factores de la ideología, programa y disciplina partidista), ausencia de una cultura parlamentaria y finalmente los coyunturales.

#### **III.4.1. Costo-beneficio.**

Alonso Lujambio, citando uno de los principales argumentos de Juan Linz en contra de los sistemas presidenciales, señala que: “Los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del Presidente en el ámbito del Poder Legislativo, por dos razones. En primer lugar, si ellos cooperan, y el resultado de dicha cooperación es exitoso (en términos de crecimiento económico, tasa de desempleo, control inflacionario, etcétera.) los beneficios político electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el Presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el Presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron

legislativa y política democráticas en lo exterior nos referimos específicamente a quienes observan el trabajo legislativo: los propios partidos, las organizaciones sociales, analistas y finalmente la opinión pública. Para muchos de éstos, cualquier tipo de acercamiento o negociación puede parecer que conlleva la operación de algo oscuro, turbio e inmoral. De hecho, se ha hecho una práctica común en muchos analistas e investigadores el buscar siempre el hilo negro después de que un partido de oposición hubiese votado una iniciativa junto con el PRI. El caso más seguido ha sido el del PAN, en donde por ejemplo después de una votación conjunta con el PRI se decía que ya se había negociado el resultado de una elección de gobernador próxima en donde éste partido opositor tuviera fuertes posibilidades de triunfo.

Pero las negociaciones en el Congreso, incluso tras bambalinas, son una práctica común en cualquier país democrático del mundo. Ni tampoco, esconden necesariamente intereses facciosos o contrarios al interés de la ciudadanía.

#### **III.4.4. Variables de coyuntura.**

Por último, casi siempre hay presentes en el momento de tomar la decisión de cooperar o no con el Presidente, lo que Lujambio llama “variables de coyuntura o contingentes”. Éstas están referidas al desempeño económico del país, a crisis políticas o sociales, a circunstancias internacionales, entre otras. El mismo autor explica: “Vale decir, por ejemplo, que el dilema de cooperar o no cooperar con el partido del Presidente es distinto dependiendo de la situación económica general del país. En un extremo si la situación

económica es boyante es racional para un partido de oposición cooperar con el partido del Presidente si y sólo si el liderazgo opositor es capaz de reclamar para sí los créditos electorales derivados del buen gobierno; por el contrario, si la situación económica va a la baja, los incentivos para no cooperar se potencian al máximo”.<sup>138</sup>

El panorama al inicio de la LVII legislatura mostraba, por lo que se ha visto aquí, una considerable ausencia de incentivos para los partidos de oposición para cooperar con el partido del Presidente, pero también, exhibía algunas ventajas que, por lo menos, dejaban una esperanza en el panorama de la cooperación entre el Presidente y las oposiciones en el Congreso.

En contra se tenía que la LVII legislatura arrancaba en la última parte del período presidencial, lo que genera una lógica de cooperación menos atractiva para las oposiciones. Además, los dos partidos de oposición más grandes (PAN y PRD) tenían también fuertes aspiraciones y posibilidades de disputarle la presidencia al PRI. Hay la notable presencia de una cultura política autoritaria y un ambiente de una fuerte crítica a cualquier negociación con el partido del Presidente a menos que ésta se de por todos los partidos opositores.

A favor se tenía un sistema de partidos de pluralismo moderado con tres partidos importantes: el PRI, partido gobernante, el PAN y el PRD, además de dos partidos pequeños PVEM y PT. La negociación con cualquiera de los dos partidos opositores más importantes le daba al Presidente y su partido no sólo la mayoría necesaria para aprobar el presupuesto sino también para modificar la Constitución (cuadro 10). La alianza con el

---

<sup>138</sup> Lujambio, Alonso, “Adios a la ..., *op. cit.*, p. 8.

PVEM o el PT por separado no serviría a la causa del Presidente, necesariamente tendría que ser con ambas fuerzas políticas (cuadro 10). Pero el costo de la negociación con estas dos fuerzas políticas seguramente sería muy caro para el PRI en términos de lo que se tendría que negociar a cambio para mantener el voto de los legisladores de estos partidos en la alianza y políticamente para el PT y PVEM en base a cómo justificar su colaboración ante el resto de la oposición y la sociedad con el PRI. Asimismo, el acuerdo con estas fuerzas políticas sólo le aseguraba la mayoría absoluta al PRI y por tanto al momento de una modificación constitucional que exige una mayoría de  $\frac{3}{4}$  partes del Congreso esta alianza sería insuficiente (cuadro 10).

Cuadro 10

COALICIONES LEGISLATIVAS POSIBLES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS		
Fracciones en la Cámara de Diputados	Mayoría Absoluta (251 Diputados)	Mayoría Calificada (334 Diputados)
PRI + PT	NO	NO
PRI + PVEM	NO	NO
PRI + PT + PVEM	SI	NO
PRI + PAN	SI	SI
PRI + PRD	SI	SI
PAN + PRD	NO	NO
PAN + PRD + PT o/y PVEM	SI	NO

Para el PRI sería mejor negociar una coalición (temporal o permanente) con el PAN o PRD lo que le daría la posibilidad de tener no sólo la mayoría absoluta sino también la calificada. Además, la indisciplina de algunos legisladores que se opusieran de uno u otro partido no afectaría la alianza ya que quedaría un margen de varios legisladores todavía para alcanzar la mayoría. Para los partidos de oposición en su conjunto lo más conveniente en términos de costos político-electorales sería la negociación en bloque con el PRI. Así todos los partidos en caso de fracaso pagarían por igual el costo.

También se observa un sistema de partidos cuyos planteamientos ideológico-programáticos poco a poco ha ido moderando, por decirlo en términos de Duverger, corriendo hacia el centro. En este caso, destaca el PRD, que en los primeros años de su formación mantenía posiciones más extremas y renuentes a cualquier tipo de cooperación con el Presidente, pero que poco a poco han ido mesurando aunque sin que desaparezcan del todo. En el otro extremo, hemos visto al PAN cooperando con el Presidente en múltiples ocasiones. Basta sólo mencionar los múltiples acuerdos que sostuvieron durante el sexenio del Presidente Salinas (cuando este ya no contaba con la mayoría calificada para reformar la Constitución) y en la primera parte del período del Presidente Zedillo. Mucho se ha hablado del empalme existente entre los planteamientos de este partido y la política económica seguida desde hace varios años por el Ejecutivo. Así como para nadie es secreto las ventajas, electorales y fiscales, que ha obtenido este partido de oposición a través de la cooperación con el Presidente. Tenemos pues, por lo menos un partido de oposición con una trayectoria más o menos continua de cooperación con el Presidente y su partido.

El arreglo federal ha puesto su parte para acercar a las oposiciones y el Presidente, a través de compartir las tareas de gobierno en los diferentes niveles, lo que posibilita que se abran canales de comunicación y hasta de negociación entre éstos y, lo más importante, que las oposiciones se han hecho corresponsables en las tareas del gobierno. Habría que añadir que como variable coyuntural tenemos al inicio de la legislatura (finales de 1997), por lo menos en términos macroeconómicos, una economía, según estimaciones oficiales, en franca recuperación en donde una posición abiertamente opositora u obstruccionista podría resultar muy cara en términos electorales para la oposición.

en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si una coalición exitosa no procede (sic) ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al Presidente en lugar de cooperar con él”.<sup>130</sup>

Pese a lo atinado del argumento de Lujambio habría que introducirle matices, ya que aunque no deja de ser racional hay que preguntarse para empezar si en países como México la gente se encuentra lo suficientemente informada como para emitir un juicio respecto a los costos o éxitos de las coaliciones. E incluso habría que considerar si la gente siquiera está interesada en el trabajo legislativo. Es decir, creo que el argumento de Linz retomando por Lujambio es aplicable a países con una larga tradición democrática en donde el trabajo del Congreso tiene un peso considerable y es monitoreado por los electores; el ejemplo más cercano sería los Estados Unidos.

El propio Lujambio ha introducido observaciones al argumento de Linz. El primero se refiere a la capacidad de los partidos políticos para comunicarle –habilidad en la argumentación y capacidad para persuadir- al electorado el por qué decidió apoyar o no una medida. Es decir, con esto, los costos para los partidos de oposición podrían reducirse y los éxitos extenderse. El segundo se sustenta en el hecho de que no todos los partidos políticos tienen ambiciones presidenciales. Un partido que no tenga ambiciones presidenciales será más factible que logre un acuerdo con el partido del Presidente que uno que tenga fuertes aspiraciones y posibilidades de ganar la presidencia. “Un partido de oposición que percibe

---

<sup>130</sup> Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en *Este País*, núm. 107, febrero de 2000, México, p. 6.

posibilidades reales de ganar la presidencia en las próximas elecciones tiene, *caeteris paribus*, menos incentivos para cooperar que un partido que está en un proceso de crecimiento o simplemente sigue estrategias de supervivencia, particularmente si no existe una segunda vuelta en la elección presidencial ya que ésta al tiempo que atomiza la representación, amalgama a una diversidad de partidos tal que se diluye en el conjunto, y de cara al electorado, la responsabilidad legislativa de cada uno de ellos”.<sup>131</sup>

La cercanía o lejanía de las próximas elecciones puede influir en la posibilidad de cooperación de la oposición y el Presidente.<sup>132</sup> Cuanto más lejanas estén las elecciones las oposiciones se arriesgaran a la cooperación, pensando seguramente que un fracaso podrá olvidarse con el tiempo. En cambio, una media exitosa, aunque pase el tiempo, podría ser traída por las oposiciones a la mente de los votantes en los tiempos de elección.

Ahora, si combinamos este factor de tiempo con el argumento de Lujambio, pensando en un sistema presidencial como el mexicano en el que el Congreso se renueva a la mitad del período presidencial, supondríamos al menos dos lógicas distintas para la negociación: una para cada parte de la duración del cargo presidencial. En la segunda (años 4 al 6) los partidos con fuertes aspiraciones presidenciales no tendrían muchos incentivos para la cooperación con el Presidente y su partido a menos que sea altamente probable el éxito o la iniciativa en cuestión sea una demanda del o los partidos de oposición. Por el contrario, es razonable que los incentivos para la cooperación durante el primer período (años 1 a 3) serán mayores para todos los partidos.

---

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Casar, Ma. Amparo, *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*, Documento de trabajo, núm. 77, CIDE, México, 1998, p. 11.

Pero hay también por lo menos un factor que puede operar al contrario de los que hemos apuntado aquí como inhibidores de la cooperación. Nos referimos al costo que pueden pagar los partidos abiertamente anti-cooperadores. La parálisis o la ingobernabilidad pueden ser atribuidas, si no existe un aparato de difusión adecuado que revierta la acusación, a los partidos claramente anti-cooperadores. Lo que puede resultar, paradójicamente, contrario al objetivo de los partidos con aspiraciones presidenciales.

### **III.4.2. Sistema de Partidos.**

Lo primero que nos sugiere el factor “sistema de partidos” es que entre más fragmentado esté más difícil será la negociación. Es decir, no es igual entablar negociaciones con uno o dos partidos que con tres o más, veámoslo para empezar sólo en términos de tiempo. Por supuesto que un sistema de partidos que presenta una fragmentación moderada facilitaría la negociación, aunque, curiosamente, al mismo tiempo la desincentive cuando tenemos partidos con aspiraciones presidenciales. “En un sistema electoral mayoritario simple para elegir al Presidente, sin segunda, vuelta, y con un sistema de partidos que presenta un formato de fragmentación moderada, puede esperarse que los partidos de oposición no quieran cooperar con el partido del Presidente debido a que priorizan en su estrategia de corto plazo la probabilidad de una victoria próxima en la competencia presidencial”<sup>133</sup>

Un sistema de partidos ideológica y/o programáticamente cercano, sin duda es una condición necesaria para la cooperación. Un elemento que ayuda en la cercanía ideológica

---

<sup>133</sup> Lujambio, “Adiós a la..., *op. cit.*, p. 7.

entre los partidos es también el tipo de sistema de partidos. Los partidos en un sistema de pluralismo moderado, sostiene Giovanni Sartori en su clásico libro *Partidos y sistema de partidos*, tienen hacia el centro ideológico. Los partidos con tendencias extremas correrían el riesgo de alejarse del electorado. En cambio, en un sistema de pluralismo fragmentado o polarizado habrá algunos que en la búsqueda de la diferenciación con los otros tiendan ideológicamente hacia los polos extremos.

La disciplina es otro factor que puede ayudar a la cooperación.<sup>134</sup> Sin embargo no parece haber consenso en este punto por lo que a los gobiernos divididos se refiere. Así pues, encontramos dos vertientes. La primera, que sostiene que en los sistemas de partidos altamente disciplinados favorecen la cooperación. La negociación sólo es necesaria con los líderes de las bancadas o partidos suponiendo que éstos transmitirán los acuerdos a sus legisladores. En el caso mexicano a esto se le llegó a conocer con el tiempo como “tirar línea”. No obstante, la disciplina extrema puede tener el riesgo de imposibilitar al Presidente obtener algunos votos en lo individual para alcanzar cierto acuerdo. En el caso de la LVII legislatura, la presencia de grupos parlamentarios altamente disciplinados pero con pocos incentivos para la cooperación, sobre todo si son los más grandes, podrían llevar a la parálisis legislativa.

Por el contrario, la segunda postura, plantea que la indisciplina partidista favorecería el alcanzar acuerdos entre el Presidente y los legisladores (en lo individual), a través de negociar recursos para el patronazgo o clientelismo de los congresistas para con sus distritos o localidades. El ejemplo más cercano de este tipo de negociación lo tenemos

---

<sup>134</sup> Casar, *Perspectivas...*, *op. cit.*, p. 11.

presente en los Estados Unidos. La existencia primarias y de reelección legislativa consecutiva incentiva la indisciplina de los legisladores estadounidenses y facilita la negociación personal con el Presidente. No obstante, este escenario puede resultar demasiado desgastante y tal vez caro para el Ejecutivo, sobretodo en un sistema donde no exista tradicionalmente este práctica. Pero sobre todo como advierte Lujambio: “la compra de votos de los legisladores bajo la regla mexicana, y casi única, de la no reelección consecutiva, puede no producir beneficios para los electores en los distritos, sino simple y llanamente corrupción”.<sup>135</sup>

Finalmente, un sistema de partidos nacionales aunado a una organización del gobierno de tipo federal puede contribuir en buena medida a incentivar la cooperación entre la oposición y el Presidente. Tenemos pues, por un lado, un sistema de partidos centrado en los grandes problemas nacionales y, por otro, un federalismo que propicia la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan en distintos niveles, que por tanto facilita mecanismos de discusión, negociación y acuerdo.<sup>136</sup>

### **III.4.3. Ausencia de una cultura legislativa y política democráticas.**

La ausencia de una cultura legislativa y política democráticas la entendemos en dos ámbitos: el interno y el externo. En lo interno se refiere a la falta de una cultura de la negociación y el acuerdo legislativo. Los actores están, como sucedió durante mucho

---

<sup>135</sup> Carrillo, *op cit.* p. 244.

<sup>136</sup> Alonso Lujambio ha desarrollado ampliamente la influencia de la variable “federalismo” en un sistema presidencial, tanto para reducir el efecto de suma cero que se produce, como para servir de detonante para la cooperación entre los partidos que gobiernan en diferentes niveles de gobierno. Véase: Lujambio, *Federalismo...*, *op. cit.*, cap. I.

tiempo en el caso mexicano, acostumbrados a imponer a través de la mayoría los resolutivos. No hay necesidad ni tampoco voluntad para acordar con el resto de las fuerzas políticas. Los problemas inician cuando ningún partido ha obtenido la mayoría y hay la necesidad, impuesta por las circunstancias, de empezar a negociar.

Al inicio de la LVII legislatura vimos como la presencia en los legisladores de una cultura política autoritaria y la ausencia de una cultura de negociación y búsqueda de acuerdos fueron dos elementos que corrieron en sentido contrario de la cooperación. Dieter Nohlen sostiene que la creación de una cultura política democrática requiere de un período más prolongado respecto del establecimiento de un orden institucional democrático, que se puede dar de una manera relativamente rápida. Y recalca: “Resulta poco realista la suposición –implícita en muchas aportaciones al debate sobre la democracia en América Latina- según la cual un orden institucional democrático establece simultáneamente actitudes y modelos de comportamiento favorables a la democracia. Es funesto para al evolución de la democracia en América Latina que la crítica no tenga en cuenta el casi inevitable desfase en el tiempo y que, por ello, se atribuyan exclusivamente al orden constitucional los problemas políticos de la vida democrática”.<sup>137</sup> Aunque no es asunto de esta tesis resolver si tenemos ya instituciones democráticas sin duda resulta pertinente el argumento del autor para el asunto que se trata aquí.

En la medida que esta cultura política democrática siga ausente en la legislatura más difícil será el conseguir acuerdos. Por otro lado, cuando hablamos de la ausencia de una cultura

---

<sup>137</sup> Nohlen, Dieter, *Democracia, transición y gobernabilidad en América latina*, Colección: Temas de la democracia, Conferencias magistrales núm. 4, IFE, México, 1998, p. 21.

En suma, hay un escenario en donde la cooperación entre el Presidente y las oposiciones representadas en el Poder Legislativo no es el más óptimo, pero que sin embargo, por las características y la experiencia de los últimos años, nos permite afirmar que las condiciones, las mínimas por lo menos, para la colaboración estaban presentes.

### **III.5. La aprobación del presupuesto 1998, 1999 y 2000.**

La aprobación del Presupuesto de Egresos durante la legislatura LVII estuvo caracterizada por una fuerte incertidumbre, generada por los huecos en la legislación que regula este procedimiento y por los enfrentamientos entre las posiciones “reivindicadoras” del papel del Poder Legislativo de la oposición y la reiterada negativa del Ejecutivo a mover sus propuestas, además de que cada aprobación presupuestal tuvo una lógica de negociación teñida fundamentalmente por situaciones coyunturales muy particulares.

Resulta pues interesante y aleccionador el análisis de cada uno de ellos, ya que presentan elementos de juicio para la valoración de la operación del primer gobierno dividido en el nivel federal en México.

#### **III.5.1. Aprobación del presupuesto de Egresos para el año de 1998.**

En el prelude de la aprobación del Presupuesto de Egresos para el año 1998 estaba fresco aun el infructuoso intento del PRI y el Presidente de imponerse en la Cámara de Diputados en cuanto a la instalación, toma de protesta, formato del informe y reparto de comisiones;

asimismo, había la expectativa de que el llamado grupo de los cuatro (G-4) integrado por el PAN, PRD, PT y PVEM se mantendría unido e impulsaría un presupuesto totalmente contrario, como lo había anunciado, a la propuesta presidencial y que resultaría finalmente en un cambio del modelo económico “neoliberal”. En el fondo del planteamiento de algunos de estos actores (principalmente en el PRD) persistía la idea de que desde el legislativo y por conducto de la nueva mayoría opositora por fin se terminaría con décadas de discrecionalidad presidencial e imposición de un modelo económico contrario a los intereses de la mayoría de la población.<sup>139</sup>

En la agenda de las oposiciones, se hacían planteamientos concretos que había que plasmar en los presupuestos a aprobarse en la LVII legislatura como: eliminar las partidas secretas del Presidente así como los bonos, premios y renumeraciones injustificadas a altos funcionarios; revisión de los rescates bancarios y el apoyo a los concesionarios de carreteras; desaparecer las dependencias del gobierno federal inoperantes e innecesarias como la Secretaria de la Reforma Agraria, el DIF y la Contraloría; disminución del IVA del 15 al 10%; nueva distribución de recursos entre la federación, las entidades federativas y los municipios; incremento del gasto público para desarrollo social y educación; canalizar recursos para la investigación y desarrollo de tecnologías propias; reestructuración de subsidios; mejorar los salarios mínimos; elevar el ahorro interno; garantizar el crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas; entre los más importantes.

En el mes de noviembre el Presidente envió al Congreso la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para su discusión y aprobación. A lo largo de los meses de

---

<sup>139</sup> Acosta, *op. cit.*

noviembre y diciembre de 1997 la Cámara de Diputados fue sede de un intenso e inusitado debate. Así como escenario de hondas negociaciones entre el gobierno y las oposiciones, acompañadas de una acentuada estrategia del gobierno para romper el mencionado bloque opositor en la Cámara Baja. Era el reflejo de la nueva correlación de fuerzas en el recinto legislativo.

Luego de varios intentos fallidos de la oposición por concretar una propuesta alterna de presupuesto 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 llegaron a un acuerdo. Elaboraron y aprobaron, primero en comisiones y después en el pleno, el dictamen final sobre el Presupuesto de Egresos. Lo que fue considerado por el resto de las oposiciones como una traición al llamado G-4 y al pueblo de México.<sup>140</sup> Por su parte, el PAN apeló a su papel de oposición responsable, argumentando que de no aprobarse el presupuesto el país habría caído en una crisis constitucional y financiera, además de que a través de la negociación con Ejecutivo 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.<sup>141</sup> Pero este partido tuvo que olvidar algunas de sus propuestas como el aumento de los salarios en 5 por ciento por encima de la inflación, así como las medidas para controlar los millonarios recursos destinados al rescate bancario. Asimismo, la alianza PRI-PAN se opuso a que en el proyecto se cancelara la denominada partida que le permite ejercer al Presidente recursos económicos en forma

---

<sup>140</sup> *La jornada*, 14 de diciembre de 1997.

<sup>141</sup> *PROCESO*, núm. 1103, 21 de diciembre de 1997, pp. 20-25.

discrecional, a que dejaran de otorgarse bonos a los funcionarios del gobierno y a que se transparentaran los sueldos de los funcionarios públicos.

Nos hallamos pues ante el rompimiento del grupo de los cuatro, ruptura que no pudo ser enmendada en los meses siguientes. Sin embargo, lo que a muchos se les olvidó, y que incluso el PAN al final recalco, es que el G-4 nació como una coalición para asegurar la gobernabilidad de la Cámara Baja e introducir cambios en la estructura interna de ésta, pero nunca se planteó como una alianza programática a pesar de las coincidencias (que las había) que pudieran tener. Además de que entre el PAN y el Ejecutivo existían desde hace varios años coincidencias en cuanto al rumbo de la política macroeconómica<sup>142</sup> y, finalmente, como el propio PAN lo reconoció, la cooperación con el Ejecutivo había traído beneficios para los gobiernos estatales y municipales, buena parte bajo la tutela panista. Así que no resultaba tan extraña la cooperación panista.

Desde el arranque de la legislatura el PRI le había apostado que a que el acuerdo opositor no trascendiera a la hora de discutir cuestiones programáticas. La polarización de las fuerzas que constituyeron el llamado G-4 y una suerte de inestabilidad permanente permitió que finalmente se rompiera esta alianza y se impidiera con ello alcanzar un acuerdo para presentar una propuesta alternativa a la del Presidente. Lo que fue ampliamente aprovechado por el PRI para tender puentes con el PAN cuyo radicalismo de los primeros días de la instalación de la legislatura fue desvaneciendo.

---

<sup>142</sup> Incluso algunos líderes panistas llegaron a declarar (desde el sexenio de Carlos Salinas) que el gobierno federal había implementado los planteamientos de política económica del PAN.

Asimismo, el protagonismo que Porfirio Muñoz Ledo (líder del PRD) mostraba sobre la alianza opositora empezó a incomodar al PAN. Lo que fue utilizado por el PRI para distanciar a los líderes del PAN y PRD.

Al final, pese a las críticas, los logros que en su conjunto habría obtenido la Cámara de Diputados, a pesar de que sólo el PAN y el PRI aprobaron el presupuesto, no dejan de ser significativos. Por vez primera, el Ejecutivo tuvo que ceder a cuestiones importantes en el presupuesto a cambio de la cooperación de un partido opositor.<sup>143</sup>

### **III.5.2. Aprobación del Presupuesto de Egresos para el año de 1999.**

A comienzos de 1998 la idea de la permanencia de un bloque opositor cohesionado se había diluido y la integración de la Cámara de Diputados había cambiado, quedando de la siguiente manera (cuadro 11): el PRI y el PAN perdieron un diputado cada uno para quedar con 238 y 120 respectivamente, el PRD ganó uno para contar con 126, el PVEM perdió dos para quedar con sólo 6, mientras que la bancada del PT permaneció estable. A partir de algunas de las deserciones se formó una nueva bancada, la de los independientes. Ésta se constituyó de las dos bajas del PVEM y la del PAN para quedar con tres integrantes. El legislador que renunció al PRI paso al PRD.

---

<sup>143</sup> Si se requiere ver como quedó finalmente el presupuesto véase: *Momento Económico*, boletín electrónico, IIEc, dic-97, vol. 3, ejemplar 12.

Cuadro 11

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVII LEGISLATURA (1997-2000) Febrero de 1998			
PARTIDO POLÍTICO	TOTAL DE DIPUTADOS (Conformación Original)	DESERCIONES	TOTAL DE DIPUTADOS (Conformación actual)
PAN	121	- 1	120
PRI	239	- 1	238
PRD	125	+ 1	126
PT	7	Sin cambio	7
PVEM	8	- 2	6
INDEPENDIENTES	0	+3	3

Fuente: Carrillo, Ulises y Alonso, Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio, 1998.

Pero esta nueva integración de la Cámara de Diputados tuvo poco impacto en la aprobación del presupuesto para este año no siendo así para el 2000 en donde se convirtió en un asunto fundamental.

El análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos para el año 1999 se vio marcado por el empalme de la discusión del asunto que ha sido la manzana de la discordia del sexenio del Presidente Zedillo: el Fondo Bancario para la Protección al Ahorro (fobaproa). Como ningún otro, ha sido el asunto que más ha enfrentado a los partidos políticos y a la sociedad en general.

Durante el mes de noviembre de 1988 se dieron los desencuentros más importantes en cuanto al asunto de este fondo destinado al rescate bancario. El PRD se negaba a aceptar cualquier acuerdo con el Presidente que significara pasarle a los ciudadanos el costo del saneamiento de los bancos; por su parte, Acción Nacional condicionaba su apoyo a la propuesta gubernamental a cambio de la salida de Guillermo Ortiz, gobernador del Banco de México y otros funcionarios por considerarlos corresponsales del quebranto crediticio,

mientras el PRI mantenía una posición de no ceder ni un ápice a lo que consideraba chantajes de la oposición. Entre tanto, el 13 de noviembre de 1998 el Ejecutivo presentaba su propuesta de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para su discusión y aprobación antes del día 15 de diciembre cuando finalizara el período ordinario.

Los principales puntos de discordia en la discusión del paquete económico lo constituyeron las pretensiones del Ejecutivo de elevar la carga impositiva implementando dos nuevas modalidades de impuesto: el 2% al consumo cuyos recursos ingresados por este concepto se destinarían a los estados y el cobro especial de 15% al servicio telefónico. Lo que generó un rechazo generalizado de la oposición y la amenaza de que el presupuesto tal como se había presentado no pasaría.

Al asunto del Fobaproa y al aumento de impuestos se sumó la caída del petróleo en los primeros días de diciembre. Aunque en un principio el gobierno federal señaló que esto no afectaba la propuesta económica que había presentado al Congreso, para mediados del mes, rectificaba pidiendo a los legisladores consideraran una disminución en el presupuesto de alrededor de 10 mil mdp a fin de mantener finanzas equilibradas durante 1999.

El 15 de diciembre concluyó el período ordinario de sesiones sin ni siquiera someter a votación ante el pleno el presupuesto. Lo que si se logró fue convocar a un período extraordinario que iniciaría el día 16. Obligando a los legisladores a doblegar esfuerzos para lograra un acuerdo que fructificara en la aprobación del presupuesto antes de la fecha límite que era el día 31. Finalmente el 30 de diciembre luego de tensas negociaciones entre el PAN y el gobierno acordaron un presupuesto que más tarde sería votado por este partido

y el PRI en el pleno. Lo que generó como era de esperarse de nueva cuenta el descontento del resto de las oposiciones representadas en el Congreso. Para éstas, el PAN había dejado pasar nuevamente la posibilidad de introducir cambios importantes en la política de egresos del Ejecutivo.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se resolvió en dos votaciones, una para votar el presupuesto en lo general y la otra para votar los artículos (9, 10, 11, 13, 14 y 9 transitorio) que habían generado mayor controversia y que serían presentados en paquete para someterse a su aprobación o rechazo en una sola votación, en ambas se impuso la coalición PAN-PRI con el voto en contra del PRD, PT y PVEM. Para la propuesta de presupuesto en lo general, la votación quedó de la siguiente manera:

Cuadro 12							
Votación del proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999 (general y artículos no impugnados).							
1er. período extraordinario del segundo año, 30 de diciembre de 1998							
Votos	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVEM	Indep
Favor	340	230	0	109	0	0	1
Contra	127	0	114	2	6	1	4
Abstención	1	0	0	1	0	0	0
Quórum *	0	0	0	0	0	0	
Ausente	0	0	0	0	0	0	0
Total	468**	230	114	112	6	1	5
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó							
** Por algún motivo desconocido por el autor faltan 32 votos que no aparecen en la fuente.							
Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México. DF.							

El resultado de la votación de los artículos impugnados fue 308 votos a favor, 219 del PRI, 88 del PAN y un independiente.

Al final se logró que se eliminara la pretensión del Ejecutivo de imponer el nuevo impuesto telefónico del 15% y el 2% al consumo que sería recaudado por los estados y fue rechazada la pretensión de Cuauhtémoc Cárdenas de endeudarse con 7 mil 500 millones de pesos, cifra que finalmente redujeron a mil 700 millones de pesos, 77.33 por ciento menos de lo solicitado por el gobierno capitalino.<sup>144</sup> Esto último vino a agravar aún más el distanciamiento que habían en ese momento entre el PAN y PRD.

### **III.5.3. Aprobación del Presupuesto de Egresos para el año 2000.**

1999 era el año en el que el Presidente Zedillo presentaría su penúltimo informe de gobierno. Éste sería contestado por el Presidente de la Mesa Directiva en turno, el líder de la bancada panista y exgobernador de Guanajuato Carlos Medina Placencia. La respuesta de éste al informe fue dura (a diferencia de la hecha por Porfirio Muñoz Ledo al inicio de la legislatura quien se pensaba sería más radical), muy crítica hacia la gestión gubernamental a tal grado que generó un completo desorden en el recinto legislativo obligando al panista a concluir su respuesta anticipadamente. Al parecer, por la cercanía de la elección federal del 2000, el PAN había decidido implementar una estrategia que lo llevara lo más lejos posible de la coincidencia con el Ejecutivo y su partido.

Otro hecho relevante es que para el año de 1999 la composición de las fracciones legislativas en la Cámara de Diputados cambió de nuevo pero esta vez sí tuvo una repercusión importante sobre todo por el papel que jugó el PT en la última autorización

---

<sup>144</sup> Para ver como quedó el presupuesto finalmente véase: *La Jornada*, 31 de diciembre de 1999.

presupuestal. La Cámara Baja a raíz de los últimos cambios quedó integrada para diciembre de 1999 de la siguiente manera:

Cuadro 13

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVII LEGISLATURA (1997-2000) Diciembre de 1999			
PARTIDO POLÍTICO	TOTAL DE DIPUTADOS (Conformación febrero de 1998)	DESERCIONES	TOTAL DE DIPUTADOS (Conformación actual)
PAN	120	- 3	117
PRI	238	Sin cambio	238
PRD	126	- 3	123
PT	7	+ 6	13
PVEM	6	- 1	5
INDEPENDIENTES	3	+1	4

Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.

El PRD y el PAN perdieron 3 legisladores cada uno y el PVEM uno para quedar con 123 y 117 respectivamente. De los siete legisladores que desertaron de sus bancadas, seis se fueron al PT para quedar con un total de 13 y el restante a los independientes que sumaron 4 diputados.

Con esta nueva conformación, las alianzas o coaliciones mínimas para lograr la aprobación del presupuesto se modificaron de tal manera que le permitieron al PT estar en posibilidades de inclinar la balanza en un sentido o en otro, o en otra palabras, la nueva correlación de fuerzas en la Cámara Baja dejó al PT en posición de decidir el desenlace final de la aprobación del Presupuesto de Egresos del 2000 (cuadro 14, coalición 1, 7 y 9).

Cuadro 14

COALICIONES LEGISLATIVAS POSIBLES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS		
Fracciones en la Cámara de Diputados		Mayoría Absoluta (251 Diputados)
1	PRI + PT	SI
2	PRI + PVEM	NO
3	PRI + PT y/o PVEM	SI
4	PRI + PAN	SI
5	PRI + PRD	SI
6	PAN + PRD	NO
7	PAN + PRD + PT o/y PVEM	SI
9	PAN + PRD + PVEM	NO

Hay que añadir que para diciembre de 1999 ya se estaban preparando los partidos y conformando las alianzas opositoras que enfrentarían al PRI en la elección presidencial y legislativa del año 2000. Estas alianzas eran dos: la Alianza por México, encabezada por el PRD además del PT, PAS, PSN y Convergencia por la Democracia; y la Alianza por el Cambio, que al frente tenía al PAN acompañado del PVEM.

Desde el principio de las negociaciones para aprobar el nuevo presupuesto el PAN y el PRD constituyeron un especie de acuerdo para impulsar un presupuesto alternativo al del Ejecutivo, pero sin tomar en cuenta al PT y al PVEM (según lo dijeron los líderes de estos partidos). Lo que causó molestia sobre todo en el PT que decidido entrar en negociaciones (gracias a su nueva composición en la cámara) con el PRI e impulsar ellos un proyecto adicional de presupuesto que incluiría, según se dijo, las propuestas petistas.

Inmediatamente el PRD amenazó con dejar fuera de la Alianza por México al PT si este insistía en ir al pleno junto al PRI. Fueron días de fuertes declaraciones y recriminaciones entre PRD y PT. El primero sostenía que el PT estaba demostrando con esa actitud su

origen sospechoso atribuido en buena medida al apoyo que recibió en su etapa de formación del hermano del expresidente Carlos Salinas, mientras el segundo, aseguraba que la alianza PRD-PAN los había excluido junto con sus propuestas de la construcción del proyecto alternativo de presupuesto y que éstos pretendían asumirse como los cabecillas de las oposiciones con representación legislativa sin que nadie los pusiera en ese lugar.

En el fondo del asunto se le olvidaba al PRD que la alianza electoral con el PT para el año 2000 era eso, una alianza electoral para un proceso futuro y no un pacto de colaboración programática que obligaba a sus socios a cooperar en todo lo que el PRD dispusiera; por su parte lo que buscaba el PT en ese momento era lograr una mejor posición en las negociaciones al interior de la Alianza por México para el reparto de candidatos a puestos de elección popular. El PRD estaba dando una muestra más de intolerancia y el PT por su parte estaba vendiendo cara su cooperación.

Al mismo tiempo tenía lugar el debate sobre el presupuesto, entre la propuesta presidencial y la propuesta opositora representada por el PAN y PRD y a la que más tarde se le sumó el PVEM. El punto de discordia entre éstos era que tanto PAN y PRD buscaban a toda costa evitar que una parte del gasto del gobierno para el año 2000 pudiera ser utilizado por el Ejecutivo para favorecer a los candidatos de su partido en las campañas electorales así como, paradójicamente, se aumentara el monto destinado al gasto social, lo que el Presidente no consentía ya que en ello veía una medida populista de cara a las elecciones.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Decimos paradójicamente por que la oposición siempre había denunciado que el aumento en el gasto social en época electoral era una medida tradicional del PRI para ganarse votos sobre todo en las zonas de mayor marginación. Ahora quien se oponía era el Presidente. Claro que esta medida la pensaban capitalizar las oposiciones para llevar votos a sus candidatos.

El aumento sugerido por la oposición al gasto público estaba en buena medida sostenido en la recuperación del precio del petróleo que venía dándose a la par de proceso de discusión del presupuesto.

Otro asunto que vino a complicar las negociaciones fue el monto de dinero que el Ejecutivo solicitó para el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) el sucesor del Fobaproa. Recursos que para la oposición resultaban excesivos e ilegales.

Conforme transcurrió el tiempo todo parecía conducir a que finalmente se presentarían dos propuestas para ser votadas en el pleno, la que correspondería al bloque PAN, PRD Y PVEM y la que por su lado ofrecerían PRI y PT. Pero la discusión y aprobación del presupuesto del año 2000 tuvo que posponerse para un período extraordinario de sesiones a celebrarse entre el 21 y 22 de diciembre ya que había llegado a su término el plazo que la ley establece como máximo (15 de diciembre) sin que se consiguiera un acuerdo.

Confiados en contar con la mayoría, el 21 de diciembre se presentó en el pleno la propuesta opositora, la primera suscrita por toda la oposición, ya que minutos antes se sumó finalmente parte de la bancada del PT, siendo derrotada por una diferencia de sólo tres sufragios, por el voto de la bancada del PRI en coordinación con 7 legisladores del PT y dos independientes (cuadro 15). En lo que fue la primera votación de la noche votaron con el PRI los que se conocieron como los neopetistas (en su mayoría legisladores que habían renunciado a otros partidos para irse al PT): Maximino Barbosa, José Adán Deniz, Gerardo Acosta Zavala, Miguel Angel Garza Vázquez, Rogelio Chabolla, Armando López Romero,

entre una votación y otra el acuerdo tejido entre el PRI y parte de la fracción del PT (los neopetistas) se estaba desboronando.

Cuadro 16							
Voto particular del proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000 (general y artículos no impugnados), presentado por el Partido Revolucionario Institucional.							
1er. período extraordinario del tercer año, 21 de diciembre de 1999							
Votos	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVEM	Indep
Favor	246	238	1	0	5	0	2
Contra	246	0	118	116	7	3	2
Abstención	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	2	0	1	0	1	0	0
Ausente	6	0	3	1	0	2	0
Total	500	238	123	117	13	5	4
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó							
Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.							

Por consenso de los coordinadores legislativos se sometió el dictamen del PRI a una segunda votación, misma que perdió por diferencia de un voto (cuadro 17), a pesar del regreso el legislador petista ausente que había apoyado al PRI en el rechazo a la iniciativa opositora.

Cuadro 17

Voto particular del proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000 (general y artículos no impugnados, segunda votación), presentado por el Partido Revolucionario Institucional.

1er. período extraordinario del tercer año, 21 de diciembre de 1999

Votos	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVEM	Indep
Favor	247	238	1	0	6	0	2
Contra	248	0	119	117	7	3	2
Abstención	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	5	0	3	0	0	2	0
Total	500	238	123	117	13	5	4

\* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó

Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.

Esta última votación habría provocado que el dictamen del proyecto fuese regresado a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública para ser elaborado nuevamente y reiniciar el trámite legislativo. El día 22 no hubo acuerdos por lo que se tuvo que convocar a un segundo período extraordinario de sesiones, algo sin precedente, para aprobar el presupuesto que debería entrar en operaciones el 1 de enero.

Finalmente, después de incontables negociaciones, encuentros y desencuentros, el 28 de diciembre se votó en el pleno el dictamen que contenía el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000 en lo general siendo aprobado casi por unanimidad: 465 votos a favor, 8 en contra, 10 abstenciones, 7 ausencias y 9 que por alguna razón no votaron (cuadro 18), aunque tampoco hizo falta. Quedaba conjurado con esto el riesgo de llegar al día primero de diciembre sin presupuesto aprobado pero además con las partes muy polarizadas. Tuvieron que realizar un esfuerzo de conciliación no sólo las

fracciones legislativas si no que también intervinieron los líderes de los partidos y la Secretaría de Gobernación.

Cuadro 18							
Votación del proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000 (general y artículos no impugnados, segunda votación).							
2do. Período extraordinario del tercer año, 28 de diciembre de 1999							
Votos	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVEM	Indep
Favor	465	232	117	103	10	1	2
Contra	8	0	1	6	0	0	1
Abstención	10	0	1	6	2	0	1
Quórum *	9	6	0	1	1	1	0
Ausente	7	0	4	1	0	2	0
Total	499**	238	123	117	13	4	4
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó.							
** En esta ocasión sólo tenían derecho al voto 499 legisladores ya que un diputado solicitó licencia y su suplente no tomó posesión.							
Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.							

Era la primera ocasión que se necesitaba un segundo período extraordinario para aprobar el presupuesto pero paradójicamente era el primer dictamen que se presentaba por consenso de todas las fuerzas políticas en los tres períodos.

Se había acordado que los temas en los que no existió arreglo se resolverían cada uno en el pleno. Estas discrepancias giraron en torno a tres artículos, el 13, el 19 (transitorio) y el 84. En cuanto al primero, hubo la necesidad de resolver tres asuntos en igual número de votaciones, en el segundo, una y en el tercero 10, casi la totalidad de éstos fue favorable a

la oposición compuesta por los partidos PAN, PRD, PVEM y parte del PT e independientes.<sup>146</sup>

Al final la Cámara de Diputados autorizó transferir más recursos al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) como pugnaba el Ejecutivo, al tiempo que aprobó el planteamiento opositor de aumentar el gasto social.<sup>147</sup>

### III.6. Conclusiones preliminares.

Para finalizar este capítulo, diremos que de la aprobación de los presupuestos que correspondieron a la legislatura que inició en 1997 podemos sacar las siguientes conclusiones preliminares:

- a) La mayor participación de la oposición en el Congreso redundó en el mejoramiento del funcionamiento interno (órgano de gobierno, comisiones, Ley Orgánica) así como en el enriquecimiento del debate legislativo. Asimismo logró que el Presidente se sentara a negociar en cada período el Presupuesto de Egresos algo que en cualquier país democrático es normal pero que en México constituye a penas una novedad aunque bienvenida.
- b) A pesar de que se aprobaron los presupuestos antes del 1º de enero, en cada caso observamos una fuerte dosis de incertidumbre en el resultado final, en definitiva cada negociación estuvo determinada por la capacidad de negociación del Presidente y los

---

<sup>146</sup> *La Jornada*, 29 de diciembre de 1999.

<sup>147</sup> Para ver como quedó finalmente el presupuesto véase: *La Jornada*, 29 de diciembre de 1999.

- partidos y por la presión del aprieto de no saber qué pasaría si no se contara con un presupuesto al inicio del año;
- c) La debilidad del bloque opositor y las diferencias entre sus miembros evitaron que durante la presente legislatura la oposición presentara un proyecto realmente alternativo al del Presidente; en los tres años éste logró que su iniciativa fuera aprobada sin grandes cambios. No obstante, la explicación de esto no puede limitarse sólo a la incapacidad del bloque opositor para mantenerse unido; el Presidente y su partido todavía contaban con márgenes considerables de maniobra (mayoría absoluta en el Senado y en el mayor número de congresos locales), además, y tal vez fundamentalmente, por lo escasos márgenes de alteración que tiene el presupuesto. En otra parte de esta tesis apuntábamos que según estimaciones de la Secretaría de Hacienda el 83% del presupuesto está comprometido y por tanto es inamovible. A pesar de ello, consideramos que en cada negociación presupuestal la oposición consiguió concesiones importantes;
  - d) El hecho de contar con un sistema de partidos de pluralismo moderado cuyos planteamientos ideológicos y programáticos no eran tan distantes facilitó la cooperación;
  - e) Pero, entre más cercana estuvo la elección del año 2000 fue más difícil la cooperación con el Presidente;
  - f) A pesar de tener fuertes aspiraciones y posibilidades presidenciales el PAN siguió siendo un partido altamente cooperativo, creo que motivado por el aparente éxito de la política económica seguida por el gobierno del Presidente Zedillo. Además el PAN tenía sobre el PRD una ventaja, su experiencia en el intercambio de votos legislativos lo colocaba en mejores condiciones para negociar;

- g) La cooperación panista con el Presidente y su persistente posición de partido responsable al parecer le trajo buenos frutos a juzgar por el resultado de las elecciones federales del año 2000;148
- h) La disciplina partidista en el Congreso fue un elemento que ayudó en las negociaciones, así el Presidente sólo tuvo que pactar por ejemplo con la cúpula panista y estos sólo transmitían los acuerdos a sus legisladores;149
- i) El PRD se mostró como un partido anti-cooperativo en el tema del presupuesto durante la actual legislatura (la excepción fue en la aprobación del presupuesto del último año),<sup>150</sup> y parte del costo de esta postura lo pagó en las pasadas elecciones del 2 de julio. La memoria política del PRD no olvidó las afrentas entre priístas y perredistas, que fueron muchas en el sexenio anterior;
- j) En cada negociación desafortunadamente pesaron demasiado los asuntos coyunturales en la solución de los presupuestos, evitando con ello que se diera una discusión seria, profesional y responsable sobre el tema;
- k) La aprobación de cada uno de los presupuesto estuvo acompañada de una fuerte incertidumbre acerca del desenlace y eso para los mercados financieros no es una buena señal;
- l) Al parecer la estrategia del Presidente fue tejer alianzas temporales, en función de la iniciativa, sin comprometerse con algún partido en particular lo que le ha dado un margen de maniobra considerable;

---

<sup>148</sup> Y si no es así, por lo menos parece que no le afectó negativamente en la opinión del electorado.

<sup>149</sup> Aunque no fue fácil, en no pocas ocasiones un número importante de legisladores panistas se opusieron a las negociaciones PAN-Gobierno aunque al final se disciplinaron y apoyaron a sus dirigentes.

<sup>150</sup> Lujambio afirma como hipótesis que el PRD sostiene una posición de no cooperar por que sabe que el PAN al final lo hará (por ser un partido de oposición responsable) y por ello mantiene una posición cómoda denunciando la cooperación del PAN ante la ciudadanía y esperando que un probable fracaso de la negociación se le adjudique a este partido y al Gobierno. Sin embargo, aun que fuera esto cierto, no parece haberle resultado al PRD.

m) Nos llama mucho la atención la persistencia, en algunos de los actores políticos, sobre todo el PRD, de calificar cualquier negociación opositora con el Ejecutivo como algo faccioso, oscuro, sin que necesariamente en la realidad ocurra y eso es un aspecto que tendrá que ser superado en el futuro para facilitar las alianzas o negociaciones entre los partidos y entre éstos y el Presidente.

Pareciera pues, que el riesgo de no contar con un presupuesto aprobado en cada uno de los tres años al final se debió más a la ausencia de una legislación adecuada que al gobierno dividido. El saldo que deja la LVII legislatura constituye una prueba más, que se suma a las presentadas en el capítulo primero, de que los gobiernos divididos no son lo peor que le puede pasar aun sistema presidencial ni tampoco el inicio de un periodo de ingobernabilidad. Sin embargo, es imprescindible que sistemas como el mexicano actualicen su legislación de tal manera que las consecuencias, buenas o malas, de un gobierno dividido no descansen exclusivamente en la disposición de los actores políticos y sus circunstancias para la negociación.

## *Capítulo IV. El nuevo papel del Congreso mexicano y las propuestas para coexistir en o sortear el gobierno dividido.*

### **IV.1. Introducción.**

En lo que será la primer parte de este capítulo se intentará hacer una especie de balance general del desempeño de la LVII legislatura. Especialmente sobre dos asuntos que nos parecen fundamentales: el desencanto que hay en el ambiente por la ausencia de mayor conflicto entre los poderes y el tema de las coaliciones y la productividad legislativa. De manera tal que nos permita ser el punto de partida para una reflexión más seria y profunda sobre la pertinencia de mantener presente la posibilidad de que Ejecutivo no cuente con la mayoría absoluta en el Congreso..

Asimismo, y acorde a lo anterior, se presentarán como segunda parte, propuestas concretas que nos lleven, según sea la resolución que tomen las futuras legislaturas, a afrontar con éxito (o por lo menos anular legal e institucionalmente la posibilidad de la parálisis) el desafío que implica la formación de gobiernos divididos en el sistema presidencial mexicano o si llegara a darse el remoto caso propuestas para intentar evitar su aparición.

Con esto, no damos por hecho que tendría que caminarsse en un sentido o en otro que es lo deseable, pero lo cierto es no podemos seguir aplazando las reformas que eviten a cualquier costa la incertidumbre legal respecto al desenlace presupuestal.

## IV.2. Reflexiones sobre el desempeño y la productividad legislativa y el nuevo papel del Congreso mexicano.

A la fecha han aparecido diversas opiniones, la mayoría fundamentadas en datos y estadísticas, sobre el desempeño de la legislatura que dio inicio en septiembre de 1997.<sup>151</sup> Algunas de ellas han abordando el asunto de manera general mientras que otras han hecho referencia a temas muy específicos como las coaliciones y la productividad legislativa. Lo que más llama la atención en estos trabajos ha sido una suerte de desencanto respecto a las expectativas que se depositaron en la primera legislatura sin mayoría del partido del Presidente. Pareciera que hizo falta mayor conflicto entre los poderes como si con eso se demostrara que teníamos una legislatura totalmente independiente del Ejecutivo. Incluso, hemos escuchado decir que nunca existió gobierno dividido ya que la legislatura, específicamente la Cámara de Diputados, no se opuso sistemáticamente a las políticas e iniciativas del Presidente. Nada más equivocado que esto. Por el contrario, deberíamos de valorar positivamente que nuestra primera experiencia de gobierno dividido en el nivel federal no terminara en ingobernabilidad ante los vacíos que presenta la legislación vigente como anotamos en el capítulo tercero. Tenemos que reconocer ante las carencias legales y humanas que vive el Congreso la capacidad que tuvieron sus integrantes de llegar acuerdos mínimos sobre los asuntos por demás apremiantes.<sup>152</sup> Sin desconocer que quedaron pendientes asuntos de suma importancia en la agenda legislativa como la ley para los derechos de los indígenas y las reformas fiscal y del sector eléctrico.

<sup>151</sup> Casar, Ma. Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, CIDE, México; Casillas, Carlos, "Legislando con el enemigo", en *Nexos*, octubre de 1999, México; Del Campo, Jesús Martín, "Cuando San Lázaro dejó de ser oficina del Presidente", *Masiosare*, suplemento dominical de *La jornada*, 20 de febrero de 2000; y Lujambio, Alonso, "Adiós..., *op. cit.*, son sólo algunos.

<sup>152</sup> De hecho la mayor parte de la legislación (que no la parte más importante) fue aprobada por consenso de todas las fuerzas con representación en la Cámara de Diputados. Véase, Casar, Ma. Amparo, *Coaliciones ...*, Cuadro 5, p. 191.

A lo largo de la LVII legislatura pudimos ser testigos por lo menos de una Cámara de Diputados más vigorosa, con mejores herramientas (aunque no las óptimas) para desarrollar su trabajo pero ante todo convertida en la sede de la discusión de los grandes problemas nacionales y sus soluciones. De hecho desde el momento que el Ejecutivo y su partido se vieron obligados a negociar aspectos tan fundamentales como el presupuesto habla ya de un cambio significativo. Hoy ya no operan los mayoriteos ni se impone la voluntad presidencial. Tampoco estamos diciendo que hemos llegado a un real equilibrio de poderes y a la consecución de un órgano legislativo totalmente independiente y eficaz. Pero si observamos avances significativos y que sería lamentable que se minimizaran.

No obstante, es evidente que el poder de decisión de los legisladores aún permanece, en la mayoría de los casos, incrustado en las dirigencias de los partidos políticos. A lo largo de estos tres años hemos visto en repetidas ocasiones, como los presidentes de los partidos y los líderes de las facciones legislativas imponen los criterios de votación a sus diputados y Senadores. Asimismo, en no pocas ocasiones se resolvieron varios asuntos de la agenda legislativa fuera del Congreso, especialmente en la Secretaría de Gobernación.

Por otro lado, algunos de estos estudios nos ofrecen como referencia del comportamiento de la legislatura datos sobre la producción legislativa. En la mayoría de ellos se muestra un Congreso que ha primera vista puede ser contradictorio.

El hecho de que en la legislatura LVII no se haya registrado una mayor tasa de aprobación de iniciativas<sup>153</sup> merece una lectura que hay que hacer con mucho cuidado. Hay quienes sostienen que si bien no se cayó en la parálisis si observamos un proceso de mayor lentitud legislativa. En donde coincidieron coyunturas y dificultades para llegar a acuerdos sobre todo en los temas de mayor importancia. Sin embargo, y es aquí donde se encuentra la contradicción, antes precisamente lo que se criticaba era la aprobación de legislación al vapor (como se dice en el ámbito legislativo) así como la escasa discusión real que impedía la aplastante mayoría priísta (“la aplanadora”, se decía). Nuestros argumentos van en el sentido de que una legislatura no tiene por que funcionar como una empresa y evaluarse como tal. Es decir, no podemos realizar una evaluación del desempeño de una legislatura midiendo su productividad. No hay ninguna razón que justifique una valoración de este tipo.

Que ahora la aprobación de la legislación sea más lenta se debe a acontecimientos como la propia lógica legislativa de trabajo, que no necesariamente son malos pero que implican negociaciones, búsqueda de consensos, reflexiones más acabadas, consultas y hasta mejores tiempos para implementar una reforma o adición a la ley y todo eso lleva tiempo. Además, recordemos que, y en esto creo que todos coincidimos, el nivel de instrucción de nuestros legisladores y el de algunos órganos internos del Congreso como son las comisiones legislativas no es el óptimo. Pero cabe preguntarse: ¿no es eso precisamente lo que se deseaba del Congreso mexicano? que efectivamente asumiera el papel que le corresponde en el diseño y modificación de las leyes y dejara de ser la “caja de resonancia del Ejecutivo”.

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, Cuadro 3, p. 189.

Hoy tenemos un Congreso que está trabajando no a los niveles a los que nos gustaría a todos pero que presenta avances nada despreciables. Dicho lo anterior creemos que se han hecho juicios algo precipitados respecto al desempeño de la LVII legislatura. Hacia dónde se tendría que avanzar es el tema del siguiente apartado.

### **IV.3. En la búsqueda de la eficacia y eficiencia gubernamental.**

La primera preocupación de la próxima legislatura debiera ser la discusión de los mecanismos democráticos adecuados para enfrenar con eficacia y eficiencia los gobiernos divididos. Hasta ahora hemos visto que el augurio de la ingobernabilidad se sorteó con éxito, sin embargo, mientras no se le dé una solución legal e institucional seguirá estado latente.

En este sentido, se puede transitar por dos vías. Una encaminada a la resignación de encontramos con Ejecutivos que no cuenten con una mayoría absoluta en el legislativo y la otra tratar de evitar, a través de la adopción de mecanismos legales y reformas al sistema electoral, la aparición de gobiernos sin mayoría. Pero ya sea que en un futuro se tome uno u otro sendero lo primero que se debe reformar es la Constitución para que en materia de presupuesto no quede ni un cabo suelto. Y me refiero en ambos sentidos, ya que en el futuro se vislumbran cambios en el sistema electoral y de partidos que seguramente afectarán la disciplina partidaria (reformas como la reelección inmediata por ejemplo). Y el Presidente, aunque contara con la mayoría absoluta en el Congreso, no necesariamente la tendría en los hechos. Entonces, aunque el camino que se decida sea el de tratar de evitar

los gobiernos divididos se necesita reformar las leyes que prevén el mecanismo de aprobación del presupuesto de tal suerte que el hecho de que el Presidente cuente o no con una mayoría legislativa no reavive la incertidumbre del desenlace en la aprobación presupuestal.

#### **IV.3.1. Primer camino: la adecuación, sin limitar la formación de gobiernos divididos.**

Si los actores políticos decidieran transitar por este camino, lo que no debe resultar tan descabellado como parece -la otra opción implicaría la necesidad de reformas importantes al sistema electoral que tendrían que ser consensadas ampliamente por las más importantes fuerzas políticas con representación legislativa<sup>154</sup>-, el primer asunto pendiente es la modificación constitucional en lo que se refiere a los artículos que contienen el procedimiento de aprobación presupuestal. Aquí hay por lo menos cinco asuntos a resolver y algunas iniciativas adicionales: a quién debiera corresponder la iniciativa y a quién la aprobación del presupuesto, hasta qué punto se debiera poder modificar la iniciativa original de presupuesto en el Congreso, qué hacer en caso de que no se llegue a aprobar el presupuesto antes de que inicie el nuevo año fiscal, la cuestión del veto presidencial en iniciativas que son exclusivas de una de las cámaras o, si lo queremos ver desde otra óptica, si será aplicable o no el veto del Ejecutivo en materia de presupuesto y de ser afirmativo

---

<sup>154</sup> Una reforma de esta naturaleza implicaría modificaciones constitucionales lo que necesariamente involucra contar con una mayoría calificada (2/3 de la cámara) en ambas cámaras además de la mitad más uno de los Congresos locales y si consideramos los resultados de la elección federal del pasado 2 de julio del 2000 ninguna fuerza política tendrá mayoría absoluta en ninguna de las cámaras. Es decir, este camino implicaría importantes negociaciones y acuerdos por lo menos entre dos de los partidos con mayor representación en el Congreso.

que características tendrá, el tema de los tiempos de aprobación y algunas otras propuestas opcionales. Pero veamos uno por uno.

A quién corresponde o debería corresponder enviar la iniciativa de presupuesto y a quién su revisión y aprobación. Considero en cuanto a la primer parte que no debiera de haber duda, y en esto parece haber consenso, que la iniciativa debe ser del Ejecutivo por ser la instancia con la capacidad técnica, profesional y material para la formulación del presupuesto. Por lo que toca a la aprobación, en los últimos meses se ha avivado la discusión de que si el Senado debería participar en la aprobación del presupuesto a lo que en lo personal no opondría más argumento que el debilitamiento de la Cámara Baja por la pérdida de una de las atribuciones exclusivas más importantes de ésta. Por lo demás, el presupuesto podría adquirir el carácter de cualquier ley; en consecuencia el Ejecutivo podría vetarlo de manera parcial o total, evitándose así, la parálisis del gobierno. Además la inclusión del Senado podría enriquecer el dictamen y aprobación del presupuesto.

En cuanto al segundo tema, en el artículo 74 fracción cuarta menciona que la Cámara de Diputados podrá hacer las modificaciones que considere pertinentes al presupuesto, entre ellas elevar el gasto público, siempre y cuando establezca las contribuciones necesarias para cubrirlo. Lo anterior dota de enorme poder a la cámara, aunque es un poder acotado. Especialistas en el tema del presupuesto señalan que los legislativos del mundo, incluido el mexicano, encuentran severas limitaciones para hacer modificaciones a la iniciativa de presupuesto enviada por el Ejecutivo ya que la mayor parte de éste es inamovible por estar

considerado como gasto fijo.<sup>155</sup> Por lo que creo que en lo que confiere a la facultad legislativa para modificar la iniciativa de presupuesto debiera de permanecer como está ahora.

En tercer lugar tenemos la incertidumbre de qué hacer en caso de no aprobarse el presupuesto a tiempo. Al respecto, en otros países se ha trabajado básicamente bajo dos vertientes: 1) si el proyecto presentado por el Ejecutivo no es aprobado o rechazado en los plazos que la Constitución establece, éste adquiere carácter de ley, y 2) si iniciado el año fiscal no hubiere sido promulgado el nuevo presupuesto, continuará en vigencia el del año anterior. Este último a su vez tiene dos variantes dependiendo si la prórroga es definitiva o temporal.<sup>156</sup>

Lo primero que hay que hacer notar es que en éstas opciones de salidas no se contempla que el legislativo apruebe un presupuesto pero que éste no sea del agrado del Presidente. Asunto que también será abordado cuando hablemos del tema del veto presidencial. La primer vertiente -si no hay resolución, el proyecto del Ejecutivo se convierte en ley- y la segunda vertiente -si no hay resolución, continua el anterior- en la modalidad de definitiva ofrecen ventajas importantes para el Presidente. Éste puede tratar de bloquear, a través de su partido, cualquier consenso o negociación con el fin de que se apruebe su iniciativa tal como la envió al Congreso. O, por otra parte, puede ocurrir que ante la posibilidad de ver aprobado un presupuesto que no le agrade prefiera obstruir el trabajo legislativo para que continuara el anterior que resultaría mejor opción que uno nuevo. Desde esta perspectiva la

---

<sup>155</sup> En el caso mexicano se habla de que aproximadamente sólo el 13% del presupuesto puede ser reasignado.

<sup>156</sup> Carrillo, *op. cit.*, p. 261.

mejor elección es la de continuar con el del año anterior pero en la vertiente temporal, de tal suerte que los partidos representados en el Congreso y el Presidente tendrán que negociar y llegar necesariamente a un acuerdo. Lo único que queda por definir es cuál es el límite de tiempo para tener un presupuesto aprobado ya que ante tal ausencia el Presidente o su partido podrían prorrogar todo el año la aprobación del presupuesto.

En cuanto al veto del Ejecutivo éste puede tener dos desenlaces: uno, que definitivamente se establezca la imposibilidad de ejercer este recurso por parte del Ejecutivo en el tema del presupuesto y, dos, que se legisle para permitirlo.

Si se llegara a decidir por lo primero tendríamos un legislativo con cierta ventaja. Pero que de todas formas estaría obligado hacia el interior a la negociación y la búsqueda de consensos para acordar un presupuesto. Y un Ejecutivo totalmente acotado para hacer observaciones al presupuesto que finalmente le remita el legislativo. Si se decidiera lo segundo, es decir, aprobar el veto presidencial sobre el presupuesto se pueden tener también dos vertientes según como se aplique el recurso: veto parcial y veto total. El primero indica que una vez que la legislatura apruebe el presupuesto el Presidente podrá ejercer el veto sólo sobre los asuntos que considere objeto de revisión pudiendo el resto, si el tiempo lo indica así, entrar en vigencia al inicio del año fiscal mientras la parte que generó rechazo presidencial se revisa, debate y se somete a una nueva aprobación legislativa y promulgación presidencial.

El veto total supone que el Presidente sólo podrá rechazar en su totalidad el presupuesto aprobado, a pesar de que contenga elementos en los que esté de acuerdo, si éste no resulta

ser el adecuado para su proyecto de gobierno. Esto supondría que regresaría al legislativo para una nueva discusión y aprobación.

En ambos casos es conveniente contemplar la posibilidad de que cierta mayoría (ya sea absoluta o calificada) en la cámara o cámaras supere el veto presidencial. De todas formas, la presencia de veto presidencial ya sea parcial o total implicará mayor presión para la legislatura y la necesidad de acrecentar la búsqueda de consensos y cooperación entre los actores involucrados.

El último eslabón suelto es el período que tendrá que haber entre el envío del proyecto de presupuesto y su aprobación. Actualmente este lapso de tiempo es de escasos 30 días, con la posibilidad de tener un colchón de 15 días más antes del 1º de enero. En otras latitudes el promedio de tiempo para aprobar el presupuesto es de 100 días.<sup>157</sup> A lo corto del tiempo hay que añadir la ausencia de un equipo profesional de asesores que oriente o asesore a los legisladores en materia fiscal y por tanto lo que tenemos como consecuencia es que en la discusión del presupuesto casi siempre priva los criterios partidistas o fenómenos coyunturales. Por lo tanto hay que incrementar el período referido a por lo menos dos meses. Lo que además daría más tiempo a los legisladores y al Presidente para reunir los consensos necesarios y en caso de la aplicación del recurso del veto otorgaría un bono extra de tiempo para que regrese el proyecto al legislativo se rediscuta y se apruebe nuevamente a tiempo.

---

<sup>157</sup> *Ibid*, p. 259.

Entre otras varias iniciativas que podrían ayudar queda pendiente en el camino de la adecuación, que además parece ya impostergradable, la reforma para permitir la reelección legislativa inmediata. Esta adecuación podrá, entre cosas, hacer que los diputados y Senadores mexicanos adquieran un sentido de responsabilidad y sean sujetos de ésta en su relación con sus representados en sus distritos y estados, pero también, y no menos importante, permitirnos contar con legisladores profesionales en los quehaceres legislativos. Acceder a la reelección legislativa inmediata podrá ser utilizado como un fuerte incentivo para que los legisladores desarrollen carreras legislativas que posibiliten velar más y mejor por los intereses de sus bases electorales. Con el tiempo, esperemos, esta reforma logrará ir educando a los legisladores en el difícil arte de la negociación y poco a poco derribando las barreras ideológicas, históricas y hasta culturales que ven en ésta (la negociación política) o en cooperación con el Presidente siempre un interés oculto, faccioso y hasta contrario a la función representativa de los legisladores. De tal manera que en el futuro el simple hecho de hablar de la necesidad de la negociación, ésta no sea vista como un obstáculo para la gobernabilidad.

Es recomendable, a fin de que con el tiempo no se pierda el objetivo original de esta medida, limitar el número de veces que los legisladores pudieran reelegirse, entre dos y tres me parece un máximo razonable. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la reelección legislativa inmediata conlleva riesgos principalmente para la disciplina partidaria. Y esto, como ya se mencionó en otra parte de esta investigación, podría dificultar la negociación entre el Presidente y los grupos parlamentarios en el Congreso.

Pero la reelección legislativa inmediata puede tener un impacto limitado por lo que se refiere a la profesionalización del órgano legislativo si no se acompaña de otros cambios. Pensemos por ejemplo en la conformación del servicio civil de carrera.<sup>158</sup> Un cuerpo auxiliar de profesionales no sólo podría mejorar el desempeño de los legisladores en lo individual sino además el trabajo en comisiones, los servicios internos del Congreso, etcétera, así como para guardar la memoria del trabajo entre una legislatura y otra. Y ya que tocamos el asunto de las comisiones, señalaremos que durante la LVII legislatura éste parece ser el terreno en el que más se avanzó, se ha reducido su número y limitado el de sus integrantes, así como se restringió el número de comisiones en las que podía participar cada legislador, entre los cambios más sobresalientes.

Como decíamos allanar el terreno de las negociaciones es una tarea difícil pero como otra iniciativa se podría empezar por dos cosas que pueden ser complementarias entre sí. Por un lado, reglamentar la formación de coaliciones legislativas y, por otro, hacer públicos los acuerdos a los que lleguen las diferentes fuerzas políticas. Estableciendo el plazo del acuerdo, las condiciones y los temas en lo que se basa (iniciativas de ley, decretos, reformas o simples posturas respecto a determinada propuesta). Esto sin duda permitirá transparentar ante los ojos del electorado el trabajo legislativo.

Una más sugiere la existencia de dos instrumentos adicionales que pueden dotar al Ejecutivo de mecanismos para evitar la parálisis, nos referimos al decreto y a la guillotina. El primero permitiría al Ejecutivo legislar por decreto bajo situaciones especiales y en

---

<sup>158</sup> De hecho hace apenas unos meses se aprobó el Estatuto del Servicio Profesional de la Cámara de Diputados y se ha empezado con el proceso de reclutamiento y capacitación lo que nos hace pensar que para la legislatura LVIII este será ya un hecho.

casos en donde en el Congreso se cierre totalmente el camino de la negociación. El segundo plantea que el Ejecutivo puede exigir una definición al Congreso sobre alguna iniciativa, en caso de no encontrar respuesta después de un determinado plazo el proyecto podría considerarse aprobado por omisión tal y como se presentó.<sup>159</sup> Estos instrumentos, aunque dotarían de gran poder al Ejecutivo, podrían ayudar a sortear la falta de consensos en los gobiernos divididos.

Para concluir, es imperativo abrir la discusión de cuál es el papel que debe tener el Poder Judicial para resolver las controversias entre los poderes. Ésta nos debe llevar a poner candados legales e instituciones para que no quede la posibilidad de algún vacío que dé pauta a la parálisis o la ingobernabilidad. Más si lo que está en juego es algo tan importante para el gobierno como el presupuesto.

#### **IV.3.2. Segundo camino: propuestas para sortear el escenario de gobierno dividido.**

Tal vez lo primero que se debe hacer antes de tomar una decisión respecto la pertinencia de los gobiernos divididos es preguntarse si es deseable eliminarlos. Particularmente nosotros creemos que bajo ciertas condiciones legales e institucionales no, hay que mantener el fallo en el electorado. De hecho desde el capítulo primero apuntábamos ya algunas de las ventajas de estos fenómenos. Sin embargo creemos que el tema merece mayor profundidad, así que por lo que nos toca nos limitaremos a ofrecer algunas alternativas para tratar de evitar la formación de gobiernos divididos que pudieran ayudar, si es que es esta la decisión, a la gobernabilidad de países como México.

---

<sup>159</sup> Sartori ha desarrollado ampliamente estos mecanismos en: Sartori, *op. cit.*

La primera y una de más eficaces formas de evitar los gobiernos divididos es con la instauración de una cláusula de gobernabilidad. Que permita que un partido aunque no haya obtenido en las votaciones la mayoría absoluta se le asegure en el legislativo. Lo que no resulta ser un mecanismo muy democrático aunque sí eficaz. Sin embargo, es difícil imaginar la implementación de este tipo de medidas más si la tendencia de los últimos años ha sido reducir la sobrerrepresentación de los partidos en el Congreso. Pero aún que se implementará una medida de este tipo no hay garantía total de que el partido del Presidente fuera el que obtuviera la mayoría (fenómenos como el voto cruzado pudrían intervenir).

También hay una serie de cambios en el sistema electoral que permiten tratar de impedir, aunque no logren del todo o siempre, la aparición del fenómeno de los gobiernos divididos. La primera sugerencia es la supresión del sistema mixto de representación, eliminando la parte de legisladores electos por el principio de representación proporcional quedando únicamente la parte que corresponde a la mayoría relativa. De esta forma se podría achicar el sistema de partidos excluyendo a los que no consiguieran triunfos uninominales. Pero veamos un caso concreto para esclarecer este argumento. Con los resultados de la elección de 1997 en la Cámara de Diputados (véase cuadro 6 del capítulo III) hoy no tendríamos cinco partidos sino cuatro. Aunque prácticamente sólo tres partidos importantes PAN, PRI y PRD ya que el PT obtuvo sólo un escaño de mayoría quedándose sin posibilidad real de influir en la legislatura. Adicionalmente, es importante destacar que no hubiéramos tendido gobierno dividido pues de los 300 distritos de mayoría relativa en juego el PRI ganó 165, es decir, el 55% de los escaños.

Esta medida sería aplicable no sólo a la Cámara de Diputados sino también al Senado, dejando sólo la parte que se elige conforme al principio de mayoría relativa. Recordemos que este último cuerpo legislativo se compone de 128 Senadores: dos electos por mayoría relativa, uno por la primera minoría en cada entidad y 32 más por representación proporcional en una sola lista nacional. Entonces nos quedaría una Cámara de Diputados con 300 legisladores y una Cámara de Senadores con 64 legisladores, todos electos por el principio de mayoría relativa.

Otro mecanismo muy útil para lograr gobiernos unificados es la eliminación de las elecciones intermedias. La concurrencia o simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas puede producir, por el factor de arrastre, una mayoría del partido del Presidente en el Congreso.<sup>160</sup> No obstante, no hay total garantía de que así sucederá siempre. No hay que hacer a un lado cuando se habla de eliminar las elecciones intermedias que éstas, si el Presidente no obtuvo la mayoría en las concurrentes se la pueden regresar resultado de una buena impresión de su gestión. Por tanto, las elecciones intermedias pueden jugar un doble papel: quitar al Presidente la mayoría o dársela.

Una salida puede ser la eliminación de las elecciones intermedias seguida de la reducción del período de duración del Presidente, por ejemplo de 6 a 5 o hasta 4 años. Sin embargo, esta medida no deja de ser cuestionable, primero por el período de duración rígido del Presidente que puede resultar, a pesar de la reducción, aún muy largo sobre todo si no obtuvo la mayoría legislativa y, segundo, porque las elecciones intermedias son también

---

<sup>160</sup> Sobre todo en países donde en las elecciones los candidatos presidenciales dominan por completo la escena política, por ejemplo la mayor parte de los países de América Latina incluyendo México.

una especie de referéndum o mecanismo de evaluación del desempeño de las políticas del gobierno, en donde los electores califican éste otorgándole al partido del Presidente su confianza o retirándosela.

Por último, tenemos como opción para evitar los gobiernos divididos el elevar lo que se conoce como umbral o porcentaje de votación mínimo indispensable para tener el registro como partido político y gozar de las prerrogativas que por ley le corresponden; entre las que se halla la de contar con legisladores en el Congreso por la vía de representación proporcional. Por lo tanto al elevar este índice estaríamos limitando el número de partidos con registro lo que al mismo tiempo implica que menos partidos alcanzaran a ocupar espacios en el Congreso. Ciertamente lo que se busca con esta ampliación es limitar el acceso a los órganos de representación a los partidos pequeños, pero paradójicamente se corre el riesgo de dejar fuera de los mismos a las minorías. Por lo que recomendamos elevar el umbral del 2 al 5%. Si regresamos de nuevo al resultado de la elección de 1997 con esta medida sólo tres partidos PAN, PRI y PRD hubieran mantenido el registro y por tanto legisladores en el Congreso.

En suma, implementar una cláusula de gobernabilidad, acompañada de la eliminación de la representación proporcional y las elecciones intermedias así como por la elevación del umbral mínimo, permitirá ahuyentar casi por completo el gobierno dividido.

## *Conclusiones*

La primera experiencia de gobierno dividido a nivel federal nos muestra que a pesar de las condiciones adversas y la falta de estímulos para la cooperación se pudo llegar a acuerdos mínimos en los temas imprescindibles para la gobernabilidad como fue el caso del presupuesto. Después de este primer caso nos atrevemos a decir que el hecho de que el Presidente no logrará la mayoría legislativa absoluta en ambas cámaras no es, como muchos advirtieron, lo peor que pudo haberle pasado al país. Lejos, por lo menos durante la LVII legislatura, quedó esa teoría determinista de la ingobernabilidad que producen los gobiernos divididos. Sin embargo, esta primera vivencia también nos enseñó (o eso esperamos) que es urgente introducir cambios que permitan superar, de la mejor manera, que en el futuro se produzcan escenarios similares a los que se vivió en la LVII legislatura. Estas modificaciones por lo menos deben darse de forma inmediata en dos niveles: en la legislación que prevé la aprobación o no del presupuesto y en la legislación que contempla la conformación de coaliciones legislativas.

El resultado de las elecciones federales del año 2000 ha abierto de nuevo la discusión sobre las posibles implicaciones del gobierno dividido. No sólo por que en esta ocasión se repitió el esquema de que el Presidente no obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso sino porque esta situación se agravó. El Partido Acción Nacional obtuvo la presidencia de la república<sup>161</sup> pero no ganó la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras aunque tampoco ningún otro partido. Es decir, la situación de gobierno dividido no sólo no desapareció sino que se acentuó.

---

<sup>161</sup> A través de una coalición con el Partido Verde Ecologista de México.

Queda claro con esto que la pluralidad, por lo menos en el futuro inmediato, llegó para quedarse. En los años venideros tanto el Presidente como los legisladores tendrán que hacer un esfuerzo mayor para lograr consensos y arribar a acuerdos. Hoy más que nunca es necesario introducir los cambios legales e institucionales pertinentes. El PRI durante la LVII legislatura tuvo, a pesar de ya no tener la mayoría absoluta en una cámara, márgenes de maniobra y negociación importantes, en la LVIII legislatura el PAN no es siquiera la minoría más grande en ninguna de las dos cámaras. Ni tampoco tiene la mayoría de las legislaturas en los estados.<sup>162</sup> Asimismo, a diferencia de épocas pasadas, el hoy presidente pareciera que no sólo tendrá que tender necesariamente puentes de coordinación y negociación con las oposiciones sino también con su propio partido. Los tiempos en los que el presidente tenía asegurado el respaldo de su partido parecen haber terminado con el fin de la era priísta. Todo parece indicar que el presidente Vicente Fox no cuenta con el apoyo panista garantizado.<sup>163</sup> El peligro de llegar a la parálisis y que esto conduzca a la ingobernabilidad hoy más que nunca parece estar vigente.

---

<sup>162</sup> Una reforma constitucional no sólo requiere la aprobación de  $\frac{3}{4}$  partes de ambas cámaras sino también el 50% + 1 de los Congresos estatales.

<sup>163</sup> Basta mencionar la añeja pugna entre el presidente Vicente Fox y el líder de la fracción panista en el Senado Diego Fernández de Cevallos.

## Bibliografía

- ❖ Acosta Córdova, Carlos y Francisco Ortiz Pardo, “Legisladores de oposición advierten: en política económica, se acabó el absolutismo presidencial” en *PROCESO*, núm. 1087, 31 de agosto de 1997, pp. 12-16.
- ❖ Aguilar Villanueva, Luis F., “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE-ELCOLMEX-Fideicomiso historia de las Américas, México, 1994.
- ❖ Aguilar, José Antonio, *Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867-1872*, Cuadernos de trabajo, núm. 78, CIDE, México, 1997.
- ❖ Albarrán de Alba, Gerardo, “Catarsis camaral del bloque opositor que hizo trizas a la aplanadora priista”, en *PROCESO*, núm. 1092, 5 de octubre de 1997, pp. 33-35.
- ❖ Albarrán de Alba, Gerardo, “En la cámara, el choque entre oposición y régimen se convirtió ya en una auténtica disputa por el poder” en *PROCESO*, núm. 1087, 31 de agosto de 1997, pp. 6-10.
- ❖ Albarrán de Alba, Gerardo, “Para recuperar el poder absoluto, el gobierno y el PRI pusieron al país durante dos días al borde de la ruptura y el golpismo” en *PROCESO*, núm. 1088, 7 de septiembre de 1997, pp. 6-10.
- ❖ Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, F.C.E., México, 1995.
- ❖ 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.
- ❖ Bautista Contreras, Daniel, *Gobierno dividido en México. Escenarios de conflicto y negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo*, Tesis de licenciatura, UAM-I, México, 1998.
- ❖ Becerra Chávez, Pablo Javier, “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas”, en *Polis 94*, UAM-I, México, 1994.
- ❖ Becerra Chávez, Pablo Javier, “La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano”, en *Polis 96-I*, UAM-I, México, 1997.
- ❖ Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma electoral de 1996”, en Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (coordinadores), *Elecciones y partidos políticos en México*, 1996, CEDE-UAM-I, México, 1999.
- ❖ Becerra, Ricardo y Pedro Salazar, “La elección federal de 1997: una descripción general”, en Luis, Salazar (coordinador), *1997 Elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena, México, 1999.
- ❖ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, FCE, México, 1995.
- ❖ Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI, 1988.
- ❖ Buendía Laredo, Jorge, “Reelección, ¿para qué?”, en *Nexos*, núm. 250, octubre de 1998, México.
- ❖ Campos, Emma R., “Los legisladores del PRI, de 1934 a 1997: la perversidad de la no reelección”, en *Semblanza*, núm. 6, mayo de 1998, pp. 14-17.
- ❖ Cansino, César, Sergio Ortiz Leroux y Moisés López Rosas, “La rebelión del coro: la nueva legislatura en México”, en César, Cansino (coordinador), *Después del PRI. Las*

- elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPCOM, México, 1998.
- ❖ Carmagnani, Marcelo, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, FCE-ELCOLMEX-Fideicomiso historia de las Américas, México, 1994.
  - ❖ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978.
  - ❖ Carrillo, Ulises y Alonso, Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio, 1998.
  - ❖ Casar, Ma. Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, CIDE, México.
  - ❖ Casar, Ma. Amparo, "El Congreso del 6 de julio", en Luis, Salazar (coordinador), *1997 Elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena, México, 1999.
  - ❖ Casar, Ma. Amparo, "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, CIDE, México.
  - ❖ Casar, Ma. Amparo, *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia, Documento de trabajo*, núm. 104, CIDE, México, 1999.
  - ❖ Casar, Ma. Amparo, *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México, Documento de trabajo*, núm. 77, CIDE, México, 1998.
  - ❖ Casillas, Carlos, "El Congreso en el cambio político de México", en *El Cotidiano*, núm. 100, marzo-abril 2000, UAM, México.
  - ❖ Casillas, Carlos, "Gobierno dividido en México. Una nueva manera de hacer política", en *Nexos*, núm. 250, octubre de 1998, México.
  - ❖ Casillas, Carlos, "Legislando con el enemigo", en *Nexos*, octubre de 1999, México.
  - ❖ Casillas, Carlos, *El impacto del gobierno dividido en México en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, 1997-1999*, tesis de maestría, CIDE, México, 1999.
  - ❖ Castañeda, Jorge G., "La elección del 6 de julio: cuatro falacias conceptuales", en <http://epn.org/castan/jc970711.html>.
  - ❖ Cepeda, Antonio, "Reelección legislativa, planteamiento de necesidad democrática", en *Semblanza*, núm. 6, mayo de 1998, pp. 11-13.
  - ❖ *Código federal de instituciones y procedimientos electorales*, IFE, 1997.
  - ❖ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE, México, 1997.
  - ❖ Crespo, José Antonio, *El equilibrio de poder como fundamento de la democracia*, Documento de trabajo, núm. 9, CIDE, México, 1997.
  - ❖ Crespo, José Antonio, *Hacia un gobierno semipresidencial en México*, Documento de trabajo, núm. 72, CIDE, México, 1997.
  - ❖ Crespo, José Antonio, *Jaque al rey, hacia un nuevo presidencialismo en México*, Joaquín Mortiz, México, 1996.
  - ❖ Chávez, Elías, "Durante la campaña, Zedillo supeditó su proyecto de país a la obtención de la mayoría priísta", en *PROCESO*, núm. 1080, 13 de julio de 1997, pp. 6-12.
  - ❖ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de derecho constitucional*, IIJ-UNAM, México, 1997.
  - ❖ Delgado, Alvaro, "Brete histórico hacia el 2000: Zedillo y el PRI perdieron los hilos recíprocos: Aguilar Camín; el Presidente ya no garantiza triunfos: Lorenzo Meyer", en *PROCESO*, núm. 1087, 31 de agosto de 1997, pp.12-15.

- ❖ Del Campo, Jesús Martín, “Cuando San Lazaro dejó de ser oficina del Presidente”, Masiosare, *suplemento dominical de La jornada*, 20 de febrero de 2000.
- ❖ Diaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, CIDE, México.
- ❖ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.
- ❖ Espinoza Toledo, Ricardo (coord.), *Presidencialismo*, UAM-IFE-CNCPyAP, México, 1996.
- ❖ Francisco, Ramón, “Los riesgos de la reelección”, en *Voz y Voto*, junio de 1998, México.
- ❖ Garrarena Morales, Ángel, “Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario”, en *Revista mexicana de sociología*, año LX/núm. 2, abril-junio de 1998.
- ❖ Gil García, José Ramón y Raúl Alfredo Pacheco Murillo, “Irresponsable proponer un régimen parlamentario para México”, entrevista a Mauricio Merino, en *Medios, Academia y Política*, CIDE, México.
- ❖ Gil Villegas M., Francisco, “¿Para qué ha servido la mayoría del PRI?” en *Examen*, núm. 93, julio de 1997.
- ❖ Gil Villegas, Francisco, “Representación y Congreso”, en *Quórum*, mayo-junio de 1998, México.
- ❖ Gros Espiell, Héctor, “El predominio del poder Ejecutivo en América Latina”, ponencia general, en Congreso Latinoamericano de derecho constitucional, *El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica*, UNAM, México, 1977.
- ❖ Hernández Chávez, Alicia, “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE-ELCOLMEX-Fideicomiso historia de las Américas, México, 1994.
- ❖ Hernández Chávez, Alicia, *La nueva relación entre legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*, ELCOLMEX-IPN-FCE-Instituto de investigaciones legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1998.
- ❖ Hill, Benjamín, y Fernando F., Dworak, “Reelección parlamentaria, escenarios y desafíos”, en *Voz y Voto*, agosto de 1998.
- ❖ Hill, Benjamín, y Fernando F., Dworak, “Un Congreso sin reelección legislativa: 1934-1997”, en *Nexos*, núm. 248, agosto de 1998, México.
- ❖ Hirschman, Albert O., *Salida, Voz y Lealtad*, F.C.E., México, 1977.
- ❖ Horowitz, Donald L., “Comparando sistemas democráticos”, en Larry Diamond, y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996.
- ❖ Langston, Joy, “Los efectos de la competencia electoral en la selección de los candidatos del PRI a la Cámara de Diputados”, en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, CIDE, México.
- ❖ Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, CECSA, 1984.
- ❖ Linz, Juan J., “Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond, y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996.
- ❖ Lipset, Seymour Martin, “La centralidad de la cultura política”, en Larry Diamond, y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996.
- ❖ Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en *Este País*, núm.107, febrero de 2000, México.

- ❖ Lujambio, Alonso, "Reelección legislativa y estabilidad democrática", en *Estudios ITAM*, Primavera 1993.
- ❖ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, III-UNAM, México, 1995.
- ❖ Lujambio, Alonso, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, UAM-IFE-CNCPyAP, México, 1996.
- ❖ Marin, Nidia, "Daría autonomía al Poder Legislativo la reelección", *Excelsior*, 24 de mayo de 1996, México.
- ❖ Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, México, 1997.
- ❖ Meyenberg, Yolanda, "Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio, 1998.
- ❖ 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.
- ❖ Nacif, Benito, *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados en México*, Cuadernos de trabajo, CIDE, México, 1997.
- ❖ Nohlen, Dieter y Mario Fernández B. (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.
- ❖ Nohlen, Dieter, *Democracia, transición y gobernabilidad en América latina*, Colección: Temas de la democracia, Conferencias magistrales núm. 4, IFE, México, 1998.
- ❖ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, F.C.E., México, 1995.
- ❖ Ortiz Pinchetti, Francisco, "El "gobierno dividido" se práctica sin dificultades en Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato y Morelos", en *PROCESO*, núm. 1077, 22 de junio de 1997, México.
- ❖ Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, Ed. Constitucionalista, México, 1995.
- ❖ Peschard, Jacqueline, "La crisis de monologo senatorial", en *Política y procesos legislativos*, Coloquio Senado de la República/UNAM, LII Legislatura-Porrúa, México, 1985.
- ❖ Reyes, Juan, "¿Llegó la hora del parlamento?", en *El Cotidiano*, núm. 65, noviembre de 1994, UAM-A, México.
- ❖ Riva Palacio, Antonio, "Las reformas legislativas y la integración del Senado", en *Política y procesos legislativos*, Coloquio Senado de la República/UNAM, LII Legislatura-Porrúa, México, 1985.
- ❖ Rodríguez Lozano, Amador, "Reformas al poder legislativo y la integración del Senado", en *Política y procesos legislativos*, Coloquio Senado de la República/UNAM, LII Legislatura-Porrúa, México, 1985.
- ❖ Rodríguez Mondragón, Reyes, "Cualquier voz pro-parlamentarista en México está condenada a apagarse", entrevista a Alonso Lujambio, en *Medios, Academia y Política*, CIDE, México.
- ❖ Rodríguez, Esteban David, "Los dueños del Congreso", en *La Revista Peninsular*, edición 368, 8 noviembre de 1998, Mérida, Yucatán, México.

- ❖ Rojas, Rafael, *La oposición parlamentaria al gobierno de Francisco I. Madero, Cuadernos de trabajo*, núm. 79, CIDE, México, 1998.
- ❖ Rossell, Mauricio, "Vigorizar al legislativo", en *Voz y Voto*, agosto de 1998, México.
- ❖ Santamaría, Julian, "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después", en *Revista mexicana de sociología*, año LX/núm. 2, abril-junio de 1998.
- ❖ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1996.
- ❖ Sayeg Helú, Jorge, *El poder legislativo mexicano*, Editorial Trillas, México, 1991.
- ❖ Serrafiero, Mario, "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio, 1998.
- ❖ Sherer Ibarra, María, "La triste imagen de los legisladores: sin preparación, sin experiencia, con la fama de vasallaje a cuestas" en *PROCESO*, núm. 1088, 7 de septiembre de 1997.
- ❖ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1963.
- ❖ Valadés, Diego, "La transición del sistema presidencial mexicano", en Nohlen, Dieter y Mario Fernández B., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.
- ❖ Valdés Zurita, Leonardo, "El efecto mecánico de la fórmula electoral mexicana: 1964-1991", en *POLIS 94*, UAM-I, México, 1995.
- ❖ Valencia Escamilla, Laura, "Representatividad, legitimidad y credibilidad parlamentaria", en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, núm. 162, oct.-dic., 1995.
- ❖ Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996*, F.C.E., México, 1997.
- ❖ Zamora C., Tania, "Entrevista a Rafael Segovia", en *Voz y Voto*, Mayo de 1998, México.
- ❖ Zamora C., Tania, "Entrevista a Rolando Cordera", en *Voz y Voto*, Mayo de 1998, México.

### **Bibliografía complementaria:**

- ❖ Fiorina, Morris P., *Divided government*, 2ª, Allyn & Bacon, Boston, 1996.
- ❖ Galderisi, Peter F., Roberta Q. Herzberg y Peter McNamara, *Divided Government. Change, uncertainty, and the constitutional order*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., USA, 1996.
- ❖ Jacobson, Gary C., *The electoral origins of divided government. Competition in US house elections, 1946-1988*, Boulder, Westview Press, 1990.
- ❖ Mayhew, David R., *Divided we govern. Party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991.