



Casa abierta al tiempo

**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Unidad Iztapalapa*

---

**CÁMARA DE DIPUTADOS SIN MAYORÍA Y  
SUPERPRESIDENCIALISMO EN  
MÉXICO, 1997-2003**

**T E S I S I N A  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN  
C I E N C I A P O L Í T I C A  
P R E S E N T A**

**JORGE ARMANDO SÁNCHEZ BASURTO.**

**MATRÍCULA: 200219732**

*PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ*

**ASESOR:  
DR. PABLO JAVIER  
BECERRA CHÁVEZ**

**LECTOR:  
DR. RICARDO  
ESPINOZA TOLEDO**



**Universidad Autónoma Metropolitana**  
*Unidad Iztapalapa*

---

**CÁMARA DE DIPUTADOS SIN MAYORÍA Y  
SUPERPRESIDENCIALISMO EN  
MÉXICO, 1997-2003**

T E S I N A  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN  
C I E N C I A P O L Í T I C A  
P R E S E N T A

**JORGE ARMANDO SÁNCHEZ BASURTO.**

**MATRÍCULA: 200219732**

---

ASESOR:  
DR. PABLO JAVIER  
BECERRA CHÁVEZ

---

LECTOR:  
R. RICARDO  
ESPINOZA TOLEDO

## ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I Marco teórico: elementos básicos para comprender la nueva dinámica del sistema de gobierno mexicano	
1. Sistema de partidos	5
1.1 Sistema de partido hegemónico	7
1.2 Pluralismo moderado	9
2. Sistemas de gobierno	11
2.1 Sistema de gobierno parlamentario	12
2.2 Sistema de gobierno presidencial	14
2.2.1 Presidencialismo clásico	14
2.2.2 Superpresidencialismo	16
2.3 Sistema de gobierno semipresidencial	18
3. ¿Qué son los Parlamentos?	20
3.1 ¿Para qué sirven los Parlamentos?	21
3.2 El carácter independiente del Parlamento	22
4. Gobiernos divididos	24
4.1 Gobierno dividido, gobierno no unificado y gobierno sin mayorías	25
4.2 Gobiernos divididos, ¿sinónimos de ingobernabilidad?	26

## Capítulo II

### Un breve recorrido por la relación Ejecutivo-Legislativo mexicana: 1933-1996

1. El surgimiento del superpresidencialismo en México	31
1.1 Causas por las que surge el superpresidencialismo	31
1.2 Los elementos del superpresidencialismo	35
1.2.1 La presidencia	35
1.2.2 El PRI y el sistema de partido hegemónico	37
1.3 Características generales del superpresidencialismo	40
2. La relación Ejecutivo-Legislativo en el auge del sistema de gobierno superpresidencial: 1933–1987	43
2.1 La reforma de 1933	43
2.2 ¿Desequilibrio constitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo	45
3. 1988, el comienzo de la reconfiguración de la Cámara de Diputados.	52
3.1 Un golpe al superpresidencialismo: 1988	52
3.2 La Cámara de Diputados: 1988-1994	53

## Capítulo III

### Las bases para la nueva configuración de la Cámara de Diputados y la transformación del sistema de partidos

1. Las causas de la reconfiguración de la Cámara de Diputados	59
---	----

1.1 La reforma de 1986	60
1.2 Las reformas político-electorales bajo Salinas	63
1.3 La reforma de 1996	67
1.4 Una reflexión sobre las reformas	70
2. La reconfiguración del sistema de partidos	72
Capítulo IV	
La Cámara de Diputados después de 1997	
1. Las nuevas relaciones al interior de la Cámara de Diputados: las Legislaturas LVII, LVIII y LIX	77
1.1 La LVII Legislatura: integración	77
1.2 La LVII Legislatura: nuevas relaciones y resultados	78
1.3 La LVIII Legislatura: integración	84
1.4 La LVIII Legislatura: nuevas relaciones y resultados	85
1.5 La LIX Legislatura: integración	94
1.6 La LIX Legislatura: nuevas relaciones y resultados	95
2. Disciplina y cohesión partidista	99
2.1 La disciplina y la cohesión partidista en la LVII Legislatura	101
2.2 La disciplina y la cohesión partidista en la LVIII Legislatura	102
2.3 La disciplina y la cohesión partidista en la LIX Legislatura	104
2.4 Consideraciones finales sobre la disciplina y cohesión partidista en las últimas tres Legislaturas	107
3. ¿Parálisis legislativa?	111

Conclusiones	114
Anexo	
Proyecto de tesina	120
Bibliografía	126
Hemerografía	129
Fuentes electrónicas	130

## Introducción

En el presente trabajo realizo una investigación en la que muestro las transformaciones que ha sufrido el sistema de partido hegemónico y el superpresidencialismo y al mismo tiempo cómo han influido estas en la Cámara de Diputados y en sus relaciones con el Ejecutivo y en su interior. Considero que este tema es importante porque a través del análisis de las repercusiones que tiene el surgimiento de una Cámara de Diputados plural, dentro del sistema superpresidencial, se pueden observar las nuevas relaciones que se dan entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las repercusiones que esto tiene en el sistema de partido hegemónico, lo que significa el desequilibrio de toda la maquinaria que ya se tenía forjada. Con ello podemos observar todos los nuevos elementos y relaciones que chocan con el aparato que ya estaba construido, esto es, la entrada de una nueva forma de gobierno (gobierno sin mayoría) que para funcionar tiene que modificar, o en su caso aprovechar, los elementos que se forjaron para sostener al superpresidencialismo con la finalidad de no caer en ingobernabilidad.

Mi investigación está dividida en cuatro capítulos. En el primer capítulo establezco el marco teórico, o mejor dicho las bases fundamentales para la realización de mi tesina. Dentro de este primer capítulo encontramos el desarrollo de elementos como los sistemas de gobierno, el sistema de partido hegemónico, defino qué son los parlamentos, los gobiernos divididos, en fin, establezco la serie de conceptos que voy a utilizar a lo largo de mi investigación y nos permiten comprender la situación actual.

El capítulo dos es de carácter plenamente histórico. En él muestro la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el periodo que va de 1933 y 1996, haciendo al mismo tiempo un bosquejo de las características fundamentales del superpresidencialismo y las bases en las que se forjó este sistema de gobierno. También muestro cómo es que las elecciones de 1988 fueron un golpe fundamental para este sistema, permitiendo el inicio de la reconfiguración de todo el sistema político mexicano.

En el tercer capítulo hago un recuento de las bases para la transformación del sistema de partidos y, por ende, de la Cámara de Diputados.

Finalmente en mi cuarto capítulo trato las relaciones internas de la Cámara de Diputados y su relación con el Ejecutivo en cuanto a la aprobación de leyes y la manera en la que se logró dar fin al superpresidencialismo. Este capítulo encierra un periodo que va de la LVII Legislatura (1997) al primer periodo ordinario y al primer periodo extraordinario del primer año de trabajo de la LIX Legislatura (2003). Como las últimas tres Legislaturas son las primeras en las que se ha dado un gobierno sin mayorías desde la conformación del sistema de gobierno superpresidencial, consideré pertinente hacer un breve análisis sobre la manera en la que se han venido dando las aprobaciones de los dictámenes en la Cámara para mostrar si hay parálisis legislativa e incluso ingobernabilidad en este periodo.

El desarrollo de mi tesina está basado fundamentalmente en dos hipótesis. En la primera afirmo que a partir de la integración de la Cámara de Diputados sin mayorías claras, las Legislaturas LVII, LVIII y LIX, el superpresidencialismo mexicano se ve afectado, dando paso a nuevas relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y al interior de este último, desembocando en un gobierno



sin mayorías. Mi segunda hipótesis afirma que después de 1997 la Cámara de Diputados –y el Congreso en general– comenzó a ser autónoma, provocando un choque entre dos instituciones que no estaban configuradas y diseñadas para ello, derivando en un problema de ingobernabilidad y parálisis legislativa.

Las dos hipótesis anteriores son la base de mi tesina, como ya lo mencione, y a lo largo de ella voy a comprobar si son correctas o no.

## **Capítulo I**

**Marco teórico: elementos básicos para comprender la nueva dinámica del sistema de gobierno mexicano**

## 1. Sistema de partidos

En esta primera parte voy a hacer una descripción de lo que es un sistema de partidos, así como también de dos de sus tipologías (sistema de partido hegemónico y pluralismo moderado) debido a que forman parte del problema que se pretende analizar en esta investigación.

Antes de analizar las dos tipologías que nos conciernen, es necesario establecer lo que es un sistema de partidos. Para realizar dicha explicación voy a retomar algunos argumentos de Giovanni Sartori. Para este autor, el *sistema de partidos* es concebido como *“un sistema de interacciones que es el resultado de la competencia entre partidos”*.<sup>1</sup> El eje central del sistema de partidos es la competencia, la cual va a configurar al sistema en toda su extensión, y al mismo tiempo, va a estar regida por las relaciones entre el elector y los partidos políticos. Con esto podemos entender al sistema de partidos como *“el resultado de las interacciones de las unidades que lo componen, esto es, el resultado de las interacciones que se registran en la competición político-electoral entre los partidos existentes”*.<sup>2</sup> De manera muy simplista, el sistema de partidos es un conjunto de interacciones competitivas entre partidos.

El sistema de partidos va a estar configurado por el número de partidos que contenga, así como también por la naturaleza de estos. Pero hay que tener

---

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, 1976, Alianza editorial, España, pp. 69.

<sup>2</sup> Bartolini, Stefano, “Partidos y sistema de partidos” en *Manual de Ciencia Política*, 1988, Alianza Universidad, España, pp. 219.

cuidado con el número de partidos que integran al sistema, es decir, hay que saber cuáles son los partidos que debemos contar para poder establecer a que tipo de sistema pertenece. Entonces, para establecer el número de partidos que integran al sistema de partidos es necesario contar sólo a los partidos importantes a partir de su fuerza electoral debido a que los votos se traducen en escaños en cuanto al ámbito parlamentario, pero también hay que considerar la posibilidad de coalición que tenga un partido. Este último factor está referido a qué tan necesario es para el partido del gobierno hacer una coalición con un determinado partido para gobernar. Con estos elementos podemos destacar a los partidos importantes de los que no son relevantes, es decir, si en un sistema de partidos hay, por ejemplo, siete partidos, aplicando los criterios antes mencionados se puede obtener el número real de partidos que configuran al sistema, es decir, de los siete partidos podemos ver que sólo cuatro partidos son importantes, por ejemplo.

Un último elemento para poder establecer que un partido es importante es su capacidad de chantaje, esto es, la capacidad que un partido tenga para vetar o inclinar las negociaciones o decisiones dentro del parlamento o Congreso.

Una vez establecidos los diferentes elementos que se tienen que tomar en cuenta para clasificar a los sistemas de partidos, así como también las categorías que se deben considerar para saber cuáles son los partidos importantes dentro del sistema de partidos, podemos comenzar a evaluar dos tipos de sistemas importantes para esta investigación: primeramente y fundamental para el sistema de gobierno mexicano, el sistema de partido hegemónico; en segundo lugar, el pluralismo moderado, sistema que se consolida en México a partir de 1997.

## 1.1 Sistema de partido hegemónico

Antes de establecer las características del sistema de partido hegemónico, es necesario establecer lo que es *un sistema de partido predominante* para no caer en confusiones. Este tipo de sistema está basado en una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin permitir ni estar sujeto a la alternación, siempre y cuando mantenga una mayoría absoluta. Esto es a grandes rasgos la característica principal que nos puede permitir identificar, y diferenciar, al sistema de partido predominante de otros sistemas. Pero pasemos a establecer las características del sistema de partido hegemónico que prevaleció en México por un largo periodo.

El *sistema de partido hegemónico* es contemplado por Sartori como un sistema no competitivo<sup>3</sup>. Dentro de este sistema vamos a encontrar un partido de gobierno que permite la existencia de partidos secundarios, satélites o como los llama Sartori, de segunda clase. Una de las principales características de este sistema es que los partidos de segunda clase que se encuentran alrededor del partido de gobierno no compiten por el poder. Y al establecer que no compiten por el poder nos estamos refiriendo a que el partido del gobierno, a través del poder que tiene sobre la competencia (sobre las reglas electorales en concreto), que deriva en la carencia real de la competitividad, no permite que compitan por

---

<sup>3</sup> Hay que hacer una diferenciación entre lo que es competencia y lo que es competitividad. La competencia son las reglas establecidas del juego, mientras que la competitividad es la manera en la que se lleva a cabo el juego electoral. Dentro del sistema de partido hegemónico existe competencia, es decir, hay reglas electorales que fijan el juego, pero se carece de competitividad, lo que debe entenderse como la carencia de un estado real del juego. Debido a que en este sistema de partidos no hay elecciones disputadas, se está hablando de un sistema de partidos no competitivo. Sartori, Giovanni, *Sistema de partidos...*, op. cit. pp. 258–264.

el poder para no poner en riesgo su hegemonía. Por esto se anula casi por completo el que haya alternancia en el poder, esto es, el partido hegemónico va a permanecer en el poder hasta que decida cederlo.

El sistema de partido hegemónico tiene una fachada de sistema multipartidista porque tolera y asigna ciertas fracciones de poder a partidos políticos subordinados. Pero sólo es una mera fachada puesto que se carece de toda posibilidad de rotación del poder y de competitividad real, además de que se carece de partidos importantes según los criterios antes mencionados.

Hay dos tipos de sistema de partido hegemónico según Sartori: sistema de partido hegemónico pragmático y sistema de partido hegemónico ideológico. Estos dos tipos de sistemas únicamente se diferencian debido a la carencia (en el primero de los casos) y a la existencia (en el segundo de los casos) de una ideología marcada. De estos dos tipos de sistemas de partidos, el que predominó en México durante un largo periodo fue el pragmático, por lo que cuando en el presente trabajo hagamos referencia al sistema de partido hegemónico, nos vamos a referir al de tipo *pragmático*.

## 1.2 *Pluralismo moderado*

El pluralismo moderado se encuentra en un punto intermedio entre el bipartidismo y el pluralismo polarizado extremo, lo que significa que va a estar configurado por entre tres y cinco partidos políticos importantes. Una de las principales características de este tipo de sistema de partidos, además de su número de partidos importantes, es su gobierno basado en coaliciones, situación derivada del hecho de que por lo regular ningún partido alcanza la mayoría absoluta, y como consecuencia, el partido en el gobierno se ve en la necesidad de compartir el poder para gobernar. En caso de que el partido del gobierno no esté dispuesto a compartir el poder se va a dar un gobierno débil, lo que se traduce en ingobernabilidad.

El pluralismo moderado carece de una oposición bilateral debido a que todos los partidos están orientados hacia el centro, hacia el gobierno. Esto genera que todos los partidos que no pertenezcan al gobierno sean partidos de oposición, una oposición que no es bilateral porque todos los partidos se van a colocar en las tendencias de derecha o de izquierda por motivos de coaliciones, además de que no se definen totalmente para no perder votos. Entre los partidos existe una separación ideológica mínima que les va a permitir introducirse en el juego de las coaliciones. Todos los partidos que se encuentran dentro del pluralismo moderado aceptan las reglas y la manera en la que se da la competitividad, por lo que no buscan reemplazar o transformar a este tipo de sistema.

En general, el pluralismo moderado se caracteriza por ser un sistema de partidos competitivo, cuya competencia se caracteriza por ser centripeta, es decir, hacia el gobierno; los partidos están separados por una mínima distancia ideológica, lo que permite que sea un sistema que se base en las coaliciones para que haya gobernabilidad; y finalmente, los partidos importantes que van a integrar este tipo de sistema varían de tres a cinco, si hay más se estaría cayendo en el pluralismo polarizado extremo, en donde se debe hablar de partidos políticos antisistema, es decir, partidos que no están de acuerdo con el sistema y buscan destruirlo para implantar otro.



## 2. Sistemas de gobierno

En el ámbito mundial hay sistemas de gobierno parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales que se pueden dar de manera democrática, autoritaria, etc. Pero antes de mostrar las características fundamentales de cada uno, es necesario establecer qué se entiende por sistema de gobierno.

La manera en que cada forma de gobierno defina su representación política, además de la manera en que se desarrollen las relaciones con sus instituciones y entre ellas mismas, se denomina *sistema de gobierno*<sup>4</sup>. Este es un elemento del sistema político<sup>5</sup> que interactúa y se interrelaciona con el sistema electoral, de partidos y social de cada país. Cualquiera de estos sistemas puede ejercer un cierto grado de influencia sobre el sistema de gobierno, de tal manera que si se tenía un sistema de gobierno presidencial autoritario, puede comenzar a constituirse un sistema de gobierno presidencial democrático, o incluso si la influencia es muy fuerte y las tensiones también lo son, se puede llegar a cambiar de forma de gobierno (de presidencialismo a parlamentarismo por ejemplo).

Después de hacer mención de esta breve definición de lo que es un sistema de gobierno, podemos comenzar a describir los tres diferentes sistemas que hay,

---

<sup>4</sup> Hurtado, Javier, *Gobiernos y democracia*, 1999, IFE, Cuaderno de divulgación núm. 19, México, pp. 11.

<sup>5</sup> Por *sistema político* debemos entender la interacción del conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a las decisiones que se imponen legítimamente y que afectan a una sociedad en su conjunto, en general, a todos los miembros del sistema como lo son el sistema de gobierno y el sistema de partidos. Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, 1999, IFE, Cuaderno de divulgación núm. 20, México, pp. 9-10.

pero no sin antes mencionar que no existen los sistemas de gobiernos puros, al mismo tiempo que los problemas que se presentan en cada uno de los países en los que son aplicados dependen del diseño constitucional particular, así como también de la coyuntura propia de cada país.

## 2.1 Sistema de gobierno parlamentario

Antes de hacer la descripción de este sistema de gobierno, es necesario aclarar que no en todos los sistemas en los que existe un Parlamento son del tipo parlamentario. Los sistemas parlamentarios están fundamentados en la noción de que el Parlamento es el *soberano*, lo que significa que el Parlamento es el máximo poder porque en él se concentra la facultad de designar al primer ministro, así como también de destituirlo y apoyarlo, facultades que se detallarán más adelante. Sin embargo, esta es una mera noción puesto que es un sistema de poder compartido, lo que en palabras de Sartori significa que *“los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte”*.<sup>6</sup> Al establecer que se comparten los poderes se debe entender que lo que existe es una interrelación entre ambos, una interacción para gobernar.

Actualmente en el sistema parlamentario tenemos las siguientes características:

1. En el sistema parlamentario existe un jefe de Estado que ocupa el cargo por herencia, sucesión o designación, y al mismo tiempo hay un Jefe de

---

<sup>6</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 1994, FCE, México, pp.116.

Gobierno, mejor conocido como primer ministro, el cual es nombrado directamente por el Parlamento. Por esta razón el Ejecutivo en el sistema parlamentario está dividido, aún y cuando el cargo que ejerce el jefe de Estado sea, literalmente, de “ornato”, como consecuencia de no disponer de atribuciones políticas.

2. La responsabilidad de los ministros sólo se exige en una de las Cámaras del parlamento, regularmente en la que es electa por la sociedad.
3. El gobierno o gabinete, que está al interior del Parlamento, se constituye con el partido que tenga una mayoría o con la coalición de partidos que construyan una mayoría.
4. En el sistema parlamentario hay lo que se denomina *voto de confianza o censura*, del cual va a depender la permanencia del primer ministro y su gabinete. Este voto de censura es una facultad del parlamento para destituir al primer ministro.
5. El primer ministro tiene la facultad de disolver al Parlamento. Esta facultad, y la facultad del Parlamento del voto de confianza o censura es la que genera el sistema de pesos, contrapesos y equilibrios en el sistema parlamentario.

Estas son las características fundamentales del sistema parlamentario, aunque hay que destacar que en cada país en el que se adopta esta forma de gobierno, o cualquier otra, es diferente, no se dan de la misma manera debido a la influencia que tiene su sistema de partidos. No se va a dar de igual manera puesto que el sistema de partidos es el que va a acondicionar y configurar las relaciones que se den entre el gobierno y el Parlamento. Por ejemplo, en un

sistema parlamentario con dos partidos importantes uno va a ser el que tenga la mayoría, mientras que en el mismo sistema, pero con un multipartidismo, las relaciones al interior del Parlamento se van a dar con coaliciones. Y en cuanto a los efectos que el sistema parlamentario produzca sobre cada país, así como también las variaciones y adaptaciones que de este se hagan, van a depender del contexto de cada uno de los países en los que se implante.

## *2.2 Sistema de gobierno presidencial*

En este apartado voy a tratar dos tipos de sistema presidencial. El primero es el denominado *presidencialismo clásico*, el cual está inspirado en el modelo aplicado en Estados Unidos. Por otro lado, el segundo tipo de presidencialismo es el denominado *superpresidencialismo*, el cual es una deformación del presidencialismo clásico y es el que se venía aplicando en México hasta antes de 1997.

### *2.2.1 Presidencialismo clásico*

El presidencialismo clásico es un sistema de gobierno creado en Estados Unidos como una alternativa con la cual pretendían librarse de los rasgos característicos del parlamentarismo inglés, es decir, la centralización del poder en el primer ministro o en el parlamento. Para ello se adoptó como la base del sistema el principio de la separación de poderes, en donde se creó un Ejecutivo que descansara en una sola persona denominada “presidente”, que sería elegida por sufragio universal; un Legislativo, que por su parte, se depositó en dos

Cámaras cuyos miembros serían electos por los ciudadanos y que constituirían lo que se denomina Congreso; y por último, un poder Judicial encargado de dirimir las controversias surgidas entre los dos poderes anteriores. Las tres ramas en que se divide el poder son interdependientes, lo que significa que para que funcionen de manera eficaz tienen que trabajar en conjunto.

Tenemos que las características esenciales de este sistema de gobierno presidencial clásico son las siguientes:

1. Un presidente electo por sufragio universal, que no puede ser destituido por el Congreso, y al cual no le tiene que responder ni lo puede disolver.
2. Un Congreso constituido por dos Cámaras también electas por sufragio universal, sin facultades en el gobierno como en el sistema parlamentario, únicamente creado para legislar.
3. El gobierno en este sistema es unipersonal, es decir, no está separado en dos jefaturas como en el caso del parlamentarismo.

Los tres puntos anteriores son los puntos fundamentales del presidencialismo clásico, aunque en síntesis, podemos afirmar que lo que va a distinguir al sistema presidencial del parlamentarista es su división de poderes rígida. Esto es, en el sistema presidencial se dice que hay una división de poderes rígida porque tanto el poder Legislativo como el Ejecutivo son elegidos por separado, para evitar que una persona pertenezca a los dos poderes, como en el caso del parlamentarismo, en el que la división de poderes es flexible porque el primer ministro emana del parlamento.

La manera en que se implante el sistema presidencial va a ser característico de cada país, como es el caso mexicano, en el que el

presidencialismo clásico se presenta de una manera diferente, denominándose *superpresidencialismo*.

### 2.2.2 *Superpresidencialismo*

Este tipo de sistema de gobierno podemos entenderlo como una distorsión del sistema presidencial inspirado en los Estado Unidos, y más que nada está enfocado al caso mexicano, por lo que constituye un concepto de gran peso para esta investigación.

Duverger define a este tipo de sistema como *presidencialismo*, aunque para mi parecer es mejor denominarlo *superpresidencialismo*, tal y como lo hace Ricardo Espinoza. Para Duverger, el presidencialismo es “*una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente*”.<sup>7</sup> Duverger establece que este tipo de sistema se da principalmente en los países Latinoamericanos, países subdesarrollados y con instituciones no preparadas para el presidencialismo clásico.

El superpresidencialismo surge a partir de la necesidad de concentrar y desarrollar excesivamente el poder del presidente y, en contraparte, debilitar a los otros dos poderes, en especial al poder Legislativo. Este sistema se va a caracterizar por un predominio del Poder Ejecutivo que responde a la ausencia de prácticas constitucionales que sean capaces de controlar eficientemente sus funciones. Es un sistema de gobierno caracterizado por un presidente con

---

<sup>7</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 1986, Ariel, Barcelona, pp.152.

exceso de facultades, escritas y no escritas, atribuidas a partir del diseño constitucional, en este caso, mexicano. El fortalecimiento del presidente frente a los otros dos poderes se debe a que se busca establecer un gobierno efectivo y eficaz, que sea capaz de establecerse como una única cabeza del sistema político, que sea capaz de manejar y coordinar tanto asuntos políticos como intereses, así como también regular conflictos. Debido a que en este tipo de sistema lo que se está haciendo es establecer un presidente con grandes facultades escritas y no escritas, y debido a que es un sistema en el que se desequilibra la balanza de los poderes, en especial en contra del Legislativo, debemos hablar, entonces, de un *superpresidencialismo*. Cabe mencionar que Espinoza define al superpresidencialismo como *“una aplicación deformada del régimen presidencial clásico debido al debilitamiento de los poderes del Congreso, a la hipertrofia de los poderes del presidente, a la centralización política y a la inexistencia de un sistema de partidos competitivos”*.<sup>8</sup> Como podemos observar, esta definición es muy similar a la de Duverger, aunque desde mi concepción la supera para los fines de la presente investigación porque se aplica mejor al caso mexicano. En ella se introducen los elementos de un sistema de partidos no competitivos y la centralización política, así como también el elemento de la debilitación de los otros dos poderes.

Por lo tanto, en el presente trabajo me voy a referir al sistema de gobierno mexicano como superpresidencialismo, por la descripción anteriormente hecha, y principalmente, para diferenciarlo –por su principal característica, es decir, la

---

<sup>8</sup> Espinoza Toledo, Ricardo, “Superpresidencialismo y régimen presidencial”, en *La ciencia política en México*, Mauricio Medino (coordinador), 1999, CONACULTA - FCE, México, pp.67.

presidencia con grandes facultades– del presidencialismo clásico, porque como ya se mencionó, el caso mexicano es una distorsión, una deformación de este último.

### *2.3 Sistema de gobierno semipresidencial*

De los tres tipos de sistemas de gobierno sólo nos resta destacar las principales características del último, es decir, del *semipresidencialismo*. Este sistema de gobierno es conocido también como un sistema mixto debido a que presenta una combinación de los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial. Es un sistema basado en el principio de compartición de poderes, por lo que podemos destacar que sus características principales son las cinco siguientes:

1. Posee un poder Ejecutivo depositado en dos cabezas, es decir, por un lado está el presidente electo por el voto popular y por el otro encontramos al primer ministro, propuesto por el presidente y aprobado por el Parlamento, ambos con facultades políticas.
2. En este caso, al igual que en el parlamentario, el primer ministro responde ante el Parlamento, quien tiene derecho a destituirlo.
3. El Ejecutivo (que está dividido en dos jefes como ya se mencionó) tiene la facultad de disolver al Parlamento.
4. El poder Ejecutivo es *oscilante*, lo que significa que “*pasa del presidente al primer ministro y viceversa, adaptándose al cambio de las mayorías*”



*parlamentarias (se podría decir, secundando a la mayoría parlamentaria del momento)”*.<sup>9</sup>

5. En estos sistemas se puede dar el fenómeno de la *cohabitación*, que hace referencia a la situación en la que el presidente pertenece a un partido y el primer ministro a otro.

Tenemos, entonces, que el sistema semipresidencial es un sistema de gobierno que reúne características tanto del sistema de gobierno presidencial, como del parlamentario, y dependiendo de las situaciones que se presenten es como van a predominar más las características de uno sobre el otro. Debido a que es un sistema diárquico, el presidente y el primer ministro deben trabajar en conjunto para que no haya una parálisis en el gobierno.

---

<sup>9</sup> Hurtado, Javier, *Gobiernos y democracia...* op. cit. pp. 19.

### 3. ¿Qué son los Parlamentos?

Para que podamos entender que son los Parlamentos, es necesario retomar algunos argumentos planteados por Maurice Duverger. En primer lugar hay que entender a los Parlamentos como un *sistema de roles*, lo que significa un conjunto de conductas y relaciones en las que diputados, senadores, y el presidente, interactúan para legislar. En palabras de Duverger, un sistema de roles es: “*todo un conjunto de roles en los que los diversos elementos forman un conjunto ordenado y son interdependientes unos de otros... todos esos roles conllevan derechos y obligaciones, implican actitudes y actividades dirigidas a ciertas funciones*”.<sup>10</sup> Esta definición que sostiene Duverger me parece que es ambigua porque no establece lo que son los *roles*, aunque considero que debemos entenderlos como el papel que se espera que juegue cada uno de los integrantes del Parlamento para desempeñar su función de la mejor manera posible.

En segundo lugar, debemos entender, y tenemos que tener presente, que los Parlamentos son, además de sistemas de roles, *instituciones*, las cuales van a constituir un “*conjunto de formas o estructuras fundamentales de la organización social, tal y como son establecidas por la ley*”.<sup>11</sup> Una institución es una forma de representación colectiva, es decir, son órganos en los que se van a encontrar representados los intereses de la sociedad y de la élite o élites gobernantes. Es un órgano que interactúa como un intermediario entre la sociedad y el gobierno.

---

<sup>10</sup> Duverger, *Instituciones políticas y...*, op. cit. pp. 31.

<sup>11</sup> Duverger, *Íbidem*, pp. 32.

Las dos definiciones anteriores nos dicen qué es un Parlamento desde una perspectiva más sistémica, más abstracta. Sin embargo, si deseamos tener una definición más específica, el Parlamento se puede entender como “una institución política formada por una o varias asambleas o cámaras, compuesta cada una por un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión”.<sup>12</sup>

### 3.1 ¿Para qué sirven los Parlamentos?

La función que tienen los Parlamentos parte de la división de poderes en varios órganos de gobierno con la finalidad de descentralizar el poder, dividirlo en varios órganos para que se limiten entre sí. A partir de la división de poderes tenemos que los Parlamentos constituyen el poder Legislativo, que como su nombre lo indica, se encarga de *legislar*, así como también se supone que el poder Ejecutivo se encarga de *ejecutar* las leyes que el primero produzca. A partir de esto se puede anotar que el Parlamento tiene la función de hacer leyes, así como el Ejecutivo tiene la función de ejecutar y promulgarlas. Pero en realidad son dos instituciones que comparten el poder, el Legislativo crea leyes y puede oponerse al Ejecutivo, al mismo tiempo que este puede pedir al Legislativo que genere leyes sobre un asunto que le interese.

Hasta antes del siglo XIII, en Inglaterra, los Parlamentos sólo intervenían en la toma de decisiones sobre los impuestos. Es entonces, cuando los Parlamentos, debido al poder económico que adquirieron, se adjudicaron la facultad de votar las leyes. Debido al voto que el Parlamento tenía de los

---

<sup>12</sup> Duverger, *Instituciones políticas y...*, op. cit. pp. 125.

impuestos y posteriormente el que adquirió en torno a las leyes, se configuró el régimen representativo en el que los legisladores representan al pueblo frente al poder central, al mismo tiempo que participan en el gobierno.

Por lo tanto, la facultad que los Parlamentos adquirieron con el tiempo fue la de legislar, constituir un órgano de contrapeso al Ejecutivo para evitar los excesos de poder del gobernante y representar a la ciudadanía.

### 3.2 *El carácter independiente del Parlamento*

Si el Parlamento es independiente, es decir, autónomo, puede funcionar eficazmente como el órgano de contrapeso que se supone debe ser frente al gobernante. Para que esta institución sea autónoma necesita poseer los siguientes elementos<sup>13</sup>:

- Tiene que haber independencia de los miembros del Parlamento en su reclutamiento, es decir, que no sean nombrados por el gobierno, además de contar con lo que se conoce como fuero para que estén libres de toda presión que el gobierno pudiera ejercer sobre ellos como consecuencia de las decisiones que tomen. Esto va a garantizar la autonomía de los legisladores frente al gobernante.
- Los legisladores deben ser libres de decidir cuando se deben llevar a cabo las sesiones legislativas, aunque generalmente esto está prescrito en las Constituciones. Sin embargo, los legisladores pueden decidir

---

<sup>13</sup> Para una revisión más detallada de estos elementos véase Duverger, *Instituciones políticas y...*, *op. cit.* pp. 125 – 133.

autónomamente cuando deben ir a sesiones extraordinarias aún cuando el gobierno se las solicite.

- Un parlamento alcanza un alto grado de autonomía cuando la capacidad de veto del gobernante es mínima, lo que le da libertad de decisión al Parlamento.
- El Parlamento debe tener la facultad de crear libremente leyes, así como también decidir sobre los asuntos financieros (presupuestos) del gobierno. Si el Legislativo es capaz de lograr esto se puede hablar entonces de un Parlamento autónomo que está activando el sistema de pesos y contrapesos.

Podemos hablar de un Parlamento autónomo cuando se presentan los rasgos anteriormente descritos, aunque el problema entonces consistiría en generar reglas, el diseño constitucional, que lo limiten en cierto grado, para que no se vaya a dar el caso en el que el Legislativo sea más fuerte que el Ejecutivo, imposibilitando con ello la eficacia y efectividad del gobierno, es decir, que haya una situación de ingobernabilidad. Un ejemplo de este tipo de reglas limitantes que se traduce en un equilibrio entre gobierno y Parlamento es cuando este último tiene la capacidad de ejercer un voto de censura sobre el primer ministro, al mismo tiempo que este tiene la facultad de disolver al Parlamento. Con esta norma se activan los mecanismos de pesos y contrapesos del sistema de gobierno.

#### 4. Gobiernos divididos

Al hablar de un *gobierno dividido* nos estamos refiriendo al sistema de gobierno en el que la cabeza del mismo no tiene el control de la mayoría del parlamento. En este caso el gobernador pertenece a un partido, mientras que la mayoría del parlamento está controlada por otro. Autores como Javier Hurtado, María Amparo Casar, José Antonio Aguilar Rivera, entre otros, tienen esta concepción de gobierno dividido, mientras que autores como Josep Colomer establecen que un gobierno dividido es “...cuando varios partidos políticos tienen poder en varias instituciones relevantes”<sup>14</sup>, resultado de unas elecciones no concurrentes. Esta última concepción, a fin de cuentas, está sugiriendo que un gobierno dividido se da a partir de que un partido (o partidos) del que emana el presidente no tiene el control de la mayoría del parlamento como resultado de las diferentes reglas electorales o del voto dividido, dejando sin apoyo legislativo al Ejecutivo.

Para que quede más claro lo que es un gobierno dividido, podemos establecer las características de su contrario, es decir, del *gobierno unificado*. Hablamos de este tipo de gobierno cuando un solo partido político tiene el control tanto del Legislativo como del Ejecutivo de manera absoluta, lo que se traduce en un apoyo casi incondicional del Congreso hacia el presidente. Este apoyo sólo va a depender de las propuestas que realice el Ejecutivo.

---

<sup>14</sup> Colomer, Josep M. *Instituciones políticas*, 2001, Ariel, España, pp. 179.

#### 4.1 *Gobierno dividido, gobierno no unificado y gobierno sin mayorías*

Es necesario hacer una distinción entre lo que es un gobierno dividido y un gobierno no unificado, así como también especificar lo que es un gobierno sin mayorías con la finalidad de establecer cuál es el concepto que más se adecua a mi investigación.

En palabras de Germán Pérez, debemos entender por un *gobierno dividido* “un gobierno en el que el Ejecutivo obedece a la visión del mundo de un partido y en el que el Legislativo es controlado por otro partido sin mayorías posibles en virtud de la atomización de sus fracciones parlamentarias, produciendo conflictos entre ambos poderes”.<sup>15</sup> En breve, es un gobierno en el que el partido del que emana el presidente no cuenta con una mayoría del Congreso. En cuando al *gobierno no unificado*, debemos entenderlo como el caso en el que ni el partido del presidente, ni ningún otro partido poseen la mayoría del parlamento o el Congreso. Por último tenemos lo que se denomina *gobierno sin mayorías*, término que está enfocado a una “circunstancia en la que ningún partido controla por sí mismo el 50% más uno de los curules del Congreso o de alguna de sus Cámaras”.<sup>16</sup>

A partir de la distinción hecha anteriormente, el concepto que voy a emplear a lo largo de mi investigación es el de *gobierno sin mayoría*, esto es debido a que la situación de México en el periodo que va de 1997 a 2003 en la Cámara de diputados, hace referencia a una situación como la establecida en la definición del

---

<sup>15</sup> Pérez Fernández del Castillo, Germán, “La gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional”, en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, 2000, Porrúa–Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, pp. 6.

<sup>16</sup> Casar, María Amparo, Marván, Ignacio (coordinadores), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, 2002, CIDE–Táurus, México, pp. 9.

concepto. Esta adaptación del concepto la hago aplicándola a la relación entre el presidente y la Cámara de Diputados, puesto que en esta última ni el partido del presidente, ni ningún otro partido, tienen la mayoría absoluta, a menos que realicen coaliciones, es decir, México ya está inmerso en un pluralismo moderado en el que ningún partido tiene mayorías claras en el Congreso.

Existe también otro caso dentro del gobierno no unificado, el cual es denominado como *gobierno no unificado con control partidario dividido del Congreso*<sup>17</sup>. Esta categoría se refiere a la situación en la que en un Congreso bicameral, el partido del presidente no tiene una mayoría en una de las Cámaras, mientras que en la otra mantiene el control. Este concepto es también adaptable a la situación actual mexicana, en donde en la Cámara de diputados no hay mayorías claras, pero la Cámara de Senadores está controlada por el PRI, sin embargo, como la presente investigación está basada principalmente en la Cámara de Diputados, es más conveniente utilizar el término de *gobierno sin mayoría* para describir su situación.

#### 4.2 Gobiernos divididos<sup>18</sup>, ¿sinónimos de ingobernabilidad?

En esta sección voy a establecer si es acertado decir que un gobierno dividido produce *ingobernabilidad*. Pero antes de esto, podemos comenzar preguntándonos ¿qué es la gobernabilidad? Para ello voy a retomar a Sartori, quien afirma que la *gobernabilidad* es “*la eficacia o eficiencia del gobierno*”,<sup>19</sup> con

---

<sup>17</sup> Hurtado, Javier, *Gobierno y democracia...*, op. cit. pp. 44.

<sup>18</sup> Al hablar de gobiernos divididos me estoy refiriendo a todos los tipos descritos en el subapartado anterior, es decir, gobierno no unificado, dividido, sin mayorías, etc.

<sup>19</sup> Sartori, *Ingeniería constitucional comparada...*, op. cit. pp.129.



lo que debemos entender un gobierno capaz de tomar decisiones, un gobierno capaz de poder implementar sus políticas, significa, en pocas palabras, un gobierno capaz de gobernar eficientemente. Por lo tanto, una vez entendido lo que es la gobernabilidad, tenemos que la *ingobernabilidad* va a producir un gobierno ineficaz, un gobierno que va a desperdiciar recursos, es decir, los va a tratar de aplicar pero sin éxito. Un gobierno de esta naturaleza también es incapaz de implantar sus políticas, así como también de decidir debido a una serie de obstáculos, en este caso el no tener el apoyo del Parlamento o Congreso, según sea el caso. En pocas palabras, esto se traduce en un gobierno impotente, incapaz de gobernar.

Generalmente se tiene la concepción de que los gobiernos divididos tienden a producir graves consecuencias al gobierno, sin embargo, podemos identificar, una vez establecido lo que es la ingobernabilidad, dos tipos de repercusiones, esto es, repercusiones positivas y negativas.

Los gobiernos divididos también tienden a ser positivos en algunos casos. Una consecuencia positiva es que cuando un Congreso se opone al presidente ya sea frenando o modificando las iniciativas que este último manda, se está hablando de poderes autónomos que están poniendo en operación el mecanismo de pesos y contrapesos que debe poseer todo sistema de gobierno. El problema de esto es que se puede caer en la parálisis. Por otro lado, un gobierno dividido conduce a la aplicación de la negociación, esto es, para poder gobernar se tiene que aprender a negociar. Con los gobiernos divididos se van a dar nuevas configuraciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, es decir, para tener gobernabilidad es necesario que estos trabajen y colaboren conjunta y

responsablemente. Estas son las consecuencias positivas de los gobiernos divididos, aunque comúnmente haya y se den más consecuencias negativas.

Las repercusiones negativas, por su parte, tienden a generar gobiernos de coalición no deseados, como consecuencia del carácter antagónico de los actores políticos. Debido a las coaliciones no deseadas que se hacen, muchas de las propuestas hechas por los titulares de los cargos tienen que ser abandonadas, generando con ello una ruptura entre el representante electo y el electorado que lo escogió por sus propuestas. Los gobiernos divididos también van a generar gobiernos irresponsables. Con esto me estoy refiriendo a que las situaciones negativas que se generen no van a ser responsabilidad de nadie, es decir, el Congreso le va a echar la culpa al presidente y viceversa. La configuración de este tipo de gobiernos afecta negativamente la concepción de la democracia que tenga la población electoral, porque al ver los problemas de gobernabilidad que hay se da un cierto grado de desencanto, lo que puede traducirse en abstencionismo, por ejemplo. Los gobiernos divididos pueden generar también parálisis legislativa en un contexto en el que no se tiene la cultura, o costumbre, de negociar.

Estas son a grandes rasgos las principales repercusiones que generan los gobiernos divididos, más sin embargo, es necesario establecer que va a depender de las instituciones políticas que estén establecidas, de la cultura de negociación que tenga el país, de su cultura política, del diseño constitucional, y en general, de la coyuntura de cada país, el tipo de repercusiones que se presenten. El contexto general de cada país es el que va a permitir que los gobiernos divididos sean la máxima expresión de la democracia y que sean

eficientes, o por el contrario, que sean gobiernos que sólo produzcan ingobernabilidad y parálisis legislativa. O en el último de los casos, el contexto puede hacer que se mezclen ambos tipos de repercusiones. Pero como los gobiernos divididos se dan por lo general en sistemas de gobierno presidenciales, o en su caso en semipresidenciales, lo más general es que haya repercusiones negativas –sin descartar, claro, a las repercusiones positivas– debido a su configuración y características, así como también a su diseño constitucional, del que va a derivar el poder real de cada uno de los poderes integrantes de la división de poderes.

## **Capítulo II**

### **Un breve recorrido por la relación Ejecutivo-Legislativo mexicana: 1933-1996**

## 1. El surgimiento del superpresidencialismo en México

Hasta antes de 1997 se había venido dando en México lo que en esta investigación hemos denominado superpresidencialismo. Este sistema de gobierno llegó a su fin con la LVII Legislatura, es decir, cuando se establece un nuevo sistema de partidos que influye en la designación de la integración de la Cámara de Diputados para provocar que ya no estuviera subordinada al presidente.

Para comprender las características de este sistema de gobierno, así como también para observar la manera en que funcionó, es necesario remontarnos a las causas de su surgimiento y consolidación.

### 1.1 *Causas por las que surge el superpresidencialismo*

El superpresidencialismo mexicano se deriva de la relación Ejecutivo-Congreso que parte de mediados del siglo XIX, relación en la que existía un predominio del segundo sobre el presidente. El predominio del Legislativo es una consecuencia de la Constitución de 1857 que le brindaba amplias facultades que le permitían estar por encima del presidente esto obliga a los presidentes a llevar a cabo una dictadura si es que se deseaba poner fin a la ingobernabilidad por la que se atravesaba en ese momento. Tal fue el caso de Benito Juárez y de Porfirio Díaz, quienes establecieron una dictadura para poder desarrollar e implantar todas las políticas necesarias para su proyecto de gobierno. La debilidad del Ejecutivo frente al Legislativo en la Constitución de 1857 radica en que el presidente sólo

cuenta con mínimas facultades Legislativas como son “la iniciativa de ley y el veto suspensivo, además de que su acción está sujeta al juicio político del Congreso por delitos de traición, violación expresa de la Constitución e incluso por amenaza a la libertad electoral”.<sup>20</sup> Además de esto, tenemos que dicha Constitución estableció “un segundo periodo de sesiones ordinarias..., se restringió el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia... y por último se suprimió el Senado (*que se restauró nuevamente en 1874*), lo que hizo crecer la importancia de la Cámara de Diputados”.<sup>21</sup> Se puede percibir, entonces, que entre la Constitución de 1857 y 1910 privó un sistema sin contrapesos inclinado a favor del poder Legislativo, lo que se traduce en tres elementos fundamentales a los que se tuvieron que enfrentar los presidentes para crear un ambiente de gobernabilidad:

- “Una Constitución que le daba todos los poderes a un Congreso que actuaba más como convención (asamblea de representantes de un país que asume todos los poderes) que como Parlamento.
- Un conjunto de gobernadores o caciques regionales que amagaban el poder central.
- Una labor obstruccionista de los gobernadores al gobierno central”.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Hernández Chávez, Alicia, “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coordinadora), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, 1994, FCE-Colegio de México, México, pp. 19.

<sup>21</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo, “Presidencialismo y democracia”, en *Diálogo y debate*, núm. 2, año 1, México, Julio-Septiembre, 1997, pp.11. Las cursivas son mías.

<sup>22</sup> Hurtado, Javier, *El sistema Presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, 2001, FCE-Universidad de Guadalajara, México, pp.141.

Los presidentes, al verse frente a estos tres principales problemas y con la finalidad de poder gobernar, decidieron pasar por alto la Carta Magna de 1857 y comenzar a aplicar facultades metaconstitucionales para terminar con los otros problemas a los que se enfrentaban. Es de esta situación de donde se desprende el hecho de que se optara por romper con la separación de poderes a partir de la implantación de la dictadura, derivando en la plena subordinación del Legislativo y la dependencia del poder Judicial con respecto al presidente.

Se considera que la Constitución del 57 fue la que trajo como consecuencia la implantación de la dictadura en México durante los gobiernos de Juárez y de Díaz hasta 1910, cuando este último es derrocado del poder por la Revolución de 1910, la cual culmina con la Constitución de 1917 que se elabora con la ideología y el objetivo de no volver a caer en una situación como la de finales del siglo XIX. Fue por esta razón que los constituyentes de 1917 intentaron trasplantar la idea de que México sólo podría ser gobernado por un Ejecutivo fuerte a la nueva Constitución, claro está, sin caer en la dictadura. Arnaldo Córdova concibe que la Constitución del 17 “ha sido desde el principio un formidable instrumento de poder a un grado en el que no lo fue para Díaz la Constitución de 1857”.<sup>23</sup> Hay que tener cuidado con esta concepción que normalmente se tiene de la creación de la Constitución de 1917, pues en ella podemos encontrar un relativo equilibrio entre el poder Legislativo y el Ejecutivo –tema que voy a tratar en el segundo apartado de este capítulo–, sin embargo, el poder de los presidentes a partir de la creación de tal Ley proviene de las

---

<sup>23</sup> Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, 1987, Era, México, p.16.

facultades metaconstitucionales que han tenido, así como también del sistema de partido hegemónico dominado por el PRI, cuyo jefe era el presidente en turno.

Se decidió reforzar a la presidencia debido a que la Constitución de 1857 derivó en la dictadura por los controles del Legislativo sobre el Ejecutivo. Posteriormente, con la Constitución de 1917 se decidió crear un gobierno fuerte en el orden político pero sin ser dictatorial a través de facultades amplias, principalmente metaconstitucionales, que permitieran la hegemonía de la presidencia sobre los otros dos poderes. En conclusión, los constituyentes de 1917 buscaron “evitar que el diseño institucional propiciara el surgimiento de dictadores *concediendo al titular del Ejecutivo* poderes y facultades en una gran amplitud”.<sup>24</sup> Pese a esto la Constitución no estableció un Ejecutivo predominante sobre los otros dos poderes, más bien dotó de instrumentos a los presidentes para generar facultades no escritas, logrando diluir con ello la separación de poderes. De aquí se desprende mi siguiente argumento: podemos ver a la Constitución de 1917 como las reglas teóricas que en la práctica política no se llevan a cabo, al contrario, dicha práctica está regida por otro tipo de facultades no expresadas en ella: las facultades metaconstitucionales que han sido la base del superpresidencialismo mexicano.

---

<sup>24</sup> Hurtado, *El sistema presidencial...*, *op. cit.*, pp. 142. Las cursivas son mías.



## 1.2 *Los elementos del superpresidencialismo*

El superpresidencialismo está compuesto por dos elementos fundamentales: un presidente con amplias facultades –principalmente derivadas de las relaciones y prácticas políticas, combinadas al mismo tiempo con las atribuciones legales– y el PRI o partido oficial.<sup>25</sup>

### 1.2.1 *La presidencia*

El presidente logró consolidarse como una institución fuerte debido a las facultades metaconstitucionales que poseía. Al mismo tiempo, su poder gira en torno a lo que comúnmente se denomina disciplina hacia el presidente. Esta disciplina fue el resultado del sistema de incentivos, premios y reprimendas, conduciendo a la centralización de la administración. Un instrumento que permitía mantener la disciplina en el superpresidencialismo fue la carrera política que lo que hacía era mantener fieles al presidente a la mayoría de los actores políticos y del PRI a cambio de beneficios políticos. La centralización administrativa es entonces otro instrumento fundamental del superpresidencialismo debido a que permitió al presidente acumular un gran número de atribuciones en cuanto a los partidos políticos, actores políticos y burocracia gubernamental.

---

<sup>25</sup> Para Cosío Villegas el superpresidencialismo está compuesto por dos piezas centrales: la presidencia y el partido hegemónico. De esta tesis de Cosío es de donde obtengo la idea de estos dos pilares del superpresidencialismo. *El sistema político mexicano*, 1979, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México.

Cabe mencionar que las principales facultades metaconstitucionales de los presidentes eran:

- “Ser el árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política.
- Tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos”.<sup>26</sup>
- Designar al sucesor presidencial.
- Designar a todos los candidatos para las elecciones, incluso a los candidatos a diputados.
- Ser el jefe del PRI.
- Tener el poder de premiar y otorgar castigos para mantener la carrera política.

En general estas son las principales facultades metaconstitucionales en las que se apoyaron los presidentes durante el superpresidencialismo. Estas, combinadas con las facultades constitucionales, les permitieron tener un alto grado de fidelidad y subordinación tanto de los actores políticos como de los otros Poderes de la Federación. Las facultades del presidente, especialmente las no legales, permitieron a los mandatarios desarrollar sin restricciones sus proyectos de gobierno debido a que no tienen oposición alguna, situación que después de 1997 se modifica.

---

<sup>26</sup> Las dos primeras facultades metaconstitucionales del Ejecutivo fueron extraídas de Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 1984, Siglo XXI Editores, México, pp. 25.

### 1.2.2 *El PRI y el sistema de partido hegemónico*

El otro pilar que permitió la existencia y durabilidad del superpresidencialismo fue el partido político oficial: el PRI. Este partido es el resultado de la mutación que tuvo el PRM en 1946 y surgió para llevar a cabo un arreglo corporativo con las masas con lo que se pudo establecer como la vía de intermediación, comunicación y solución de problemas entre el presidente y la sociedad, obteniendo este último grandes beneficios de ello como la legitimidad y el apoyo de las masas.

El PRI era fundamental para el superpresidencialismo porque tenía como principales funciones “movilizar y encausar al electorado; fortalecer al Estado tanto en sus políticas de masas y con sus representantes; consolidar el monopolio político y el predominio ideológico del Estado frente a los integrantes de la sociedad y frente a los sectores productivos; y se encargaba de establecer un sistema de incentivos, *premios, castigos, reprimendas* con la finalidad de que los líderes o grupos que actuaban en la política nacional o local guardaran disciplina al partido y a su jefe: *el presidente*”.<sup>27</sup> El partido oficial era el brazo derecho del presidente, este lo mandaba y tenía amplio poder sobre él, aunque esto le hacía depender de él en cierto grado porque era el que le permitía tener controladas a las masas y legitimarse frente a ellas, así como también desarrollar su proyecto de gobierno mediante la aprobación de todas las propuestas que mandara a las Cámaras.

---

<sup>27</sup> González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, 1981, Era, México, pp. 183-184. Las cursiva son mías.

El Partido Revolucionario Institucional dominaba al sistema de partido hegemónico, el cual permitía que el presidente en turno tuviera el control sobre los posibles partidos de oposición o de segunda –como los llama Sartori– a través del control de las elecciones por medio del escrutinio de los votos. Tanto el presidente como el partido oficial, mediante del control de las reglas electorales y de los comicios, podían decidir a que partidos les otorgarían su registro y el número de escaños que tendrían en el Congreso, lo que significa que podían mover a los partidos de segunda al ritmo de sus intereses. Esto hacía que México tuviera un “...sistema de partido hegemónico que decididamente no era un sistema multipartidista, sino en el mejor de los casos un sistema en dos niveles en el cual un partido tolera y asigna en su discreción una fracción de su poder a grupos políticos subordinados”.<sup>28</sup> Esta asignación de poder y el control de las elecciones se pueden observar a través del cuadro 1, que abarca el periodo de auge del superpresidencialismo. Se puede observar que hay un fuerte predominio de priístas hasta 1961, dejando sólo un pequeño porcentaje de los curules a la oposición. Luego con la reforma de 1963 se introducen los *Diputados de Partido* con la finalidad de darle mayor pluralidad a la Cámara de Diputados. Dicha reforma modificó el artículo 64 constitucional y estableciendo que “la Cámara de diputados debería integrarse tanto con miembros elegidos por el principio de mayoría relativa como con *diputados de partido* provenientes de los partidos de oposición, los cuales a condición de rebasar el 2.5% de la votación nacional podían obtener curules de uno y otro tipo, hasta completar un máximo de veinte

---

<sup>28</sup> Sartori, *Partidos y sistemas...*, op. cit. p. 277

diputados<sup>29</sup> entre ambos principios. Con la posterior reforma de 1977 se da un incremento del número de escaños asignados a la oposición debido a que se introduce el principio de *representación proporcional* que correspondía a 100 diputados, mientras que por el otro lado se establece que el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa serían 300. Esta reforma es concebida como “la llave” para la apertura de la competitividad y el comienzo de la transformación del régimen.

Cuadro 1  
*Número y repartición de escaños en la  
Cámara de Diputados de 1946 a 1985*

Año	Escaños del		Escaños de		Total
	PRI	%	la Oposición	%	
1946	141	95,5	6	4,1	147
1949	142	96,6	5	3,4	147
1952	151	93,8	10	6,2	161
1955	153	94,4	9	5,6	162
1958	153	94,4	9	5,6	162
1961	172	96,6	6	3,4	178
1964	175	83,3	35	16,7	210
1967	177	83,5	35	16,5	212
1970	178	83,6	35	16,4	213
1973	189	81,8	42	18,2	231
1976	195	82,3	42	17,7	237
1979	296	74,0	104	26	400
1982	299	74,8	101	25,3	400
1985	289	72,3	111	27,8	400

Fuente: Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1999, pp. 99.

Con el sistema de partido hegemónico el partido del gobierno logró tener el control de la mayoría de ambas Cámaras, lo que se traduce en una relación de adhesión entre ambos poderes. Esto se puede ver claramente porque hasta antes

<sup>29</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2003, Porrúa-UNAM, México, pp. 353.

de las elecciones de 1988 la suma de todos los escaños ocupados por la oposición no era mayor al 28% en el mejor de los casos.

### 1.3 Características generales del superpresidencialismo

Para que el superpresidencialismo se lograra consolidar y funcionar desde 1933 hasta 1988<sup>30</sup> es necesario la existencia de cuatro condiciones: “a) la existencia de una Constitución que establece los elementos de un sistema político de corte presidencial, donde los poderes Legislativo y Ejecutivo están separados. *Las otras tres condiciones son metaconstitucionales:* b) la presencia de un gobierno unificado, donde el partido mayoritario controle tanto las dos Cámaras como la presidencia; c) la disciplina dentro del partido mayoritario con lo que las resoluciones del partido se convierten en obligaciones para sus miembros; d) el jefe del Ejecutivo debe cumplir con una... *diarquía*: ser el jefe de su partido y presidente de la República”.<sup>31</sup>

A partir de las cuatro condiciones establecidas anteriormente, podemos mencionar como principales causas del superpresidencialismo las que Jorge Carpizo anota y que retomo a continuación:

- Ø “El presidente era el jefe del partido oficial que estaba integrado por centrales obreras, campesinas y profesionales, lo que le permitía mantener la fidelidad de las masas a través de un sistema de incentivos, así como

---

<sup>30</sup> Establezco como año inicial del superpresidencialismo 1933 porque es en ese año cuando se da la Reforma de 1933 que logra subordinar al Legislativo, y pongo como fin de este periodo 1988 debido a que con las elecciones efectuadas ese año comienza la crisis de esta forma de gobierno.

<sup>31</sup> Nava, María del Carmen; Weldon, Jeffrey A. y Yáñez, Jorge, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Pérez y Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados...*, op. cit., pp.86.

también mantener al partido oficial fiel a través de la repartición de puestos públicos con la posibilidad de ascender es decir, la *carrera política*.

- Ø El debilitamiento del poder Legislativo debido a que su composición era principalmente priísta, por lo que se carecía de una verdadera oposición que permitiera al Congreso actuar como lo que la Constitución establece que es: un órgano representación de la población y de contrapeso al poder Ejecutivo.
- Ø La carencia de integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se opusieran, cuando fuera necesario, a los asuntos en los que el presidente estuviera interesado y que no beneficiaran al país.
- Ø Las amplias facultades que el presidente poseía en cuanto a materia económica, que a su vez le permitían controlar a las organizaciones financieras más importantes del país como lo es el Banco de México.
- Ø La institucionalización del ejército, cuyos jefes actualmente continúan dependiendo del presidente. Esta institucionalización fue la que permitió al superpresidencialismo acabar con la figura del *caudillo*.
- Ø El control sobre los medios de comunicación que actualmente ha perdido.
- Ø La concentración de recursos económicos en el Ejecutivo que a partir de 1997 se modificó debido a la nueva integración de la Cámara de Diputados, que es quien discute y aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como también se encarga de revisar la Cuenta Pública del año anterior, tal y como lo establece el artículo 73 constitucional.

- Ø Las amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente como la designación del sucesor presidencial, ser el jefe del PRI, la facultad del veto, que están completamente agotadas actualmente.
- Ø La aprobación, sin restricción alguna, del Senado de los acuerdos internacionales y en general, de todo lo que tuviera que ver con la política exterior de México.
- Ø El hecho de que la residencia del poder Ejecutivo –y los otros dos Poderes de la Federación subordinados al primero en ese entonces– fuera y continúe siendo Distrito Federal, que constituye la región más importante del país, factor que contribuyó a mantener el superpresidencialismo.
- Ø Un elemento psicológico en donde se acepta el dominio del presidente sin que se cuestione, elemento que actualmente se ha perdido hasta el grado de que el presidente es cuestionado severamente, derivando en el hecho de que se le ha perdido el respeto.
- Ø La facultad que tenía el presidente de elegir y nombrar directamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal que se termina con la reforma de 1996, misma que permitió que en 1997 se eligiera con el voto de los ciudadanos al primer Jefe de Gobierno y a los Jefes Delegacionales.<sup>32</sup>

Todos estos elementos constituyeron el fundamento, o mejor dicho, la columna vertebral del sistema de gobierno superpresidencial hasta antes de 1997.

---

<sup>32</sup> Traté de comentar estos elementos para ver como se han venido modificando hasta el día de hoy, aunque básicamente fueron obtenidos de Carpizo, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, pp. 25-26.



## **2. La relación Ejecutivo-Legislativo en el auge del sistema de gobierno superpresidencial: 1933–1987**

Para poder observar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo al momento de la consolidación del superpresidencialismo con Cárdenas y hasta antes de la elección de 1988, en donde se empieza a modificar la integración de la Cámara de Diputados, es necesario tomar en cuenta la reforma de 1933 que como a continuación veremos, sentó las bases para subordinar al Congreso mexicano.

### *2.1 La reforma de 1933*

El 29 de abril de 1933 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma en los artículos constitucionales 83 y 59. En el primero se estableció la no reelección del presidente, mientras que en el segundo la se prohibió la reelección inmediata de los legisladores. El artículo 59 constitucional vigente establece que “los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior. Los Diputados y Senadores suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo posterior inmediato como suplentes”.<sup>33</sup>

Esta Reforma tuvo dos principales objetivos: 1) acabar con la posibilidad de que un presidente perpetuara su estancia al mando del país; 2) subordinar los diputados al presidente debido a que para poder continuar con una carrera política tenían que responder ante él y no ante la población que los eligió.

---

<sup>33</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la Reforma de 1933 se evitó la perpetuación de los presidentes electos para evitar las dictaduras que azotaron los finales del siglo XIX y el primer decenio del siglo XX, sin embargo, los dotó de un nuevo poder metaconstitucional con el que comenzaron a tener una fuerte intervención en la designación de candidatos a diputados y senadores, así como también un alto grado de intervención en la vida interna de la Cámara de Diputados, esto es, comenzaron a designar las diputaciones, al coordinador parlamentario del PRI y a los presidentes de las más importantes comisiones legislativas.

La reforma de 1933 constituye un instrumento para terminar con el predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo, al mismo tiempo que separó a los legisladores de los electores debido a que ya no les tenían que entregar cuentas a ellos, sino al presidente para poder ascender o ganar otro puesto como una gubernatura, una senaduría o alguna secretaría, entre muchos otros cargos posibles..

Además de ser un factor para subordinar a los integrantes de la Cámara de Diputados, la Reforma de 1933 generó inexperiencia en los legisladores ya que al no ser reelectos por el voto de la población –que en todo caso serían los que castigarían a los legisladores cuando no cumplieran bien su trabajo al no reelegirlos– se pierde la oportunidad de dar seguimiento al trabajo legislativo comenzado por una Legislatura, eliminando al mismo tiempo la oportunidad de generar un Legislativo profesional que tenga que entregar cuentas a la población.

Para Hurtado la no reelección inmediata de los legisladores ha conducido a tres problemas fundamentales:

1. “Se constituyó un poderoso mecanismo para evitar la formación de políticos profesionales.
2. Se anuló la eficacia legislativa de los diputados y la mantuvo baja.
3. Propició la desvinculación e irresponsabilidad de los representantes populares hacia los ciudadanos de sus distritos, *es decir, la gente en la actualidad no conoce a sus candidatos y estos al mismo tiempo no tienen la responsabilidad de cumplir sus propuestas*”.<sup>34</sup>

El conjunto de todos estos factores –desde la no reelección inmediata de los legisladores hasta la intervención del presidente en la vida interna del Congreso– propiciaron una subordinación y dependencia de los integrantes de la Cámara de Diputados y de los de la Cámara de Senadores al presidente que los elegía.

## 2.2 ¿Desequilibrio constitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo?

En el periodo de auge del sistema de gobierno superpresidencial se dio un poder Legislativo subordinado al Ejecutivo, aunque esta situación no se debió al diseño constitucional como normalmente se cree, sino más bien a las relaciones y prácticas políticas efectuadas por el presidente fuera del marco legal. La integración del Congreso General, y en especial de la Cámara de Diputados hasta antes de 1988, era en su mayoría de servidores del presidente, es decir, priístas. El que el presidente fuera el jefe del partido hegemónico le permitía tener a su disposición a ambas Cámaras y actuar como legislador, incluso reformando la Constitución a su antojo hasta antes de la LIV Legislatura (1988-1991) en la que

---

<sup>34</sup> Hurtado, *El sistema presidencial...*, op. cit., pp. 286. Las cursivas son mías.

por primera vez el PRI y el presidente pierden la mayoría calificada: las dos terceras partes de los escaños de la Cámara de Diputados<sup>35</sup> con los cuales podían hacer cualquier reforma a la Ley Primaria del país. Esta integración de la Cámara de Diputados y también de la Cámara de Senadores se pudo lograr gracias a dos factores básicos: a) la intervención del presidente en las elecciones, lo que significaba el control de la competencia y en consecuencia, la manipulación de la competitividad gracias a la existencia de un partido hegemónico que dominaba a otros partidos de oposición castigados como el PAN y a algunos otros paraestatales como es el caso del PARM; b) el titular del Ejecutivo logró fundar todo un sistema de incentivos mediante el que eliminó el sistema de pesos y contrapesos al amarrar a los legisladores a sus propios intereses después de ser electos, convirtiéndolos en sus servidores. A estos dos elementos se pueden añadir los que ya se mencionaron anteriormente y que María Amparo Casar establece como las principales características por las que los legisladores eran incondicionales al presidente:

- § “Un partido altamente centralizado y disciplinado capaz de controlar la selección de candidatos.
- § La coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido oficial en la misma persona.
- § La cláusula de la no reelección”.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> En la LIV Legislatura el PRI obtiene 260 escaños y la oposición 240, esto es el 52% y el 48% respectivamente de las 500 diputaciones. Con esta integración los servidores del presidente se ven obligados a negociar para efectuar cualquier reforma constitucional, sin embargo, el PRI aún mantenía la capacidad para aprobar las iniciativas de ley que requirieran solo del 50% más uno de la votación.

<sup>36</sup> Casar, “Las relaciones entre el poder...”, *op. cit.*, pp. 93.

La conglomeración de todos estos factores propició que se percibiera como único elector de los legisladores al presidente y no a la sociedad, motivo por el que se anula una de las tres funciones del Congreso: la de representar los intereses de los individuos<sup>37</sup>. Además, dichos elementos permitieron que en el periodo de auge del sistema de gobierno mexicano que va de 1940 a 1980 aproximadamente, “...ninguna iniciativa enviada por el Ejecutivo fuera derrotada en el pleno. Esto no implica que todas hayan sido aprobadas o que no hayan sido enmendadas”.<sup>38</sup> De hecho, a partir de 1940 se reduce drásticamente el uso del poder de veto del presidente que desde 1917 y hasta el gobierno de Cárdenas se usó en un alto grado, lo que significa que en la década de los cuarenta se redujeron al mínimo los conflictos entre el presidente y el Congreso, dando como resultado un poder Legislativo pasivo y al servicio incondicional del Ejecutivo activo, lo que a su vez transgredía la separación de poderes, haciéndola insipiente e ineficaz.

En el periodo de auge del superpresidencialismo el “...Congreso ha delegado su autoridad de manera persistente a favor del Ejecutivo gracias a que este ha sido capaz de penetrar en la función representativa del Congreso, de tal manera que ha creado situaciones en las que resulta en el mejor interés de los legisladores actuar como sus aliados antes que como su contrapeso”.<sup>39</sup> Como ya lo he reiterado varias veces, esto se debe principalmente al hecho de que el Ejecutivo controlaba las elecciones además de que logró crear todo un sistema de

---

<sup>37</sup> Las tres funciones del Congreso ya se han mencionado en el primer capítulo de la presente investigación.

<sup>38</sup> Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, 2000, H. Cámara de Diputados – Porrúa, México, pp. 183.

<sup>39</sup> Cita textual de Mará Amparo Casar obtenida de Rossell, Mauricio, *Íbidem*, pp. 182.

incentivos con el que premiaba la fidelidad y servicio de los aspirantes a legisladores y de los que ya lo eran.

En el régimen superpresidencial existió un claro desequilibrio entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, sin embargo, el marco constitucional nos permite ver que la situación es otra.

La Carta Magna vigente de México establece una relación entre los dos poderes relativamente equilibrada a partir de las facultades de cada uno. Afirmo que es un equilibrio relativo porque constitucionalmente el Legislativo tiene mayores facultades que el Ejecutivo. Legalmente el Legislativo es un poder fuerte, capaz de echar a andar el sistema de pesos y contrapesos, no estando dotado de facultades, como normalmente se cree, insuficientes e inútiles. El problema que ha tenido es que en la mayoría de los casos no han sido aplicadas. El órgano legislativo siempre ha tenido las suficientes facultades para nivelar y vigilar al presidente, aunque la traba que no le permitía poder hacerlo, hasta antes de la LVII Legislatura, era la incapacidad de reunir en su interior a un alto número de representantes de partidos de oposición derivada de la "...existencia de un partido y de un sistema de partido hegemónicos que han permitido al Ejecutivo penetrar en las instituciones políticas y definir no sólo su composición, sino también su comportamiento".<sup>40</sup>

En el siguiente cuadro establezco las facultades constitucionales de cada uno de los poderes con la finalidad de mostrar el equilibrio relativo del que gozan legalmente, o mejor dicho, el sistema de pesos y contrapesos que nuestra

---

<sup>40</sup> Casar, María Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, en *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996, pp. 62.

Constitución establece y que por las facultades metaconstitucionales, aunadas al sistema de partido hegemónico no permitieron desarrollar.

**Cuadro 2**  
*Facultades constitucionales de los poderes Ejecutivo y Legislativo*

<b>Facultades del Ejecutivo</b>	<b>Facultades del Congreso</b>
<p>Û En los casos de invasión, perturbación grave de la paz o de cualquier otra situación que ponga en peligro a la sociedad el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con aprobación del Congreso de la Unión podrá suspender por tiempo limitado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a la situación. Esto significa que el Ejecutivo puede Legislar en cualquiera de estos casos (art. 29).</p> <p>Û El presidente tiene la facultad de vetar parcial o totalmente los proyectos de ley o decretos, siempre y cuando la resolución no sea exclusiva de una sola de las Cámaras (art. 72).</p> <p>Û El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso (art. 88).</p> <p>Û Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión (art. 89 frac. I).</p> <p>Û Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, así como también a todos los funcionarios de los cargos altos de las Fuerzas Armadas con aprobación del Senado o la Comisión Permanente en su caso (art. 89 frac. III, IV, V y XVI).</p> <p>Û Declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos con previa aprobación del Senado (art. 89 frac. VIII).</p> <p>Û Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado (art. 89 frac. X).</p> <p>Û Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente (art. 89 frac. XI).</p>	<p><i>Generales</i></p> <p>Û Brindar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el Crédito de la Nación, aprobarlos y mandar pagar la deuda de la Nación (art. 73 frac. VIII).</p> <p>Û Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y disminuir o aumentar sus cuotas (art. 73 frac. XI).</p> <p>Û Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (art. 73 frac. XII)</p> <p>Û Conceder licencia al presidente y constituirse en Colegio Electoral para designar al ciudadano que deba sustituirlo (art. 73 frac. XVI).</p> <p>Û Aceptar la renuncia del cargo del presidente de la República (art. 73 frac. XXVII).</p> <p>Û Para expedir leyes sobre la planeación del desarrollo económico y social (art. 73 frac. XXIX).</p> <p><i>Exclusivas de la Cámara de Diputados</i></p> <p>Û Expedir el Bando Solemne para dar a conocer al presidente electo (art. 74 frac. I ).</p> <p>Û Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de a Federación así como también revisar la Cuenta Pública del año anterior (art. 74 frac. IV).</p> <p>Û Para proceder penalmente contra los servidores públicos la Cámara de Diputados declarará por la mayoría de los miembros presentes si ha o no lugar a proceder contra el inculpado (art. 111). Después dará aviso la Cámara de Senadores para que aplique la sanción correspondiente erigida en un jurado de sentencia (art. 110).</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>Û Someter a consideración del Senado la terna para la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 89 frac. XVIII).</li> <li>Û El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (art. 108).</li> <li>Û El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso (art. 131).</li> </ul>	<p><i>Exclusivas del Senado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Û Analizar la política exterior realizada por el Ejecutivo y aprobar los tratados internacionales y convenciones que celebre (art. 76 frac. I)</li> <li>Û Ratificar los nombramientos que el presidente haga (art. 76 frac. II).</li> <li>Û Dar su consentimiento para que el presidente haga uso de la Guardia Nacional (art. 76 frac. IV).</li> <li>Û Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político las faltas que comentan los servidores públicos (art. 76 frac. VII).</li> <li>Û Nombrar a los Ministros de la SCJN de entre la terna que presente el presidente (art. 76 frac. VIII).</li> <li>Û Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal (art. 76 frac. IX).</li> <li>Û El presidente sólo podrá ser acusado penalmente ante el Senado, quien resolverá con base en la legislación penal aplicable (art. 111).</li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En conjunto las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, así como también las facultades del Congreso General, tenemos como resultado que son mayores y establecen un cierto contrapeso al poder Ejecutivo. Para casi cada una de las facultades del Ejecutivo encontramos una facultad en el Legislativo para equilibrar el poder, de manera que mutuamente se estén vigilando. En el caso de Ejecutivo, vemos que este cuenta con menores facultades para contrapesar el poder del Legislativo. Las facultades legislativas hacen que este órgano funcione plenamente como un órgano de contrapeso al poder del presidente porque están



hechas para vigilarlo y regularlo en su mayoría. En el auge del superpresidencialismo el Ejecutivo tenía poderes legislativos en un alto grado, sólo que se derivaban de las facultades metaconstitucionales, en donde el presidente era el principal promotor de leyes y la aprobación de ellas era casi del 100% debido a que no tenía una oposición fuerte en la Cámara de Diputados.

Concluyendo, en la práctica política en el periodo que va de 1940 a 1987 aproximadamente, el poder Legislativo no era un órgano de contrapeso, era un órgano al servicio del presidente debido a su integración y a las facultades metaconstitucionales que el primero poseía, mientras que a partir de la LIV Legislatura la integración del Congreso se altera, por lo que este comienza a reconfigurarse obteniendo cierto grado de autonomía con respecto al presidente, aunque en ese momento todavía no se podía hablar del Congreso como un órgano de contrapeso al Ejecutivo. Esta autonomía y la consolidación de la integración plural de la Cámara de Diputados se logran establecer plenamente en 1997 con el inicio de la LVII Legislatura.

Es importante tomar en cuenta las elecciones de 1988 y principalmente las repercusiones que tienen en la integración de la Cámara de Diputados. Por esta razón en el siguiente apartado voy a realizar un breve análisis de 1988 a 1994, es decir, la integración de la Cámara de Diputados en las Legislaturas LIV, LV y LVI.

### **3. 1988, el comienzo de la reconfiguración de la Cámara de Diputados.**

La consolidación de la integración plural de la Cámara de Diputados que se da en 1997 encuentra su punto de partida en las elecciones de 1988 que son el tema central de este apartado.

#### *3.1 Un golpe al superpresidencialismo: 1988*

El año de 1988 es el comienzo de la decadencia del sistema de gobierno superpresidencial. Este argumento lo fundamento principalmente en el hecho de que se da una de las elecciones más competitivas gracias a las reformas que se dieron entre 1977 (LOPPE) y 1986. Como consecuencia de estas elecciones el peso de los partidos políticos se modificó sustancialmente, comenzando a transformar con ello al sistema de partido hegemónico. Hay que tener cuidado con esta afirmación puesto que el sistema de partido hegemónico se mantuvo después de las elecciones de 1988, sin embargo, se comenzó a dar su erosión y con ello el inició de la mutación de este sistema a otro diferente. Los partidos políticos comenzaron a adquirir más fuerza, aunque los que eran satélites, y que se coalicionaron para formar el Frente Democrático Nacional (FDN), se vieron sometidos de nuevo por las acciones del gobierno, manteniendo con ello el sistema de partido hegemónico.

La erosión del sistema de partido comienza con las elecciones de 1988 para llegar a su fin en 1997, cuando se logra una elección con un alto grado de competitividad reflejada, por supuesto, en la integración de la LVII Legislatura. Por

esta razón establezco que las elecciones de 1988 son un golpe al superpresidencialismo, situación que puede percibirse de mejor manera en las repercusiones que tuvieron en la integración de la LIV Legislatura y las subsecuentes. Las elecciones del 88 abrieron el paso para la competitividad y el comienzo de la reconfiguración de la Cámara de Diputados, claro está, aunado a las posteriores reformas que se dieron como consecuencia de dicho proceso electoral.

### *3.2 La Cámara de Diputados: 1988-1994*

Las elecciones de 1988 trajeron consigo el inicio de la consolidación de la integración plural de la Cámara de Diputados gracias al comienzo de la transformación del sistema de partidos. Con estas elecciones el PRI, hasta antes partido completamente hegemónico, perdió el dominio de la mayoría calificada de la Cámara. Esto puede quedar más claro observando el siguiente cuadro en el que se especifica la configuración de la LIV Legislatura.

Cuadro 3  
*Escaños de la LIV Legislatura: 1988-1991*

Partido	Escaños		% de escaños
	Mayoría	RP	
PRI	234	26	52
PAN	38	63	20.2
PARM	0	29	5.8
PPS	0	30	6
PFCRN	0	35	7
PMS	0	17	3.4
CD	28	0	5.6
PRT	0	0	0
PDM	0	0	0
<b>Totales</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente: Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, pp. 115

Como lo acabo de mencionar, esta conformación de la LIV Legislatura nos permite observar que el PRI pierde las dos terceras partes del total de los escaños que le permitían hacer modificaciones a la Constitución. Esto significa que para poder realizar una reforma el PRI y el presidente necesitaban de una coalición al interior de la Cámara, por ejemplo, “para Carlos Salinas de Gortari, privatizar la Banca, reconocer la personalidad jurídica de las Iglesias y cambiar los derechos de propiedad en el campo eran transformaciones imprescindibles para su proyecto político y económico *que a su vez, necesitaban de una modificación sustancial de la Constitución que ya no podía hacer el presidente y su partido por si mismos, sino que ahora ya necesitaban de otros partidos para aprobar las reformas, como fue el caso de su coalición con el PAN a cambio de que el PRI le reconociera*

victorias electorales en las elecciones estatales".<sup>41</sup> Este es el inicio de una nueva etapa en la vida y función de la Cámara de Diputados, sin embargo, en las siguientes elecciones de 1991 y 1994 el PRI consiguió mantener su hegemonía, pero claro, sin la mayoría calificada tal y como lo muestran los cuadros 4 y 5.

Cuadro 4  
*Escaños LV Legislatura: 1991-1994*

Partido	Escaños		% de escaños
	Mayoría	RP	
PRI	290	31	64.2
PAN	10	80	18
PRD	0	40	8
PPS	0	12	2.4
PFCRN	0	23	4.6
PARM	0	14	2.8
PDM	0	0	0
PRT	0	0	0
PVEM	0	0	0
PT	0	0	0
<b>Totales</b>	300	200	100

Fuente: Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso... op. cit.*, pp. 145.

Cuadro 5  
*Escaños LVI Legislatura: 1994-1997*

Partido	Escaños		% de escaños
	Mayoría	RP	
PRI	277	23	60.0
PAN	18	101	23.8
PRD	5	66	14.2
PT	0	10	2.0
PPS	0	0	0
PFCRN	0	0	0
PARM	0	0	0
PDM	0	0	0
PVEM	0	0	0
<b>Totales</b>	300	200	100

Fuente: Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso..., op. cit.* pp.149

<sup>41</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, pp. 114. Las cursivas son mías.

Observando los cuadros 5 y 6, se puede concluir que en la LV y la LVI Legislaturas hubo un repunte del PRI del 52% de 1988 al 64.2% en 1991, para posteriormente volver a caer al 60% en 1994. A pesar de la creciente presencia de partidos de oposición el partido oficial mantuvo su hegemonía en la Cámara de Diputados, si bien ya no tenía la mayoría calificada, seguía manteniendo la mayoría absoluta (50% más uno de los curules) para poder aprobar cualquier reforma a cualquier ley secundaria que el Ejecutivo mandase. En el cuadro 6 se puede observar esta situación en las tres Legislaturas mencionadas, en donde el Ejecutivo continuaba teniendo un alto grado de aprobación de las iniciativas que mandaba a la Cámara de Diputados.

Cuadro 6  
*Proyectos de ley presentados y aprobados  
de la LIV Legislatura a la LVI Legislatura*

Origen	LIV Legislatura		LV Legislatura		LVI Legislatura	
	Presentado	Aprobado	Presentado	Aprobado	Presentado	Aprobado
Ejecutivo	85	82 (96%)	129	127 (98%)	84	83 (99%)
Cámara de Diputados	209	49 (23%)	125	31 (25%)	146	14 (10%)
Oposición	190	43 (23%)	89	17 (19%)	129	9 (7%)

Fuente: Casar, "Las relaciones entre el poder...", *op. cit.*, pp. 100

El desgaste del sistema de partido hegemónico comenzó con los resultados electorales de 1988, aumentando con ellos el número de partidos de oposición al interior de la Cámara de Diputados. Pese a este incremento el presidente siguió conservando su grado de aprobación en cerca del 100% como lo muestra el cuadro anterior.

Podemos concluir anotando que los resultados de las elecciones de 1988 arrojaron cuatro modificaciones fundamentales:

1. “Cambios en el sistema de partidos.
2. La transformación de la correlación de fuerzas electorales reflejada en la integración del Congreso.
3. Nuevas reglas del juego al interior de la Cámara baja.
4. Nuevas relaciones de la Cámara con los poderes del Estado (en especial con el Ejecutivo)”.<sup>42</sup>

Ahora bien, no hay que dejar de lado las principales causas por las que se pudo dar esta transformación en la integración de la Cámara de Diputados: las reformas político-electorales, principalmente las ocurridas entre 1986 y 1996. Estas reformas son las que permitieron la transformación del sistema de partido hegemónico en un sistema pluralista moderado que a su vez propició el inicio de la consolidación de una verdadera pluralidad en la Cámara de Diputados. Esta consolidación plural derivó, al mismo tiempo, en algo que en México no se había vivido: un gobierno sin mayorías.

---

<sup>42</sup> Castillo, Javier Santiago, “ El poder legislativo: de la hegemonía al pluralismo”, en *Diálogo y Debate*, núm. 9-10, año 2, México, julio-diciembre de 1999, pp. 58.

## **Capítulo III**

### **Las bases para la nueva configuración de la Cámara de Diputados y la transformación del sistema de partidos**



## **1. Las causas de la reconfiguración de la Cámara de Diputados**

Las causas por las que se logra consolidar el pluralismo en la Cámara de Diputados y por las que se logra dar su reconfiguración son las reformas político-electorales. Para establecer estas causas me voy a enfocar principalmente a las reformas ocurridas entre 1986 y 1996, dejando de lado a las primeras reformas como la LOPPE, no porque no sean importantes, sino porque considero que las reformas efectuadas a partir de 1986 son las que permiten que se de una transformación en el sistema de partidos y en los órganos electorales, las cuales se ven reflejadas en la integración de la Cámara de Diputados. Debemos tener en claro que la transformación del sistema de partidos va de la mano con la configuración de la Cámara de Diputados, porque su integración va a depender de la competencia electoral que va a permitir el surgimiento de partidos fuertes.

También hay que tener muy claro que las reformas que se han hecho establecieron las bases y han marcado el camino de la reconfiguración de todo el sistema político mexicano. Las reformas han creado nuevas instituciones y han modificado las que ya existían y han generado nuevas leyes que permitieron el cambio gradual a un nuevo régimen democrático debido a que ellas son las que modelan la vida política del país. Las reformas que se han aplicado en México han servido para lo siguiente:

- ü “Inyectar imparcialidad y confianza a los órganos y a los procedimientos comiciales.

Ü Han ajustado los criterios de la representación política para que no existan exclusiones artificiales y para lograr una composición congresual más equilibrada.

Ü Han puesto en manos de los partidos grandes recursos materiales y financieros para su consolidación, y se han distribuido de manera más equitativa.

Ü Han equilibrado las condiciones de la competencia”.<sup>43</sup>

Las reformas permitieron la creación de un sistema de partidos más competitivo que ha permitido el cambio del sistema político de México. Sin las reformas no se puede explicar la reconfiguración de la Cámara de Diputados y del sistema de partidos, y es por ello que se debe establecer en este trabajo un breve recuento de las principales características de las que fueron aplicadas en el país desde dos años antes del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

### 1.1 *La reforma de 1986*

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid –en 1986 exactamente– se plantea una reforma regresiva, es decir, una reforma que en vista del clima democratizador y de la creación de oposiciones más o menos fuertes, trató de cerrar la ampliación del sistema de los partidos que se estaba gestando. Además de ello se trató de asegurar aún más el control del presidente sobre la Comisión Federal Electoral (CFE) para tener mejor controladas las elecciones a partir de la implantación de un modelo institucional electoral en el que los partidos políticos

---

<sup>43</sup> Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2000, Cal y Arena, México, pp. 43.

estarían representados dependiendo de sus resultados en las urnas, lo que automáticamente le daba el control mayoritario de la institución al PRI.

Esta reforma fue hecha para darle mayor una mayor representación a los partidos de oposición a través del aumento del número de diputados de representación proporcional (RP) a 200, sin embargo, se creó un mecanismo en el Código Electoral Federal vigente en el que se permitía al partido mayoritario –en ese entonces el PRI– participar en la asignación de diputados de RP. Aunado a este mecanismo se creó una cláusula con la que se trató de no poner en riesgo la gobernabilidad del país, lo que significaba garantizar siempre una mayoría clara. A esta cláusula se le conoce mejor como *cláusula de gobernabilidad* y permitía que el partido mayoritario –o la minoría mayoritaria en su caso– obtuviera la mayoría absoluta aún y cuando su porcentaje de votación se encontrara por debajo del 50% de la votación efectiva sin establecer un mínimo. Esta cláusula también estableció que ningún partido podría tener por sí sólo más del 70% de los curules de la Cámara de Diputados (350 diputados), pero en caso de que “...ningún partido obtuviera el 51% de la votación nacional y no alcanzara con sus constancias de mayoría la mitad más uno de los miembros de la Cámara, se le asignarían entonces diputados de representación proporcional al partido con más constancias de mayoría *para alcanzar la mayoría absoluta requerida para la aprobación de la iniciativas de ley*”.<sup>44</sup>

Con esta reforma realizada en el gobierno de Miguel de la Madrid se trató también de evitar que más partidos participaran en los comicios debido a que se

---

<sup>44</sup>Aguilar Villanueva, Luis F., “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez, *Presidencialismo y sistema...*, *op. cit.*, pp. 53. Las cursivas son mías.

suprime el registro condicionado con el que los partidos tenían la oportunidad de participar en una segunda elección, claro, en caso de no haber cubierto el 1.5% de la votación efectiva para mantener el registro. A cambio se dejó únicamente el registro definitivo con el cual un partido, en caso de no obtener mínimo el 1.5% de la votación efectiva de una sola elección, perdería el registro. A los partidos se les suprimió la oportunidad del registro condicionado, pero a cambio se les permitió la libre fusión o coalición para participar en los comicios.

El PRI se arriesgó a aprobar como mínimo para reformar la Constitución la votación del 66.6% de los integrantes de la Cámara de Diputados, pensando que aún mantendría las victorias electorales que le permitían ser el partido hegemónico. Se garantizó también una reserva del 30% de las diputaciones a los partidos de oposición, pensando en la hegemonía del partido oficial y en el respaldo de la cláusula de gobernabilidad que garantizaría al PRI el dominio del interior de la Cámara Baja.

La reforma de 1986 es una reforma retrógrada que estableció uno de los más malos diseños institucionales electorales debido a que permitía la parcialidad y no daba garantías por igual a los partidos políticos, aunque aparentemente permitiera una mayor representación de los partidos de oposición. Bajo estas nuevas reglas se llevaron a cabo los comicios de 1988 a los que ya he dedicado una parte del capítulo anterior.

## 1.2 Las reformas político-electorales bajo Salinas

Después de los desastrosos resultados del PRI en las elecciones de 1988 y del cuestionamiento de la victoria presidencial de Salinas, se volvieron a reformar las disposiciones legales en materia electoral y las normas en torno a los partidos políticos, como consecuencia del aumento de competitividad vivida en dichas elecciones.

La primera de las reformas impulsadas por el gobierno de Salinas se dio entre 1989 y 1990 como respuesta a la parcialidad vivida durante los comicios del 88. Esta reforma produjo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mejor conocido como Cofipe. Bajo el nuevo Código surgió el Instituto Federal Electoral (IFE), nuevo órgano *formalmente* autónomo encargado de los procesos electorales. También se rehabilitó el registro condicionado de los partidos políticos, pero a cambio de ello desapareció la posibilidad de los partidos de presentar a elecciones un candidato común, como lo fue Cuauhtémoc Cárdenas en 1988.

En cuanto al poder Legislativo la reforma limitó la facultad de autocalificación que poseía, mediante la cual los diputados que acababan de ser electos fungían al mismo tiempo como jueces de los comicios. Al limitar dicha facultad del Legislativo se amplió la capacidad del Tribunal Electoral para calificar los resultados de las elecciones, introduciendo en cierta forma mayor imparcialidad.

Esta reforma también hizo cambios en la *cláusula de gobernabilidad* establecida en 1987. Más que cambios la reforma de 1990 refinó la cláusula de

governabilidad al establecer que “si un partido obtenía el mayor número de constancias de mayoría y tenía al menos una votación del 35%, debería recibir tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzar la mitad más uno de la Cámara (251 diputados) y por cada punto porcentual que su votación excediera del 35% y hasta menos del 60%, obtendría dos diputados adicionales”.<sup>45</sup> Al refinar esta cláusula la reforma de 1990 continuaba garantizando la mayoría al PRI en la Cámara de Diputados a través de su aplicación y no de la votación adquirida en las elecciones, sin embargo, la cláusula no fue aplicada en las elecciones de 1991.

En cuanto a las modificaciones que realizó al sistema de partidos, esta reforma lo más destacado que hizo fue reintroducir el registro condicionado, como ya lo había mencionado anteriormente, y regular las coaliciones a través de un número máximo de candidaturas comunes.

Bajo estas nuevas reglas se llevaron a cabo los comicios de 1991, en donde participaron diez partidos de los que dos perdieron el registro y dos nuevos no lo alcanzaron, mientras que los seis restantes obtuvieron representación en la Cámara (véase el cuadro 4). Estos resultados muestran que ya se había comenzado a consolidar la apertura del sistema de partidos que se dio en 1988, aunque en la realidad tres eran los partidos políticos fuertes electoralmente. Pese a su fuerza electoral, los dos partidos de oposición “fuertes” seguían siendo débiles en cuanto a la aprobación de leyes que seguía en manos del PRI. Este tuvo en esa legislatura el 64.2% de los curules, por lo que los demás partidos no

---

<sup>45</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas”, en *Polis 94. Estudios teóricos, urbano rurales y político electorales*, 1995, UAM-I, México pp. 149.

podían hacer nada en cuanto a la aprobación de las leyes, lo que deja en claro que no había una oposición fuerte aun, sin embargo, el partido hegemónico ya necesitaba –al igual que en 1988 y en 1994– del apoyo de un partido para llevar a cabo las reformas a la Constitución. Con esta situación se puede ver claramente el resquebrajamiento del sistema de partido hegemónico, aunque continuara existiendo un partido hegemónico para la aprobación de las iniciativas de ley, mas no para las reformas a la Constitución.

Entre 1993 y 1994 se llevó a cabo otra reforma que realizó modificaciones en las fuentes y límites del financiamiento de las campañas electorales; en la regulación del acceso a los medios de comunicación; trató también de establecer un balance en la composición del IFE y abrió el Senado a la representación proporcional. Esta reforma hizo más rígido el sistema de partidos al establecer fuertes requisitos para las coaliciones, haciéndolas casi imposibles y aunado a esto se establecieron premios para los partidos que no realizaran coaliciones.

Por otro lado, estableció al Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurídica electoral a consecuencia de la desaparición por completo de la facultad de autocalificación del Legislativo. Este último también fue modificado de otra manera, específicamente el Senado en su número de integrantes y en la manera en cómo se comenzaron a elegir. Se le trató de inyectar mayor pluralidad a través de su apertura a los partidos minoritarios, por lo que se estableció que “...se elegirían cuatro senadores por entidad federativa *en lugar de los dos para cada entidad*, tres de los cuales serán de mayoría relativa y el cuarto será de asignado al partido que por si solo obtenga el segundo lugar de la votación en la

entidad respectiva, lo cual garantiza para la oposición al menos el 25% de la Cámara”.<sup>46</sup>

La reforma de 1994 eliminó la cláusula de gobernabilidad de la Cámara de Diputados y estableció a cambio una nueva modalidad para la asignación de los diputados de RP a partir del porcentaje de votación efectiva obtenido por cada partido. La reforma lo que hizo fue “...modificar el tope máximo al número de escaños de 65% a 60%, aunque un partido podrá obtener hasta 63% de los asientos si sus votos llegan a ese porcentaje”.<sup>47</sup> Para que quede más claro podemos mencionar que la reforma estableció que el partido que gane más del 60% de la votación tiene derecho a recibir los diputados de RP que sean necesarios para igualar su porcentaje de votos, sin embargo, hay un porcentaje tope del que no pueden pasar: el 63%. Aunado a este tope se fijó otro, en el que se instituyó que ningún partido que tenga un porcentaje de votación de hasta el 60% no podrá acumular, por medio de los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, más de 300 diputados, es decir, el 60% de los curules de la Cámara de Diputados. Con esto se está reservando por lo menos el 40% a la oposición, lo que significa que ningún partido por si solo podrá volver a reformar la Constitución. Este fue otro golpe al superpresidencialismo y al sistema de partido hegemónico, que como lo mencioné anteriormente, ya se encontraba en una evidente crisis aún y cuando el PRI siguiera manteniendo la hegemonía en el Congreso, claro está, sin poder reformar la Constitución él solo. Para la

---

<sup>46</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, “Entre el autoritarismo y la democracia...”, *op. cit.*, pp. 153. Las cursivas son mías.

<sup>47</sup> Woldenberg, José, “Sistema político, partidos y elecciones en México”, en Pedro Aguirre, Alberto Begné y José Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, 1997, Nuevo Horizonte Editores–Trazos Centro de Investigación–Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, pp. 326.



Legislatura de 1994 el PRI obtuvo el 52.57% de la votación efectiva, por lo que le fueron asignados 277 diputados de mayoría relativa y por lo tanto, se le asignaron 23 diputados de representación proporcional<sup>48</sup> para igualar su porcentaje al 60%, es decir, 300 curules de la Cámara de Diputados . Esta es una clara muestra de la aplicación de las nuevas reglas implantadas que permitían todavía una sobrerrepresentación del PRI, aunque limitada porque como ya lo mencioné, se reservaba por lo menos el 40% de la representación de la Cámara de Diputados a la oposición.

### 1.3 *La reforma de 1996*

En 1996 Ernesto Zedillo estableció que era momento de una reforma “definitiva” que permitiera establecer las bases para una verdadera transición a la democracia en todos los ámbitos. La reforma impulsada por el gobierno de Zedillo no puede establecerse como una reforma definitiva porque todavía quedan muchas huecos en la ley electoral que hay llenar, pero sin lugar a dudas la reforma de 1996 es de suma importancia para la consolidación del pluralismo al interior de la Cámara Baja e igualmente permitió la reconfiguración, o mejor dicho la mutación, del sistema de partido hegemónico.

Una modificación fundamental que se llevó a cabo a través de la reforma de 1996 fue la consolidación de la autonomía del IFE. A partir de 1996 el IFE dejó de ser autónomo formal o teóricamente para erigirse como un verdadero órgano independiente del gobierno gracias a que se logró retirar la representación del

---

<sup>48</sup> El porcentaje de votación y el número de diputados asignados fue obtenido de Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso... op. cit.*, pp. 148-149.

poder Ejecutivo del Consejo General del Instituto, es decir, la presidencia del IFE que estaba depositada en el Secretario de Gobernación fue depositada en un Consejero Presidente. Además del Consejero Presidente hay otros ocho consejeros electorales con voz y voto, propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por las dos tercera partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y en su conjunto, estos nueve consejeros son los que toman todas las decisiones correspondientes al IFE. Por su parte, los representantes del Legislativo perdieron su voto y se quedaron únicamente con voz y ya no solo hay representantes de los grupos parlamentarios, sino que ahora todos los partidos políticos tienen un representante cada uno con voz pero sin voto.

En cuanto al tema de los partidos políticos, la reforma impulsada por Zedillo volvió a quitarle una oportunidad a los partidos al desaparecer el registro condicionado y dejar únicamente el registro definitivo, además de que se aumentó el porcentaje para mantener el registro de 1.5% a 2% de la votación. Sin embargo, los partidos políticos se vieron mejor regulados debido a que se introdujo un nuevo precepto en cuanto a su financiamiento, esto es, se estableció que el financiamiento por medio de los recursos públicos prevalecería por encima del financiamiento privado, lo que trajo como consecuencia que los partidos dependieran del erario público y no de particulares. A su vez el financiamiento se partió en dos: una primera parte se destina a las actividades que llevan a cabo los partidos cotidianamente; la segunda parte del financiamiento es asignada a los gastos que se dan durante los procesos electorales. El financiamiento a partir de esta reforma comenzó a ser más equitativo para todos los partidos ya que se distribuyó de la siguiente manera: “un 30% del financiamiento público total se

distribuye entre los partidos de manera igualitaria y el 70% restante de acuerdo a su porcentaje de votos en la elección inmediata anterior”.<sup>49</sup>

En el ámbito legislativo la reforma del año 96 generó cambios en ambas Cámaras tratando de otorgar mayores espacios a los partidos de oposición sofocados por el sistema de partido hegemónico que estaba por llegar a su fin. Una primera modificación en este ámbito la encontramos en la Cámara de Diputados que elevó el porcentaje requerido para poder tener acceso a sus curules del 1.5% al 2%. El tope máximo del 63% de representación en la Cámara se reduce al 60%, con lo que se elimina completamente toda posibilidad de que el partido mayoritario pueda reformar él solo la Constitución. Se establece de lleno el hecho de que el partido que logre acumular el 60% de los curules tiene que negociar forzosamente con el partido que le permita llegar a las dos terceras partes de los curules para reformar la Constitución. Aunado a esta situación tenemos que hay una “...segunda limitación que hace más difícil lo anterior, pues consiste en que ningún partido podrá tener un porcentaje de diputados que exceda más del 8% a su porcentaje de votación nacional emitida, a excepción de que la diferencia se deba a triunfos de mayoría relativa”.<sup>50</sup> Esto significa, de manera muy simplista, que cualquier partido para obtener el 60% de la representación en la Cámara Baja debe obtener por lo menos el 52% de la votación.

En la Cámara Alta las modificaciones giraron en torno a la implantación de una modalidad de tres principios para elegir a los Senadores. La elección quedó

---

<sup>49</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma electoral de 1996” en César Cansino (coordinador), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los nuevos escenarios de la transición*, 1998, Centro de Estudios de Política Comparada, México, pp. 20.

<sup>50</sup> Becerra Chávez, “La reforma electoral de 1996”, *op. cit.*, pp. 24.

como estaba en cuanto a los tres primeros Senadores: dos son electos por medio de la mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría. Por medio de estas dos modalidades se eligen a 96 Senadores y los otros 32 son electos, a partir de la reforma de 1996, por medio del principio de representación proporcional. Con estas nuevas características de elección de los Senadores se introduce un mayor grado de pluralidad al interior de la Cámara Alta, aunado al incremento de la competitividad en las entidades federativas. Se eliminó también la renovación de la Cámara por mitades para que los senadores sean electos en su totalidad cada 6 años.

#### *1.4 Una reflexión sobre las reformas*

Las anteriores son las principales características de las reformas implementadas de 1986 a 1996, y podemos establecer de manera general que las reformas político-electorales moldearon el camino para la transformación del sistema político mexicano. Las reformas permitieron la consolidación de la oposición que durante el auge del superpresidencialismo estaba totalmente castigada, llevando a cabo con ello la consolidación de un nuevo sistema de partidos 1997. A su vez, las reformas permitieron que el poder Legislativo comenzara a romper la sumisión que padecía permitiendo que se aglutinara en su interior a una pluralidad que ya no era incipiente: la LVII Legislatura.

Hay una clave fundamental para comprender los cambios mencionados y es la autonomía de los procesos electorales. Las reformas fueron haciendo poco a poco que el Ejecutivo perdiera el control sobre los comicios, lo que se traduce en

la pérdida de un órgano vital del superpresidencialismo debido a que le dejaba controlar la competitividad, los partidos de oposición y satélites y también las candidaturas así como el sistema de incentivos que había establecido. Estos dos últimos elementos fueron fundamentales para mantener subordinados a los legisladores antes y después de ser electos.

Las reformas político-electorales acabaron con muchas de las facultades metaconstitucionales del presidente, como la de poder mantener subordinado al Legislativo a través de las carreras políticas, ser el jefe del partido hegemónico al producir la alternancia en el año 2000, la designación de las fracciones de poder a los partidos y la pérdida del control de los procesos electorales, entre muchas otras facultades de este tipo. Estas reformas también condujeron al fin del sistema de partido hegemónico que era uno de los pilares fundamentales del superpresidencialismo, rompiendo con ello la *disciplina* en la que tanto se basaba el sistema de gobierno.

Por lo tanto, las reformas permitieron poner fin a una gran parte de la práctica política del sistema de gobierno superpresidencial y permitieron el surgimiento de la parte legal o jurídica establecida en Constitución de 1917, activando inmediatamente la separación de poderes y por lo tanto, el sistema de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Con las reformas se pone fin a la práctica política del superpresidencialismo, no a las instituciones ni al sistema presidencial que actualmente rige en México.

## 2. La reconfiguración del sistema de partidos

Como ya lo mencione anteriormente, las reformas han posibilitado la transformación del sistema de gobierno superpresidencial y del régimen en general. El sistema de partidos mexicano no pudo escapar a todos los cambios y reconfiguraciones propiciados a consecuencia de las reformas político-electorales. Dicho sistema, pilar fundamental del superpresidencialismo, se ha transformado de tal manera que actualmente es irreconocible en comparación con el sistema que funcionó en el auge del superpresidencialismo. Hay diversas concepciones sobre la transformación del sistema de partidos mexicano e incluso hay quien afirma que lo que pasaba es que "...existía una crisis que dificultaba el manejo del pluralismo limitado al cual había dado lugar la reforma política de 1977".<sup>51</sup> Esta es una concepción totalmente errónea debido a que no podemos hablar de un pluralismo moderado hacia la finales de la década de los setenta. La mutación del sistema de partido hegemónico a un pluralismo moderado comienza a partir de los resultados de las elecciones de 1988, sin embargo sólo es el comienzo de la reconfiguración, así que tampoco podemos hablar de un pluralismo moderado entre 1988 y 1996 porque el PRI aún mantenía cierta hegemonía en la Cámara de Diputados, aunque la hegemonía era completa en la Cámara de Senadores. Esto significa que a partir de 1988 hay partidos importantes en la Cámara de Diputados pero sólo para las aprobaciones de las reformas a la Constitución debido a que en la Legislatura que inició en ese año, y en las dos posteriores, el PRI continúa

---

<sup>51</sup> Prud'homme, Jean-François, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996, pp. 99.

manteniendo su hegemonía al interior de la Cámara, aunque no logró alcanzar los porcentajes necesarios para reformar por sí solo la Carta Magna del país, por lo que necesitó forzosamente de otro partido con el que habría de negociar las reformas. Hablamos entonces del comienzo de la transformación del sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos pluralista moderado.

La consolidación del pluralismo moderado la podemos observar a partir de 1997, cuando se dan unas elecciones transparentes y con un alto grado de competitividad, arrojando los siguientes resultados:

Cuadro 7  
*Resultados de las elecciones para legisladores de 1997*

<b>Partido</b>	<b>Votos</b>	<b>% Votos</b>	<b>Diputados MR</b>	<b>Diputados RP</b>
PAN	7.810.492	26.6	64	57
PRI	11.477.911	39.1	165	74
PRD	7.548.986	25.7	70	55
PC	329.985	1.1	0	0
PT	757.589	2.6	1	6
PVEM	119.180	3.8	0	8
PPS	99.637	0.3	0	0
PDM	194.667	0.7	0	0
<b>Total</b>	<b>28.338.447</b>	<b>99.9</b>	<b>300</b>	<b>200</b>

Fuente: Becerra Chávez, Pablo Javier, "El proceso electoral federal de 1997", en Larrosa, Manuel, *Elecciones y partidos políticos en México, 1997, 2001*, UAM-I, México, pp. 32.

Se puede ver que en dicho proceso electoral hubo ocho partidos compitiendo, lo que nos conduciría a pensar que el sistema se estaba transformando en un pluralismo polarizado, sin embargo, de los ocho partidos tres pierden el registro por no cumplir con su respectivo 2% de la votación y los porcentajes de votación que arrojaron las elecciones configuran a la Cámara de tal

manera, que son cinco los partidos importantes con capacidad de coalición y chantaje.

Las elecciones transparentes y competitivas vigiladas por un instituto electoral (IFE) que se consolidó como autónomo, quitando al gobierno la facultad de manipular y vigilar las elecciones, es lo que permitió la transformación del sistema de partidos. Como ya lo anoté, las reformas son las que posibilitaron el surgimiento del IFE y permitieron la modificación de las normas establecidas durante el superpresidencialismo, posibilitando con ello surgimiento de un nuevo sistema de partidos en México y una nueva integración de la Cámara de Diputados.

Para algunos autores como Ricardo Espinoza y Yolanda Meyenberg, el sistema de partidos que se consolidó en México a partir de 1997 es un “...pluralismo moderado y excluyente. Moderado porque un muy alto porcentaje de los votos se concentra en tres fuerzas políticas; excluyente porque son esas mismas fuerzas políticas las que, al cubrir el grueso del espectro político, fijan las reglas para que dicha situación no se altere”.<sup>52</sup> Si bien, el pluralismo puede ser catalogado como excluyente porque en la Cámara los partidos mayoritarios son el PRI, el PAN y el PRD y ellos son los que fijan las negociaciones y aprueban las iniciativas de ley y las reformas a su conveniencia –porque reitero, son mayoría–, los partidos pequeños están siendo excluidos de la integración de la Cámara o incluso los que tienen acceso a ella no tienen el suficiente poder para negociar, no

---

<sup>52</sup> Espinoza Toledo, Ricardo y Meyenberg, Yolanda, “Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México”, en Yolanda Meyenberg (coordinadora), *El dos de Julio: reflexiones posteriores*, 2001, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales–Instituto de Investigaciones Sociales–UAMI, México, pp. 361.



porque los tres partidos fuertes lo estén haciendo de esa manera, sino porque los votos del electorado no se los ha permitido.

Al configurarse y consolidarse un pluralismo moderado en México, el problema se torna en establecer los incentivos necesarios, como con los que contaba el superpresidencialismo para generar acuerdos en el interior de la Cámara y sacar con ello el trabajo legislativo más importante debido a la nueva integración que se comienza a vivir a partir de la LVII Legislatura. Esta nueva integración viene a modificar todas las relaciones metaconstitucionales que ya estaban establecidas entre el Legislativo y el Ejecutivo y al interior del primero, dando paso a un nuevo tipo de relaciones basadas principalmente en los espacios y principios que la Constitución establece y no en los acuerdos y reglas extralegales que se daban durante el superpresidencialismo.

## **Capítulo IV**

### **La Cámara de Diputados después de 1997**

## 1. Las nuevas relaciones al interior de la Cámara de Diputados: las Legislaturas LVII, LVIII y LIX

### 1.1 La LVII Legislatura: integración

Es pues hasta las elecciones de 1997 cuando el pluralismo moderado se consolida en nuestro país, arrojando como consecuencia una nueva integración de la Cámara de Diputados. Se puede hablar de la implantación de este tipo de sistema debido a que surgen cinco partidos importantes al interior de la Cámara de Diputados, tal y como lo muestra el cuadro 8.

Cuadro 8  
*Integración total de la LVII Legislatura: 1997-2000*

Partido	Composición original		Composición final	
	Número de escaños	%	Número de escaños	%
PRI	239	47.80%	245	49.00%
PAN	121	24.20%	117	23.40%
PRD	125	25.00%	116	23.20%
PT	7	1.40%	11	2.20%
PVEM	8	1.60%	5	1.00%
IND	0	0.00%	6	1.20%
Total de la oposición	261	52.20%	255	51.00%
Total	500		500	

Fuente: Fernández Sepúlveda, Roberto, "Legislar es concertar. La nueva realidad del Congreso mexicano y su relación con el Ejecutivo", en *Etcétera*, disponible en <http://www.etcetera.com.mx/2000/392/rfs392.html>

El cuadro 8 nos permite observar que en la LVII Legislatura no hubo un partido que pudiera tener la mayoría absoluta, es decir, el 50% más uno de las curules a menos de que toda la oposición se coalicionara en contra del PRI, que constituyó la primera minoría. Esta situación le dio una nueva configuración interna a la Cámara al establecer primeras minorías, dejando de lado las mayorías claras

que la caracterizaban hasta antes de 1997. Sin embargo, debido al número de curules que poseía el PRI en esta Legislatura logró mantener su posibilidad de veto a las reformas constitucionales, esto es, para aprobar una reforma constitucional era necesario llevar a cabo una coalición con el PRI, amenos de que los otros cuatro partidos estuvieran unidos. El cuadro además nos deja percibir la transformación del sistema de partido hegemónico en un pluralismo moderado a partir de las reformas que permitieron la consolidación de elecciones competitivas y transparentes. Es necesario recordar que el pluralismo moderado está conformado por un número de partidos importantes que varía entre tres y cinco, cantidad que la LVII Legislatura cubre. Pero no es solo el número de partidos, sino que tan importantes son para el desarrollo del trabajo Legislativo, tal y como es el caso de todos los partidos integrantes de la Legislatura referente, en la que tienen un cierto grado de importancia en las coaliciones para la aprobación-rechazo de los dictámenes.

## *1.2 La LVII Legislatura: nuevas relaciones y resultados*

Entre 1997 y diciembre de 2003 nos topamos con una configuración similar en la Cámara Baja: grupos parlamentarios sin mayorías relativas. En la LVII Legislatura se da una nueva relación entre grupos parlamentarios a partir de los lugares que les fueron asignados en las elecciones intermedias de 1997. Con ello, esa Legislatura quedó regida por las siguientes coaliciones mínimas ganadoras, independientemente de si se llevaron a cabo para votar a favor de la aprobación o por el rechazo de una ley o su reforma:

Cuadro 9  
*Coaliciones mínimas ganadoras en la LVII Legislatura*

Coaliciones	Reforma Constitucional	Ley Secundaria
PRI - PAN 238 + 117 = 355	Sí	Sí
PRI - PRD 238 + 125 = 363	Sí	Sí
PAN- PRD - PT 117 + 125 + 11 = 253	No	Sí
PRI - PT - PVEM 238 + 11 + 6 = 255	No	Sí

**Fuente:** Casar, María 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, México, primer semestre de 2000, pp. 191.

Con estas condiciones el PRI para aprobar una ley necesitaba de 12 diputados más para llegar al 50% más uno de la integración y anular con ello toda posible oposición a sus reformas, claro está, contando con todas las asistencias de los diputado. Los partidos que podían brindarle esta posibilidad a través de una coalición son evidentemente el PAN y el PRD por su número de diputados, sin embargo, el PT y el PVEM sumando su número de diputados podían reunir a 15 integrantes de la Cámara, lo que permitiría al PRI tener un total de 254 diputados, permitiéndole superar el mínimo de la mayoría absoluta con 3 diputados más. La misma situación la podemos encontrar en caso de que el PAN y el PRD se coaligaran para aprobar una iniciativa de ley, esto es, ambos partidos unidos reunirían un total de 246 diputados, faltándoles 5 para obtener la mayoría absoluta. En este caso no necesitarían del PT y el PVEM unidos, es decir, sólo requerirían de la integración de uno de estos partidos para tener la mayoría relativa debido a que tienen 7 y 8 diputados respectivamente. Esto es en teoría

porque hay que tomar en cuenta que hay diputados que rompen con sus grupos parlamentarios y que se hacen independientes o se integran a otro partido, o peor aún, el alto grado de ausentismo de diputados registradas en los periodos ordinarios y extraordinarios se convierten en un factor determinante –y muchas veces estratégico para algunas fracciones parlamentarias– en las votaciones de mayor importancia.

El problema se plantea entonces en el momento en el que se necesita la aprobación de una reforma a la Constitución, esto es, cuando se requieran de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara (333 diputados). Para hacer una reforma a la Constitución el PRI forzosamente necesitaba coaligarse ya sea con el PAN o con el PRD y viceversa, el PAN o el PRD necesitaban de una coalición con el PRI. Ello plantea que el PRI mantenía el control sobre las reformas constitucionales aún y cuando no podía realizarlas sólo.

La nueva configuración al interior de la Cámara de Diputados, que se comenzó a vivir a partir de 1997, obligó –y lo sigue haciendo– a los grupos parlamentarios a tener que llevar a cabo negociaciones entre ellos y con el titular del Ejecutivo para poder desempeñar su trabajo legislativo. El cuadro que a continuación se muestra es un buen ejemplo de lo que estaba pasando al interior de la Cámara en el momento de realizar las votaciones de los dictámenes.

Cuadro 10  
*Coaliciones realizadas en el segundo año de ejercicio de la LVII Legislatura\**

<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones en los cuatro periodos**</b>	<b>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas</b>
PRI-PAN 238 + 117 = 355	35	29.66
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-IND 238 + 117 + 125 + 6 + 11 + 3 = 500	42	35.59
PRI-PAN-PRD 238 + 117 + 125 = 480	4	3.39
PRI-PAN-PRD-IND 238 + 117 + 125 + 3 = 483	2	1.69
PRI-PAN-PRD-PVEM-IND 238 + 117 + 125 + 6 + 3 = 489	2	1.69
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT 238 + 117 + 125 + 6 + 11 = 497	1	0.85
PRI-PAN-PVEM 238 + 117 + 6 = 361	10	8.47
PRI-PAN-PVEM-IND 238 + 117 + 6 + 3 = 364	1	0.85
PRI-PAN-PVEM-PT 238 + 117 + 6 + 11 = 372	3	2.54
PRI-PAN-PVEM-IND-PT 238 + 117 + 6 + 3 + 11 = 375	8	6.78
PRI-PRD-PT 238 + 125 + 11 = 374	2	1.69
PRI-IND-PT 238 + 3 + 11 = 252	1	0.85
PAN-PRD-PVEM-IND-PT 238 + 125 + 6 + 3 + 11 = 383	7	5.93
<i>Total</i>	118	100

Fuente: Casar, María Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista...", *op. cit.*, pp. 191.

\*En esta Legislatura sólo pongo como muestra el segundo año porque ya se han realizado varios trabajos, además de que este periodo intermedio nos permite ejemplificar la manera en la que se desarrolló el trabajo y las relaciones en esta Legislatura. Por ello prefiero enfocarme a la elaboración de un cuadro similar de la LVIII y LIX Legislaturas que no están muy trabajadas aún.

\*\*Las coaliciones pertenecen a los dos periodos ordinarios y a los dos periodos extraordinarios del segundo año de ejercicio de la LVII Legislatura.

A partir de los dos cuadros anteriores nos encontramos con que se rompió con las dos piezas centrales, esto es, la presidencia respaldada por el partido

oficial<sup>53</sup>. Fue en esta Legislatura cuando por primera vez un presidente emergido del PRI se quedó sin su respaldo, es decir, sin una mayoría que amparara su proyecto de gobierno incondicionalmente.

Hubo un alto grado de acuerdo entre los cinco partidos y los diputados que se hicieron independientes durante esta Legislatura, esto es, realizaron coaliciones durante el segundo año de ejercicio 42 veces (35.59%). Sin embargo podemos percibir que de todos los partidos los que más acercamiento tuvieron durante ese año son el PRI y el PAN con 35 coaliciones (29.66%) en las que se pudieron llevar a cabo reformas constitucionales.

La nueva integración de la Cámara de Diputados modificó completamente los trabajos parlamentarios, es decir, las votaciones en el pleno, obligando a los partidos a coalicionarse forzosamente para poder llegar a consensos.

Finalmente, la LVII Legislatura tuvo un alto grado de aprobación comparado con las dos legislaturas anteriores. Los resultados de la LVII Legislatura comparados con la LV y la LVI Legislaturas son los siguientes:

Cuadro 11  
*Resultados de las Legislaturas LV, LVI y LVII*

Legislatura	LV	LVI	LVII
Iniciativas aprobadas	205	109	218
Iniciativas pendientes	134	135	418
Iniciativas desechadas	1	7	51
<i>Total</i>	340	251	687

Fuente: Elaboración con información obtenida de los cuadros 4 y 6 de Meyenberg Leycegui, Yolanda, "Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en la Cámara de Diputados", en Luisa Bejar (coord.) *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, 2003, AMEP-Senado de la República.

<sup>53</sup> En el segundo capítulo de mi investigaciones se detallan las dos piezas centrales.



El alto grado de aprobación en esta legislatura, comparada con las otras dos en las que el PRI aún mantenía la mayoría absoluta –pero no calificada debido a que la perdió en 1988– nos dejaría ver que no hay ningún problema en el hecho de que haya un *gobierno sin mayoría*, sin embargo, se necesita hacer un análisis de los dictámenes votados, lo que significa analizar la calidad del trabajo final de esta Legislatura. Dentro de estas votaciones podemos observar que quedaron pendientes algunas reformas como:

1. Decreto que reforma la Ley del Banco de México.
2. Ley Federal de Garantías de Crédito y Proyecto (que modifica el Código Fiscal de la Federación).
3. Ley de Impuestos Sobre la Renta.
4. Modificación a la Ley de Impuestos Sobre el Valor Agregado.
5. Reforma al Sector Eléctrico.
6. La Ley de Quiebras.
7. La Reforma a los mecanismos de aprobación presupuestal.
8. La Ley Reglamentaria de del órgano Superior de Fiscalización.
9. La Ley Indígena.

Algunas de estas reformas son fundamentales para el progreso del país y el hecho de que haya un gobierno sin mayoría obstaculiza la aprobación de reformas como la del IVA, la cual sigue pendiente actualmente.

El gobierno sin mayoría en la LVII Legislatura no significó sólo la aprobación de leyes o reformas sin calidad. Un ejemplo de esto es la aprobación de por lo menos 21 reformas a la Ley Orgánica del Congreso en 1999. Pero además se puede observar también el otro lado, en el que se desecharon por completo los

siguientes dictámenes: otorgar a la SCJN la facultad de iniciar leyes y una reforma propuesta al COFIPE.<sup>54</sup> Por lo tanto, para poder observar bien el desempeño de la Cámara hay que considerar el tipo de iniciativas que se están votando y dependiendo de la coyuntura por la que se está atravesando determinar cuales son las esenciales para la vida del país.

### 1.3 La LVIII Legislatura: integración

En la Legislatura que va de 2000 a 2003 nos encontramos con una situación similar a la de la LVII. Esta Legislatura muestra un problema que en la anterior no se presentó, esto es, aumentó el número de partidos, repartiéndose cinco partidos 31 curules y el resto entre el PRI, el PAN y el PRD, situación desfavorable para tener la oportunidad de inclinar la balanza o de ser determinantes en las votaciones. Esto puede quedar más claro en el cuadro 12.

Cuadro 12  
*Integración original y final de la LVIII Legislatura*

Partido	Total de curules iniciales	%	Total de curules finales	%
PRI	211	42.20%	207	41.40%
PAN	207	41.40%	202	40.40%
PRD	51	10.20%	56	11.20%
PVEM	16	3.20%	18	3.60%
PT	8	1.60%	8	1.60%
PSN	3	0.60%	3	0.60%
CONV	2	0.40%	1	0.20%
PAS	2	0.40%	2	0.40%
IND.	0	0.00%	3	0.60%
Total	500	100.00%	500	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la *Gaceta Parlamentaria* disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx>

<sup>54</sup> La información de los dictámenes aprobados, pendientes y rechazados fue obtenida de **Casar, María Amparo Casar, "Coaliciones y cohesión partidista..."**, *op. cit.*, pp. 190-194.

A pesar de que el número de partidos políticos en esta Legislatura aumentó a ocho más los diputados que adquirieron el estatus de independientes a lo largo de la Legislatura, el sistema de partidos continuó siendo un pluralismo moderado porque de los 8 partidos sólo tres son los que tenían poder para aprobar reformas a leyes secundarias o derivadas y sólo son dos los que coalicionados podían realizar reformas constitucionales.

#### 1.4 *La LVIII Legislatura: nuevas relaciones y resultados*

Las relaciones al interior de la LVIII Legislatura continuaron siendo muy similares a las de la LVII, sólo que en este caso el Ejecutivo dejó de pertenecer al PRI, quien sólo obtuvo la primera minoría. La situación para el nuevo presidente en cuanto al respaldo legislativo no era muy favorable puesto que su partido, el PAN, constituyó la segunda minoría. Con ello el presidente se vio obligado a negociar con la oposición para sacar adelante las reformas necesarias para llevar a cabo su proyecto de gobierno, algo que no logró hacer debido a que fueron rechazadas las reformas estructurales.

Aún y cuando la Cámara de Diputados quedó integrada por ocho partidos y algunos diputados independientes entre 2000 y 2003, las coaliciones mínimas ganadoras quedaron de la siguiente manera:

Cuadro 13  
*Coaliciones mínimas ganadoras en la LVII Legislatura*

<b>Coaliciones</b>	<b>Reforma Constitucional</b>	<b>Ley Secundaria</b>
PRI - PAN - PRD 207 + 202 + 56 = 465	Sí	Sí
PRI - PAN 207 + 202 = 409	Sí	Sí
PRI - PRD 207 + 202 = 263	No	Sí
PAN - PRD 202 + 56 = 258	No	Sí

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del análisis de las votaciones de los dictámenes en la *Gaceta Parlamentaria* en [http://gaceta.diputados.gob.mx/gp\\_votaciones.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html)

El PRD se estableció como el partido con capacidad de inclinar las votaciones, o mejor dicho, como el partido bisagra, mientras que el PAN y el PRI quedaron como los dos partidos generadores de mayorías. Esta situación se da siempre y cuando se encuentren la mayoría de los de los integrantes de los grupos parlamentarios, debido a que en muchas votaciones las faltas se convirtieron en un factor para inclinar las votaciones. Por ejemplo, en una de las votaciones para definir la Ley de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002, los totales de los votos quedaron de la siguiente manera debido a los 136 diputados ausentes en esa sesión:

Cuadro 14  
Ejemplo de votación cerrada de dictamen  
a consecuencia de la ausencia de diputados

De la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002. En lo particular el artículo 11, si se acepta.										
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	172	112	0	40	11	7		1	1	
Contra	191	0	187	2			2			
Abstención	0	0								
Quorum*	1	1								
Ausente	136	96	20	10	5	1	1		1	2
Total	500	209	207	52	16	8	3	1	2	2

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, número 912, lunes 31 de diciembre de 2001.

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

En el cuadro 14 se muestra la votación del dictamen<sup>55</sup> que corresponde al artículo 11 de la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002, que responde a las adecuaciones presupuestarias que comprenden las modificaciones a la estructura programática, a las asignaciones presupuestarias y a los calendarios de gasto que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará a las dependencias como Petróleos Mexicanos y el Instituto del Seguro Social<sup>56</sup>, entre otras.

<sup>55</sup> Es conveniente distinguir entre lo que es una *iniciativa* y lo que es un *dictamen* ya que son dos momentos diferentes dentro del proceso legislativo. La *iniciativa* es la reforma o proyecto de ley que se presenta al órgano legislativo para discutirlo, estudiarlo y aprobarlo. Una vez que es recibida la *iniciativa de ley* la mesa directiva debe ordenar que se turne a una o varias comisiones para su estudio y *dictamen*. Podemos decir, entonces, que el *dictamen* es una segunda etapa de la iniciativa. El dictamen es el resultado de la discusión y estudio de las iniciativas en una Comisión y es lo que se puede votar según lo establece el artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (las únicas iniciativas que pueden votarse sin necesidad de pasar a revisión o ha una comisión son las relativas a los asuntos calificados de urgente u obvia resolución). Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op. cit., 429-431.

<sup>56</sup> Información obtenida de *La Gaceta Parlamentaria*, número 912, lunes 31 de diciembre de 2001, en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

El resultado de la votación fue el rechazo del dictamen referente al artículo 11 antes mencionado, debido a que los votos en contra sobrepasaron a los votos a favor por tan solo 21. Vemos que es una votación muy cerrada como consecuencia del ausentismo de los diputados –en esta sesión hubo 136 inasistencias que corresponden al 27.20% de los 500 diputados–, situación que en muchos casos se convierte en un obstáculo o en un beneficio estratégico para la aprobación-rechazo de los dictámenes votados en la Cámara. Hay muchos casos como este, e incluso se pueden poner como ejemplos casos en los que los niveles de inasistencia son de cerca del 43% (213 inasistencias) en una sesión<sup>57</sup>.

En cuanto a las relaciones de la Cámara de Diputados en esta Legislatura se vivió algo similar a lo que pasó durante la LVII Legislatura, sin embargo encontramos una gran serie de coaliciones debido a que son 8 partidos más los diputados independientes los que la configuraron. Estas coaliciones para la aprobación o rechazo de las iniciativas son las que muestra el cuadro 15.

---

<sup>57</sup> Para consultar la tabla de votación y la iniciativa ver *La Gaceta Parlamentaria*, número 1151, viernes 13 de diciembre de 2002.

Cuadro 15  
Coaliciones realizadas a lo largo de la LVIII Legislatura: 2000-2003

Coaliciones	1er. P. O 1er. Año	2do. P. O. 1er. Año	1er. P. O. 2do. Año	1er. P. Extra. 2do. Año	2do. P. O. 2do. Año	1er. P.O. 3er. Año	2do. P. O. 3er. Año	TOTAL	%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN-CONV-PAS-IND		5	21	16	21	40	27	130	41.01%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN-CONV-PAS	10	7	2	4		8	5	36	11.36%
PAN-PRD-PVEM-PSN-IND				1				1	0.32%
PAN-PRD-IND				1				1	0.32%
PAN-PRD							1	1	0.32%
PAN-PRD-PSN				1				1	0.32%
PRI-PAN-IND						1		1	0.32%
PRI-PAN-PRD-PT-PSN-CONV-PAS-IND				5		1	1	7	2.21%
PRI-PAN-PRD-PSN-IND			1	1				2	0.63%
PRI-PAN-PRD-PT-PSN-IND				1			1	2	0.63%
PRI-PAN-PRD-PVEM-CONV-IND						1		1	0.32%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PSN-CONV-IND					1		2	3	0.95%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PSN-CONV-PAS-IND					2	2		4	1.26%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-CONV-PAS-IND			1			1	1	3	0.95%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PAS-IND					1	1		2	0.63%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN-IND			1	4		3		8	2.52%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN-PAS-IND			4	1	1	8	2	16	5.05%
PRI-PAN-PVEM-PSN-CONV-PAS-IND			1					1	0.32%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN-CONV-IND		2	2	4		5		13	4.10%
PRI-PAN-PRD-PSN-CONV-PAS-IND						1		1	0.32%
PRI-PAN-PT-PSN-CONV-PAS-IND			1					1	0.32%
PRI-PAN-PVEM-PT-PSN-CONV-IND					2	1		3	0.95%
PRI-PAN-PVEM-PT-PSN-CONV-PAS-IND							1	1	0.32%
PRI-PAN-PSN-PAS-IND						1		1	0.32%
PRI-PAN-PVEM-PSN-IND						1		1	0.32%
PRI-PAN-PVEM-IND					2			2	0.63%
PRI-PRD-PVEM-PT-PSN-CONV-PAS-IND						1		1	0.32%
PRI-PAN-PRD-PT-PSN-CONV-PAS	1							1	0.32%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PSN-CONV-PAS						1		1	0.32%

Continuación cuadro 15

PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-CONV-PAS	1					1	1	3	0.95%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PSN-PAS	1							1	0.32%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PAS	1					1		2	0.63%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN-PAS			2			1	4	7	2.21%
PRI-PAN-PVEM-PSN-CONV-PAS		1					1	2	0.63%
PRI-PAN-PVEM-PSN-PAS						1		1	0.32%
PRI-PAN-PVEM-PT-PSN-PAS		1					2	3	0.95%
PRI-PRD-PVEM-PT-PSN-CONV-PAS		1	2			1		4	1.26%
PRI-PRD-PVEM-PT-CONV-PAS						2		2	0.63%
PRI-PRD-PT-PSN-CONV-PAS						1		1	0.32%
PRI-PAN-PSN			1	3		1		5	1.58%
PRI-PAN-PVEM-PSN	1	1		1	1			4	1.26%
PRI-PAN-PVEM-PT-PSN		1	1					2	0.63%
PRI-PAN-PRD-PSN				1				1	0.32%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PSN	1			1				2	0.63%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN			2	1		1		4	1.26%
PRI-PAN-PRD-PSN-CONV		1						1	0.32%
PRI-PRD-PT-CONV	1							1	0.32%
PRI-PAN-PVEM-PSN-CONV		1	1					2	0.63%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-CONV	2							2	0.63%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN-CONV	1	1				1		3	0.95%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PSN-CONV		1						1	0.32%
PRI-PAN-PRD-PVEM				1			1	2	0.63%
PRI-PAN-PVEM	1			1		4	3	9	2.84%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT	1					1		2	0.63%
PRI-PAN						4		4	1.26%
<b>Total de dictámenes por periodo</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>43</b>	<b>48</b>	<b>31</b>	<b>97</b>	<b>53</b>	<b>317</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de todas las gacetas publicadas en la LVIII Legislatura disponibles en [http://gaceta.diputados.gob.mx/gp\\_votaciones.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html)



A primera vista podemos observar que en el 43.62% la coalición fue hecha por todos los partidos. Si bien se puede pensar que hay un alto grado de consenso, nuevamente nos encontramos con que de las pocas iniciativas mandadas por el presidente (58 iniciativas presentadas por el Ejecutivo) quedaron estancadas las reformas más importantes: las estructurales. Entre estas encontramos la reforma eléctrica, del Estado, fiscal y laboral, mismas que no pudieron ser aprobadas debido a que tanto el gobierno de Vicente Fox como los partidos con representación al interior del Congreso no han logrado establecer acuerdos. Todos los partidos coinciden en que son necesarias las reformas estructurales, sin embargo, “no se ponen de acuerdo en cómo deben ser, ya que cada uno (a través de los coordinadores de los partidos) desea verlas florecer como su partido las plantea”.<sup>58</sup> Por ejemplo, el PRI, el PRD y el PT rechazan la privatización del sector eléctrico y han planteado varias propuestas, mientras que el PAN insiste abiertamente en la necesidad de abrir ese sector a las empresas privadas. En este caso hay un choque de propuestas, como también es el caso de la reforma laboral, en la que Fox “no contemplaba puntos como la eliminación de la requisa de los trabajadores que se declaran en huelga y pretende la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, con lo que se afectarían los intereses de los trabajadores”.<sup>59</sup> Ante esta situación el PRD y el PT han decidido no tocar el tema laboral para impedir que se dañen los intereses de los trabajadores, aunque el PRI y el PAN podrían establecer su mayoría en este caso. Incluso el mismo partido del que emergió el presidente se ha opuesto a

---

<sup>58</sup> Savage, Mónica, “Reformas estancadas”, en *Voz y voto*, núm. 122, México, 15 de abril de 2003, pp. 23.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. 22.

propuestas que ha hecho el titular del Ejecutivo, tal es el caso de la firma que estableció el PAN para no discutir en el segundo periodo ordinario del segundo año de la LVIII Legislatura las reformas estructurales ya mencionadas. Nos encontramos ante una eminente disputa entre los dirigentes parlamentarios para sacar adelante el trabajo legislativo, en donde incluso se ha caído en una *oposición irresponsable* en que cada uno de los dirigentes se acusaban mutuamente de ser responsables de los pocos avances en las reformas más importantes para el país, tal y como lo son las estructurales.

Ante esta situación en la que el presidente no cuenta con el apoyo incondicional del Legislativo de antes de 1997, los resultados finales de la LVIII Legislatura quedaron de la siguiente manera:

Cuadro 16  
Iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura

<b>Origen</b>	<b>Iniciativas Presentadas</b>	<b>Iniciativas aprobadas por origen</b>	<b>% de aprobación</b>
PRI	266	42	15.79
PAN	264	69	26.14
PRD	289	46	15.92
PVEM	68	15	22.06
PT	42	8	19.05
PSN	9	0	0
PAS	13	0	0
Ejecutivo	58	49	84.48
Congresos locales	80	14	17.5
ALDF	3	3	100
Senado	112	62	55.36
<b>Total</b>	<b>1204</b>	<b>308</b>	<b>25.58</b>

Fuente: Para las iniciativas aprobadas por origen para el Ejecutivo, los Congresos Locales, la ALDF y el Senado *la base de datos de la Gaceta Parlamentaria* en <http://gaceta.diputados.gob.mx>. Para el origen de las demás iniciativas presentadas: Fundar-Centro de Análisis e Investigación disponible en [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii\\_legislatura/descripcion.html](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii_legislatura/descripcion.html).

Durante esta Legislatura se dieron 1204 propuestas, de las cuales sólo fueron aprobadas un poco más de una cuarta parte (308 iniciativas), algo similar a

lo que ocurrió en la LVII Legislatura, en la que se aprobaron 218 de 687 (31.72%, ver cuadro 11).

Los exdiputados de la LVIII Legislatura consideran que si hubo avances en cuanto a la legislación, es decir, afirman que sí hubo varios dictámenes aprobados que son importantes para la sociedad. Algunos de los resultados de esta Legislatura que más destacan son<sup>60</sup>:

1. La reforma a la Ley de Educación para que se asigne el 8% del PIB a la educación.
2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
3. Ley Profesional del Servicio de Carrera para tratar de profesionalizar al gobierno.
4. También se aprobaron dictámenes en cuanto al *veto de bolsillo*<sup>61</sup>, en donde se establece que si el Ejecutivo se demora en publicar una Ley el Poder Legislativo podrá hacerlo.
5. La Ley de desarrollo Rural Sustentable.
6. La reforma a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

Estas son algunas de las reformas o nuevas leyes que los diputados consideran como los resultados más importantes de la LVIII Legislatura, mientras

---

<sup>60</sup> Savage, Mónica, "LVIII Legislatura: el recuento", en *Voz y voto*, núm. 123, México, 15 de mayo de 2003, pp. 27-28.

<sup>61</sup> El *veto de bolsillo* hace referencia al momento en el que el Ejecutivo deja sin efecto una ley por el simple hecho de no ser promulgada, especialmente cuando el Congreso da por concluido su periodo de sesiones antes de que expire el plazo en el que el Ejecutivo debe promulgarla. Hurtado, *El sistema presidencial...*, *op. cit.*, pp. 283. En general, el *veto de bolsillo* permite en la práctica al Ejecutivo "congelar" cierta iniciativa al "ignorar" que alguna vez fue enviada. Este tipo de veto impide una auténtica colaboración entre poderes y termina por dejar al Legislativo a la suerte del Ejecutivo. Ugalde, Luis Carlos, "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial" en Cecilia Mora-Donatto (Coor.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

que quedaron pendientes, o mejor dicho, lo que se puede considerar como rezagos de la LVIII Legislatura son<sup>62</sup>:

1. La Ley Indígena que no incluyó los acuerdos de San Andrés Larrainzar.
2. El castigo a los participantes de lo que se denominó *Pemexgate* y el caso de los *Amigos de Fox*.
3. La reforma energética.
4. Reforma laboral.
5. La reforma del Estado.
6. La reforma Fiscal.
7. La Ley de Regulación de los Medios de Comunicación.
8. No se discutió la iniciativa para reformar la Constitución, con lo que se trataba de incorporar la reelección parlamentaria para lograr el funcionamiento adecuado del Congreso.

Estas son las principales reformas o nuevas leyes que no lograron aprobarse debido a que no se pudo llegar a un consenso en muchos casos particular como es el caso del PRI, ni a nivel de grupos parlamentarios.

### 1.5 La LIX Legislatura: integración

Al iniciar este trabajo no tenía contemplado realizar el análisis de la LIX Legislatura, sin embargo, las tendencias son las mismas y me parece importante considerar el primer periodo ordinario y el primer periodo extraordinario del primer año de trabajo de esta nueva Legislatura. Para ello es necesario comenzar mostrando su integración.

---

<sup>62</sup> Savage, Mónica, "LVIII Legislatura... *op. cit.*, pp. 29-31.

Cuadro 17  
Integración de la LIX Legislatura

<b>Partido</b>	<b>Total de curules</b>	<b>%</b>
PRI	222	44.75
PAN	151	30.43
PRD	95	19.15
PVEM	17	3.42
PT	6	1.2
CONV	5	1.68
<b>Total</b>	<b>496</b>	<b>100</b>

Fuente: Cámara de Diputados disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>

La situación de las dos legislaturas anteriores se mantuvo, es decir, ningún partido tuvo la mayoría absoluta. Nuevamente el PRI es la primera minoría con 222 escaños, lo que le permite ser la base para cualquier reforma, ya sea constitucional o secundaria.

A continuación veamos las coaliciones mínimas ganadoras, para que quede más clara esta nueva relación interna de la Cámara de Diputados.

### 1.6 *La LIX Legislatura: nuevas relaciones y resultados*

La integración de esta nueva Legislatura que está iniciando su primer año de trabajo ha traído seis tipos de coaliciones mínimas ganadoras posibles. Nuevamente vemos la misma tendencia de la LVII Legislatura, pero pasemos a ver primero el cuadro en el que se muestra dicha tendencia.

Cuadro 18  
*Coaliciones mínimas ganadoras en la LIX Legislatura*

<b>Coaliciones</b>	<b>Reforma Constitucional</b>	<b>Ley Secundaria</b>
PRI - PAN 222 + 151 = 373	Sí	Sí
PRI - PAN - PRD 222 + 151 + 95 = 468	Sí	Sí
PRI - PRD-PVEM 222 + 95 + 17 = 334	Sí	Sí
PRI - PRD 222 + 95 = 317	No	Sí
PAN - PRD - PT - CONV 151 + 95 + 6 + 5 = 257	No	Sí
PAN - PRD - PVEM 151 + 95 + 17 = 263	No	Sí

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del análisis de las votaciones de los dictámenes en la *Gaceta Parlamentaria* en [http://gaceta.diputados.gob.mx/gp\\_votaciones.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html)

La configuración de la LIX Legislatura le da un carácter diferente al de la anterior, pero muy parecido al de la LVII en donde todos los partidos son importantes. Si bien el PRI consiguió 222 escaños –lo que le permite ser la base para cualquier reforma–, el PAN y el PRD junto con los partidos pequeños son capaces de sobrepasar el 50% más uno necesario para hacer reformas a leyes secundarias o derivadas, mientras que en caso de que se necesite hacer una reforma constitucional con la votación a favor de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, la base para ello es una coalición entre el PRI y el PAN, o bien, puede hacerse también una coalición PRI-PRD-PVEM contando con la asistencia de todos los diputados pertenecientes a cada grupo parlamentario para alcanzar a penas las dos terceras partes de los votos (334 votos). Nuevamente vemos configurada una Legislatura en la que todos los partidos son importantes. Ante esta situación considero pertinente mostrar las

coaliciones formadas en el primer periodo ordinario y en el primer periodo extraordinario del primer año de trabajo de la LIX Legislatura.

**Cuadro 19**  
*Coaliciones realizadas en el primer periodo ordinario y en el primer periodo extraordinario del primer año de trabajo de la LIX Legislatura*

<b>COALICIONES</b>	<b>1er. Periodo ordinario*</b>	<b>1er. Periodo extraordinario</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
PRI-PAN-PVEM		5	5	8.06%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-CONV	12	26	38	61.29%
PRI-PRD-PVEM-PT-CONV		4	4	6.45%
PRI-PAN-PRD-PVEM-CONV		2	2	3.23%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT		2	2	3.23%
PRI-PAN-PVEM-PT-CONV		2	2	3.23%
PRI-PAN-PVEM-CONV		2	2	3.23%
PRI-PAN		1	1	1.61%
PRI-PAN-PT		1	1	1.61%
PRI-PAN-PVEM-PT		1	1	1.61%
PRI-PAN-PRD-PT-CONV		1	1	1.61%
PRI-PRD-PVEM-PT		2	2	3.23%
PRI-PRD-PT-CONV		1	1	1.61%
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>50</b>	<b>62</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de todas las gacetas publicadas en lo que va de la LIX Legislatura disponible en [http://gaceta.diputados.gob.mx/gp\\_votaciones.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html)

\*En la Gaceta Parlamentaria aparecen sólo 12 votaciones para el primer periodo ordinario y no aparece la votación para designar a los nuevos integrantes del IFE.

El PRI en este periodo de trabajo de la LIX Legislatura ha estado siempre presente en todas las coaliciones precisamente porque es la base para la aprobación de leyes o reformas. Sin embargo, aún y cuando tenemos que en el 66.67% de las votaciones la coalición fue hecha por todos los partidos, las reformas estructurales volvieron a quedar fuera, no se logró establecer el consenso para aprobarla, aunque se perciben votaciones más reñidas en cuanto a estas iniciativas debido a la división por la que está atravesando el grupo parlamentario del PRI hasta el día de hoy. Por ejemplo, para la votación sobre la

modificación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado la votación quedó de la siguiente forma:

Cuadro 20  
*Votación sobre la reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado*

<b>Votos</b>	<b>Total</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>PVEM</b>	<b>PT</b>	<b>CONV</b>
Favor	234	71	150		13		
<b>Contra</b>	<b>251</b>	<b>141</b>	<b>1</b>	<b>94</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
Abstención	4	4					
Quorum*	2	2					
Ausente	5	4		1			
<b>Total</b>	<b>496</b>	<b>222</b>	<b>151</b>	<b>95</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, número 1392-III, jueves 11 de diciembre de 2003

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

Esta legislatura, en cuanto a sus resultados, sigue las mismas tendencias que las dos anteriores, sólo que hay un nuevo factor: la división del grupo parlamentario priísta, grupo que es la primera minoría. Con ello la LIX Legislatura hasta el momento ha arrojado como resultado 51 dictámenes aprobados y 11 rechazados<sup>63</sup>, entre las que se encuentran algunas de las reformas estructurales que como ya lo mencioné anteriormente, son las más importantes para echar a andar el desarrollo del país.

Los cuadros anteriormente descritos nos dan una idea de lo que está pasando al interior del Congreso, sin embargo, para hacer una evaluación de las tres legislaturas es necesario ir más allá de los datos cuantificables e ir a la calidad, es decir, hay que ver el tipo de iniciativas que se están aprobando y las que se están rechazando para poder afirmar si nos encontramos frente a una parálisis legislativa o frente a un caso de ingobernabilidad.

<sup>63</sup> Datos obtenidos del análisis de las votaciones publicadas en la *Gaceta Parlamentaria*, disponibles en [http://gaceta.diputados.gob.mx/gp\\_votaciones.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html).



## 2. Disciplina y cohesión partidista

Antes de hacer un análisis de la disciplina y cohesión partidista en las legislaturas antes mencionadas, conviene establecer que son dos cosas diferentes pero altamente relacionadas.

Se debe entender por *disciplina partidista* que “los legisladores asociados a una misma fórmula de partido voten en el mismo sentido en asuntos controvertidos como resultado de la existencia previa o la construcción posterior de consensos”.<sup>64</sup> Esto puede lograrse ya sea por una afinidad ideológica, por medio de los acuerdos negociados o incluso por medio de mecanismos no transparentes aplicados desde el partido para presionarlos. En general, la disciplina partidista debe percibirse como el acatamiento por parte de los legisladores de una línea dictada por su líder parlamentario o de partido. La *cohesión partidista*, por su parte, “hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él”.<sup>65</sup>

El problema se presenta cuando los grupos parlamentarios<sup>66</sup> se comienzan a dividir, esto es, cuando comienza a existir la indisciplina, lo que significa que cierto número de integrantes de un grupo parlamentario vota en contra –o se abstiene de hacerlo– de la línea que haya dictado su líder. Afirmo que surge un

---

<sup>64</sup> Bejar Algazi, Luisa, “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”, en Luisa Bejar y Rosa María Mirón (coord.), *El Congreso después de la alternancia*, 2003, AMEP – Senado de la República, México, pp. 200.

<sup>65</sup> Casar, María Amparo, “Coaliciones y cohesión partidista...”, *op. cit.*, pp. 196.

<sup>66</sup> Por grupo parlamentario, fracción parlamentaria, bancada parlamentaria o grupo político debemos entender el conjunto de diputados o de senadores que se encuentran relacionados entre sí por una afiliación partidaria o por su vinculación política, el cual ejerce influencia en las Cámaras del Congreso. Pedroza de la Llave, Susana Talía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, 2003, Porrúa, México, pp. 236-237.

problema al momento en el que se da la indisciplina porque para que cualquier Congreso funcione eficazmente necesita que todos los grupos parlamentarios sigan un mismo perfil, ya sea que esté dictado por su coordinador o por los dirigentes del partido al que pertenecen. Por ejemplo, un cierto número de integrantes de una bancada gozan de excesiva autonomía, puede que sus acciones respondan a un carácter personal, o en todo caso, buscar satisfacer intereses opuestos a los de la mayoría a los que representan. Ya en la práctica se puede observar este caso claramente en el cuadro 20 que hace referencia a la votación acerca de la reforma al IVA. En ella podemos observar las votaciones en la fracción priísta, la cual en el primer periodo ordinario del primer año de la LIX Legislatura sufrió una fuerte ruptura que se traduce en indisciplina y poca cohesión en los temas más relevantes. En la legislación sobre este tema el PRI tuvo 71 votos a favor que claramente representan al grupo encabezado por Elba Esther Gordillo, mientras que el grupo encabezado por Chuayffet brindó 141 votos en contra. Vemos claramente que no se siguió una línea impuesta ya sea por el partido o por el coordinador del grupo parlamentario como es el caso del PRD por ejemplo, en el que de 95 integrantes de la bancada 94 votaron en contra y 1 estuvo ausente. Esto es un claro ejemplo de disciplina partidista, y por lo tanto, de cohesión en los asuntos más trascendentales. Pero para comprender esto es necesario hacer un análisis un poco más profundo.

En esta parte es interesante observar el comportamiento de los principales grupos parlamentarios al interior de estas tres Legislaturas trabajadas, sin embargo y como ya lo mencioné anteriormente, en la LVII Legislatura sólo voy a

mencionar el segundo año de ejercicio debido a que nos permite observar cómo fue el comportamiento en general de esta Legislatura.

### 2.1 La disciplina y la cohesión partidista en la LVII Legislatura

En el segundo año de la LVII Legislatura tenemos un alto índice de disciplina partidista y de cohesión en la mayoría del trabajo legislativo. Sin embargo y como ya se mencionó anteriormente, hay varias reformas importantes que no pudieron tener una solución. La disciplina y cohesión partidista por materia legislativa pueden observarse claramente en el siguiente cuadro:

Cuadro 21  
Disciplina partidista por materia de votación en el segundo año de trabajo de la LVII Legislatura (Índice de Rice)

<b>Tipo de iniciativa</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>
Económicas	99.1	92.1	90.12
Seguridad y justicia	99.6	92.8	85.5
Políticas	99.6	87.1	80.7
Varias	99.1	82.2	87.9

Fuente: Fuente: Casar, María Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista...", *op. cit.*, pp. 199.

Tal y como lo muestra el cuadro anterior –aunque sólo representa una tercera parte del trabajo realizado en la Cámara en este periodo–, la LVII Legislatura gozó de un alto grado de disciplina y cohesión partidista, sin embargo, quedaron pendientes reformas importantes para el proyecto de gobierno del Ejecutivo y para el país en general, como la Ley Indígena, la Reforma Eléctrica, la Reforma al Impuesto Sobre el Valor Agregado, la reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, entre otras. El alto grado de cohesión partidista no fue ni ha sido suficiente para aprobar reformas importantes debido a que hace falta que haya,

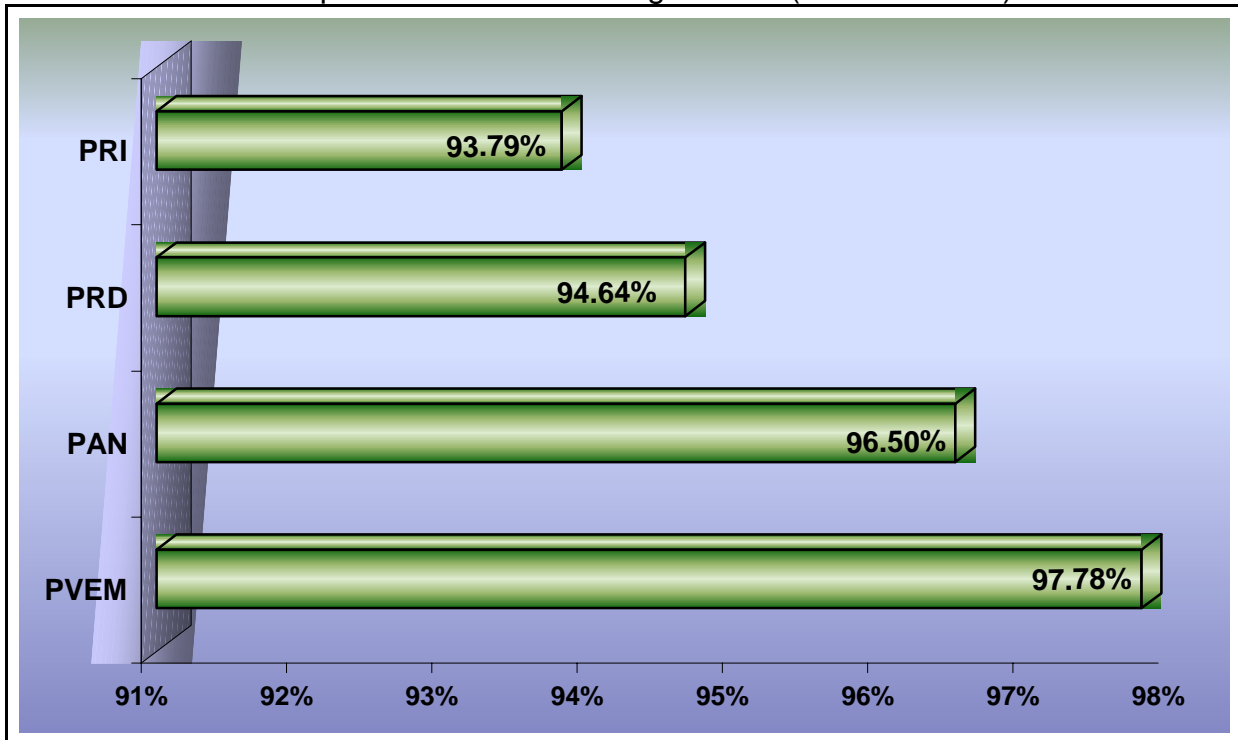
además de la cohesión partidista, cohesión por parte de todos los grupos parlamentarios al momento de tratar asuntos de suma importancia como las reformas estructurales.

Dentro de este periodo de trabajo podemos observar que el partido con menos disciplina y cohesión es el PRD y el que mayor grado de cohesión presenta es el PRI tal vez porque en esta Legislatura el presidente seguía siendo del PRI, lo que les seguía dando disciplina. Hay que recordar que una de las bases fundamentales del superpresidencialismo era un partido altamente disciplinado cuyo jefe era el titular del Ejecutivo, el cual daba línea a los legisladores en todo momento. Por esta razón podemos observar un alto grado de cohesión priísta, situación que en las dos siguientes legislaturas se modifica.

## *2.2 La disciplina y la cohesión partidista en la LVIII Legislatura*

La LVIII Legislatura, al igual que la LVII, gozó de un alto grado de disciplina y, por lo tanto, de cohesión partidista, sin embargo, nos volvemos a topar con que eso no fue suficiente pues volvieron a quedar pendientes las llamadas reformas estructurales. La siguiente gráfica nos permite observar que en la LVIII Legislatura el PAN aumenta su disciplina y cohesión partidista, situación generada por el hecho de que el presidente emanó de ese partido. Con el PRI sucedió lo contrario debido a que perdió la presidencia.

Gráfica 1  
Cohesión partidista en la LVIII Legislatura\* (Índice de Rice)



Fuente: Fundar: Centro de Análisis e Investigación disponible en:  
[http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii\\_legislatura/pluralidad\\_disciplina.html](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii_legislatura/pluralidad_disciplina.html)

\*Incluye los tres años de trabajo de la LVIII Legislatura.

En el gráfico se muestran los porcentajes generales de los tres años de trabajo de la LVIII Legislatura, siendo el PVEM el partido con mayor disciplina, pero hay que tener en cuenta que es un partido que terminó la Legislatura con 18 escaños, lo que le permitió tener mayor cohesión.

Está claro que al perder el PRI la presidencia comienza a entrar en crisis, motivo por el que vemos que su disciplina y cohesión está en picada, tendencia que se mantiene hasta la actual Legislatura que a continuación describo.

### 2.3 La disciplina y la cohesión partidista en la LIX Legislatura

Para la LIX Legislatura no hay investigaciones ya elaboradas sobre la disciplina y cohesión partidista. Por esta razón hice un cálculo empleando el Índice de Rice para cada una de las 62 iniciativas votadas que aparecen en la Gaceta Parlamentaria. “El Índice de Rice (*Ir*) se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario (*Vmay*) y el porcentaje minoritario (*Vmin*) del voto de una fracción parlamentaria:  $Ir = Vmay - Vmin$ ”.<sup>67</sup> Lo que hice para calcular la cohesión partidista a través del Índice de Rice fue tomar cada uno de los dictámenes votados tanto en el primer periodo ordinario como en el primer periodo extraordinario de la LIX Legislatura y después saqué el porcentaje de votación de cada uno de los principales grupos parlamentarios (PRI, PAN, PRD y PVEM). Por ejemplo, en una votación tenemos los siguientes datos:

Cuadro 22  
Votación del Artículo 3ro. De la Ley de Ingresos de la  
Federación para el ejercicio fiscal de 2004

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV
Favor	240	73	150	0	17		
<b>Contra</b>	<b>231</b>	<b>128</b>		<b>93</b>		<b>6</b>	<b>4</b>
Abstención	6	5					
Quorum	0	0					
Ausente	19	16	1	2			
Total	496	222	151	95	17	6	5

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, número 1400, lunes 22 de diciembre de 2003.

De estos datos los únicos que importan para obtener el Índice de Rice son los votos a favor, los votos en contra y las abstenciones de cada grupo parlamentario. Se debe considerar como indisciplina el momento en el que algunos de los miembros de una fracción se abstienen de votar o lo hacen en

<sup>67</sup> Fuente: Casar, María Amparo, “Coaliciones y cohesión partidista...”, *op. cit.*, pp. 199.

contra de la línea que ha planteado el líder del partido o el coordinador del grupo. Para sacar el número total de los integrantes que votan o se abstienen no debe tomarse en cuenta ni el Quorum ni las ausencias. Estamos hablando entonces que el total de los diputados presentes se construye sumando los votos a favor, los votos en contra y las abstenciones. Del cuadro anterior tenemos que los porcentajes de votación, con respecto al total de la suma de los votos a favor, en contra y abstenciones, quedó de la siguiente manera:

**Cuadro 23**  
**Porcentajes de votación para la obtención del Índice de Rice**

<b>Votos</b>	<b>Total de diputados</b>	<b>PRI</b>	<b>%</b>	<b>PAN</b>	<b>%</b>	<b>PRD</b>	<b>%</b>	<b>PVEM</b>	<b>%</b>
Favor	240	73	35.44	150	100	0	0	17	100
Contra	231	128	62.14	0	0	93	100	0	0
Abstención	6	5	2.43	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>496</b>	<b>206</b>	<b>100</b>	<b>150</b>	<b>100</b>	<b>93</b>	<b>100</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

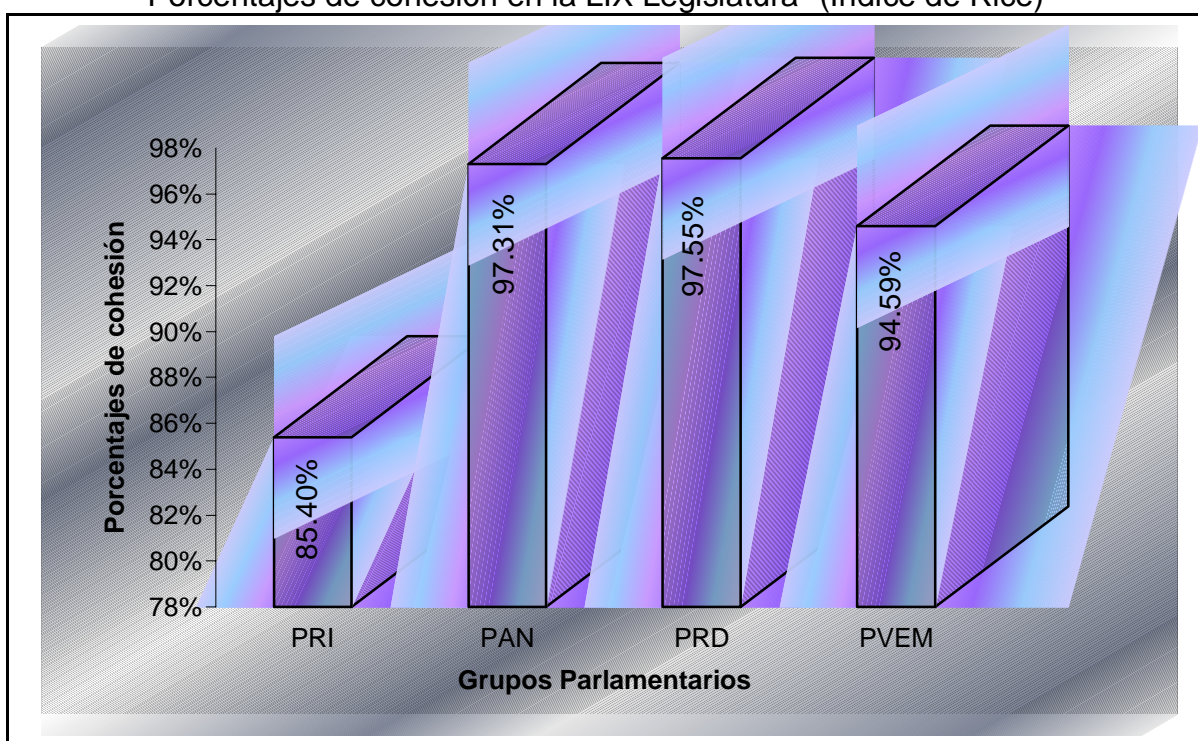
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de *Gaceta Parlamentaria*, número 1400, lunes 22 de diciembre de 2003

Una vez obtenidos los porcentajes de votación de cada uno de los grupos procedí a aplicar la fórmula del Índice de Rice, por ejemplo, para el caso del PRI tenemos que el porcentaje mayor de la votación es 62.14%, al que debemos restar el porcentaje menor de la misma votación, que sería en este caso el 2.43%, lo que nos da como resultado 59.71% de cohesión para el PRI en esta votación. El grado de cohesión debe basarse en valores que van del 0 al 100, en donde los más cercanos al 100 significan que hay un alto grado de cohesión, que es el caso del PAN, PRD y el PVEM en esta votación. Por el contrario, mientras los valores

van tendiendo cada vez más al cero nos encontramos con una bancada parlamentaria con muy poca disciplina y por lo tanto, poco cohesionada.

Esta serie de operaciones las apliqué para cada una de las votaciones del primer periodo ordinario y del primer periodo extraordinario de la LIX Legislatura, para posteriormente obtener un promedio general de la disciplina y cohesión de cada partido, tal y como se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2  
Porcentajes de cohesión en la LIX Legislatura\* (Índice de Rice)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la *Gaceta Parlamentaria* disponibles en [http://gaceta.diputados.gob.mx/gp\\_votaciones.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html)

\* Incluye el primer periodo ordinario y el primer periodo extraordinario del primer año de trabajo.

La gráfica muestra claramente que en este primer año de trabajo de la LIX Legislatura el grupo parlamentario del PRI ha sufrido una ruptura, generando un menor grado de cohesión con respecto a las dos últimas legislaturas, debido tal vez, a que ya no tiene a su jefe a la cabeza del Ejecutivo, situación por la que ha



perdido la línea que le imponían a seguir durante el auge del superpresidencialismo y que, además, constituyó el principal motivo por el cual el Congreso hasta antes de 1988 era incondicional a las propuestas e intereses del presidente. La caída en la cohesión del PRI es consecuencia de las rupturas que ha habido a interior del partido y que han generado que la bancada priísta se divida en dos partes, una liderada por Gordillo y la otra por Chuayffet. En cuanto al PAN y el PRD han logrado aumentar su grado de cohesión, especialmente el PRD que en este breve periodo de la actual Legislatura se ha situado como el partido más cohesionado. Mientras que en la Legislatura anterior tuvo en promedio 94.64% de cohesión (ubicándose como el tercer partido mayor cohesionado), en la actual se sitúa con un 97.55% de cohesión. El PAN aumento casi un punto porcentual con respecto a la Legislatura ya mencionada, que si bien se podría decir que es mínimo, estamos hablando de un partido que está aumentando su cohesión en vez de disminuirla. El caso del PVEM es diferente porque en la anterior Legislatura estuvo más cohesionado (97.78%) que en el inicio de la LIX. Si bien el promedio obtenido de la cohesión partidista es el resultado de un periodo corto, nos permite darnos una idea de las tendencias que va a seguir la LIX Legislatura.

#### *2.4 Consideraciones finales sobre la disciplina y cohesión partidista en las últimas Legislaturas*

En primera instancia se puede concluir que en las últimas tres Legislaturas se ha registrado un alto nivel de disciplina en los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Podemos ver que en promedio en un poco más del 90% las

votaciones se realizaron en un mismo sentido, sin embargo, el problema se plantea en el resto de las votaciones en las que no coincidieron en intereses las bancadas, esto es por ejemplo, las reformas estructurales. Los grupos parlamentarios al interior de la Cámara muestran hasta la fecha un alto grado de cohesión –con excepción del PRI en la última Legislatura en la cual ha sufrido una división de grupo–, aunque no han sido capaces de imponer esa cohesión en la aprobación de las reformas más importantes, lo que hace que el trabajo legislativo no sea tan bueno a fin de cuentas. Ante esto encontramos a la vez algo bueno, y es que el presidente ya no tiene un Congreso a su disposición, es decir, los partidos ya no siguen la línea que dicta el presidente a través del coordinador como se venía haciendo durante el auge del sistema de gobierno superpresidencial, sin embargo este beneficio puede traducirse en costo si no se aprende rápidamente a establecer consensos y a dejar los costos políticos de lado al momento de las votaciones.

Hay que tener en cuenta también que varios grupos parlamentarios no pudieron discutir varios asuntos porque los coordinadores sabían que muchos de sus legisladores iban a actuar de manera distinta a la línea que trataban de imponer. Un ejemplo de este caso lo tenemos cuando el coordinador del PAN estableció que su fracción no discutiría en el segundo periodo ordinario del segundo año de la LVIII Legislatura las reformas estructurales, como la laboral, porque sabía que iba a haber reacciones encontradas al interior de su bancada ya que el grupo no está totalmente convencido de seguir al gobierno de Fox.

En las última tres Legislaturas, que son las tres primeras en las que encontramos un gobierno sin mayoría, la construcción de consensos y las

coaliciones entre grupos parlamentarios han estado presentes pero no en el grado en el que se necesitan. El problema que encuentro es que el presidente ya no puede impulsar cualquier tipo de iniciativa basándose sólo en su fracción parlamentaria, por lo que se ve obligado a emprender una serie de negociaciones para poder sacar sus iniciativas, cosa que no ha podido lograr porque aún no ha aprendido a interactuar con la institución Legisladora en la que no tiene el respaldo que antes tenían los presidentes emergidos del PRI. La Cámara de Diputados, y el Congreso en general, han entrado a una etapa en la que se necesita ir más allá de los acuerdos o líneas basadas en la negociación de candidaturas o en la distribución –por parte de los líderes de los partidos– del financiamiento para las campañas electorales, entre muchos otros aspectos vinculados con procesos electorales. Lo que los partidos tienen que hacer, al igual que el presidente, es buscar mecanismos y recursos que permitan aumentar su poder de negociación frente a los otros partidos, abandonando por completo la costumbre que tienen de tratar de imponer su voluntad y eliminar el elemento de los costos políticos como factor decisivo en las votaciones de los dictámenes. Estamos frente a un Congreso que necesita que los partidos tomen conciencia y logren consensos en las legislaciones más importantes, porque de lo contrario se puede llegar a la ingobernabilidad. Tienen que establecerse instrumentos que permitan cohesionar aún más a los partidos al interior de la Cámara de Diputados, además de que se necesita dotarlos de mayor responsabilidad y profesionalización. Para lograr esto una de las medidas que sería necesario implantar es la reelección inmediata de los legisladores, mecanismo que posibilitaría una Cámara de Diputados más conciente, más responsable y sobre todo más profesional, claro está imponiendo

al mismo tiempo una serie de candados para que no se caiga en abusos. Con una reelección inmediata tendríamos que los legisladores establecerían un vínculo más cercano con sus electores que posteriormente ser convertirán en sus reelectores, además de estar obligados a sacar adelante la mayor cantidad de trabajo legislativo. Con esto tenemos que los legisladores estarían implementando una vieja práctica del superpresidencialismo, sólo que modificada: la carrera política. Esta carrera política que comenzarían a desarrollar los legisladores ya no dependería del presidente o del jefe de su partido como en el superpresidencialismo, sino más bien de los ciudadanos que los eligieron y que también calificarían su desempeño para brindar a los diputados la oportunidad de volver a ser representantes de la sociedad.

El reto de los legisladores desde 1997 ha sido construir las bases para realizar consensos no sólo a corto plazo, sino a mediano y a largo plazo, consensos que permitan a los diputados venideros concertar acuerdos también. Este es un reto que se ha planteado a la Cámara de Diputados desde la LVII Legislatura y que hasta los primeros periodos ordinarios y extraordinarios de la LIX Legislatura no ha tenido una solución. Los acuerdos deben dejar de estar basados en miras a los tiempos electorales y más bien deben comenzar a estructurarse a partir de las necesidades de la sociedad y del país en general, tal y como es el caso de las reformas estructurales.

### 3. ¿Parálisis legislativa?

Debe entenderse por parálisis legislativa “la guerra abierta y el bloqueo de alguna de alguna de las dos o de ambas instituciones representativas, el Ejecutivo y el Legislativo”.<sup>68</sup> Se llega a esta situación en el momento en el que ninguna de las dos instituciones antes mencionadas se respalda y por lo tanto se bloqueen mutuamente, es decir, cuando el Congreso deja de legislar y el Ejecutivo es incapaz de ejecutar su proyecto de gobierno debido a que se termina con el carácter de cooperación que deben tener ambas instituciones. La parálisis legislativa puede medirse a partir de los porcentajes de aprobación general de iniciativas del Congreso, tal y como se muestra a continuación.

Cuadro 24  
Iniciativas propuestas y aprobadas  
de la LII a la LVIII Legislaturas\*

Legislatura	Diputados			Presidente		
	Presentadas	Aprobadas	%	Presentadas	Aprobadas	%
LII	197	13	6.60%	155	151	97.42%
LIII	352	37	10.51%	188	186	98.94%
LIV	244	38	15.57%	71	70	98.59%
LV	178	61	34.27%	135	133	98.52%
LVI	164	28	17.07%	91	90	98.90%
LVII	566	143	25.27%	43	34	79.07%
LVIII	951	180	18.93%	58	49	84.48%

Fuente: De la LII a la LVI Legislaturas, Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano...*, op. cit., pp. 276. Para las Legislaturas LVII y LVIII Fundar-Centro de Análisis e Investigación disponible en: [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii\\_legislatura/equilibrio\\_eficacias.html](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii_legislatura/equilibrio_eficacias.html)

\*No incluí a la LIX Legislatura porque los datos por origen no están disponibles en su totalidad en la Gaceta Parlamentaria.

Estos números nos dejan en claro que no hay parálisis legislativa, si bien en las dos últimas Legislaturas –que a la vez fueron las dos primeras en las que se

<sup>68</sup> Espinoza Toledo, Ricardo, “La experiencia reciente del Congreso Mexicano (LVII y LVIII legislaturas)”, en *Configuraciones*, Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto para la transición democrática, núm. 12-13, abril-septiembre de 2003, pp. 54.

constituyó un gobierno sin mayoría— el número de iniciativas fue alto y el de aprobación bajo, se ha mantenido el promedio de aprobación desde la LII Legislatura, por lo que no hay un gran cambio en este aspecto. En cuanto al Ejecutivo sí podemos afirmar que ha disminuido su capacidad de iniciativas, aunque su aprobación se ha mantenido relativamente alta en las Legislaturas LVII y LVIII. Pero los números no nos dicen gran cosa en un Congreso y en una democracia naciente como la mexicana. En este Congreso que apenas está aprendiendo a ser verdaderamente plural y que apenas está comenzando a fungir como un verdadero contrapeso al Ejecutivo, cumpliendo con lo que dicta la Constitución, es necesario ir más allá de los números que no nos dicen si estamos hablando realmente de una Cámara de Diputados —y de un Congreso en general— eficiente. Para ello es evidente que se tiene que tomar en cuenta la calidad del trabajo legislativo, que francamente no ha sido muy relevante tanto en la LVII como en la LVIII Legislaturas. En palabras del Dr. Ricardo Espinoza Toledo tenemos que “las dos legislaturas de referencia tienen en común la fortaleza de su autonomía política y la pluralidad, pero, en contrapartida, baja eficacia y limitada productividad legislativa, esto es, bajo porcentaje de iniciativas aprobadas respecto a las presentadas, situación que responde sobre todo a que los legisladores responden más a sus intereses partidarios que a los de sus representados”.<sup>69</sup> Prueba de esto lo tenemos en que no se han podido aprobar las reformas estructurales que necesita el país para crecer y Fox para poder desarrollar plenamente su proyecto de gobierno.

---

<sup>69</sup> Espinoza Toledo, Ricardo, “La experiencia reciente del Congreso...”, *op. cit.*, pp.49.

Hasta el día de hoy nos encontramos con el hecho de que el presidente no puede ponerse de acuerdo con los diputados –y en ocasiones no puede hacerlo ni siquiera con los de su propio partido– ni estos con el presidente. Esta situación plantea algo que puede ser sumamente costoso para México: la *ingobernabilidad*. Si es cierto que en estos momentos no nos encontramos sumidos en ella, si puedo plantear que nos encontramos en un camino que nos puede llevar a dicha situación. Esto se debe a que los partidos que se supone son de oposición no están listos para serlo, es decir, no son capaces de afrontar la responsabilidad que tienen de ser oposición, cayendo en la “oposición irresponsable” que se caracteriza por echarle la culpa al gobierno de todo lo que pasa. También tenemos que las relaciones, o más bien, las negociaciones están regidas siempre por los tiempos electorales y por los costos políticos, esto es, el trabajo de los grupos parlamentarios responde completamente a los intereses del partido al que pertenecen y no a los intereses de los que se supone representan. Este hecho hace que los grupos parlamentarios presenten un alto grado de cohesión partidista, pero no son capaces de cohesionarse con los otros grupos para trabajar en los asuntos más importantes para el país porque saben que pueden representar fuertes costos electorales (pérdida de votos) para sus partidos. Si se desea evitar la ingobernabilidad es necesario que el Congreso General tome conciencia de que es necesario establecer la construcción de acuerdos, además de dejar cimentadas las bases que permitan que las legislaturas por venir puedan llegar a ellos, lo que se traduciría en poderes equilibrados capaces de cooperar y sacar el trabajo legislativo más importante y ejecutarlo a favor del desarrollo y crecimiento del país.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo he tratado de dar respuesta a la pregunta de ¿cómo ha afectado la nueva configuración del Congreso en el que no se tienen mayorías claras, a partir de la LVII Legislatura, al superpresidencialismo, y al mismo tiempo por qué el resultado de esta nueva configuración puede traducirse en ingobernabilidad? En 1988 por primera vez en la Cámara de Diputados no se contó con una mayoría calificada para reformar la Constitución, acontecimiento que comenzó a modificar las viejas relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y al interior de este. Es a partir de 1997 cuando por primera vez en el país se da un gobierno sin mayorías, lo que vino a generar que el sistema de gobierno superpresidencial que rigió a México a partir de 1933 –año en el que comienza su consolidación como ya se explicó al inicio de este trabajo–. El hecho de que se diera y se siga dando actualmente un gobierno sin mayoría ha generado un choque entre dos instituciones que podemos decir actualmente son autónomas una de la otra: el Ejecutivo y el Legislativo. Este choque no ha sido tan catastrófico como pensaba al comenzar a realizar este trabajo, motivo por el cual decidí establecer como una de mis hipótesis que: “después de 1997 la Cámara de Diputados –y el Congreso en general– comenzó a ser autónomo, provocando un choque entre dos instituciones que no estaban configuradas y diseñadas para ello, derivando en un problema de ingobernabilidad y parálisis legislativa”. De esta hipótesis sí pude afirmar y comprobar que ha existido un choque entre las dos instituciones ya mencionadas, sin embargo es erróneo afirmar que hay ingobernabilidad y parálisis legislativa, tal y como se menciona en el último



apartado del capítulo cuatro. Con la nueva integración de la Cámara de Diputados a partir de 1997 y con la del Senado<sup>70</sup>, las prácticas del superpresidencialismo se agotaron, es decir, se agotó el modelo político basado en las facultades extraconstitucionales del presidente que le permitían la plena subordinación del Congreso y el pleno control político, dando paso a una democracia naciente que está chocando con las instituciones –a pesar de las reformas que se han hecho– que estaban configuradas para cobijar a ese sistema de gobierno.

Lo que no se puede afirmar de mi hipótesis es que esta nueva configuración haya desembocado en parálisis legislativa y en ingobernabilidad. Si bien no nos encontramos en esas dos situaciones aún, vamos en camino a ellas. Esto lo afirmo porque en estos momentos no hay parálisis legislativa pero los números de reformas y leyes son mínimos en comparación con el número de iniciativas presentadas, además de que habría que ver la calidad de lo que se ha aprobado. Los resultados legislativos de estas Legislaturas no ha sido muy bueno en cuanto a calidad pues hasta la fecha no han podido ser aprobadas las reformas estructurales, de las que muchas están pendientes desde 1997 como es el caso de la reforma eléctrica o la reforma a la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado, entre muchas otras. Este es uno de los problemas de esta nueva configuración, es decir, los diputados no están preparados todavía para afrontar con responsabilidad el papel que se les ha dado y además siguen sobreponiendo los intereses del partido al que pertenecen –con miras electorales y con la finalidad de reducir los

---

<sup>70</sup> La Cámara de Senadores en las elecciones del 2 de julio de 2000 quedó integrado de la siguiente manera: PAN 45 escaños, el PRI 60 escaños y el PRD 17 escaños. Espinoza Toledo, Ricardo, “La necesaria revalorización del Congreso”, en Luisa Bejar y Rosa María Mirón (coord.), *El Congreso después...*, op. cit, pp. 232.

costos políticos que les pueden generar la aprobación de algún dictamen— por encima de los que representan y sobre todo de lo que necesita el país. Esta situación plantea claramente el camino a la ingobernabilidad porque la oposición es irresponsable y traba el trabajo más importante ya sea con tal de no tener costos políticos o de no permitir que alguno de los otros partidos y el mismo presidente establezcan como una de sus banderas alguna reforma aprobada. El reto del Congreso General en la cuestión de la ingobernabilidad es adaptarse a la pluralidad de partidos, que si bien ya existía pero se caracterizaba por ser insipiente, a partir de 1997 se consolida como un pluralismo real de gran peso en el proceso legislativo, y por lo tanto, en la gobernabilidad.

Mi otra hipótesis afirma que “a partir de la integración de la Cámara de Diputados en la que ningún partido tiene la mayoría absoluta, las Legislaturas LVII, LVIII y LIX, el superpresidencialismo mexicano se ve afectado, dando paso a nuevas relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y al interior de este último, desembocando en un gobierno sin mayorías”. Esto es claro, a partir de que se da una nueva configuración del sistema de partido hegemónico en un sistema de partidos pluralista moderado, la integración de la Cámara de Diputados cambia, terminando con el superpresidencialismo. Son varios los factores que explican esto, sin embargo, la Cámara Baja es fundamental puesto que se erige como un poder de contrapeso al Ejecutivo, tal y como lo establece la Constitución. Con esto se termina el respaldo incondicional del Congreso al presidente, por lo que este ya no puede aprobar todo lo que quiera, tal y como lo muestra el cuadro 24 en donde se puede ver claramente que disminuyó el número de iniciativas aprobadas al presidente a partir de 1997 y, sobre todo, se puede observar que disminuye

drásticamente la capacidad de mandar iniciativas del presidente, dejando de ser el principal legislador. El presidente ha dejado de ser el principal legislador porque sus facultades metaconstitucionales (ver el capítulo 2) –como la carrera política y el nombramiento de los candidatos a las elecciones, inclusive de los diputados, el sistema de premios y reprimendas que fue capaz de imponer, entre muchas otras– se han extinguido debido a dos principales acontecimientos: en primer lugar, ya no tiene el respaldo del Congreso incondicional que caracterizó al superpresidencialismo y; segundo, el sistema de partidos en México se ha transformado en uno de carácter pluralista moderado, lo que terminó con el sistema de partido hegemónico, columna vertebral del superpresidencialismo. Esto último en pocas palabras significó el exterminio de una de las dos piezas centrales del superpresidencialismo, la hegemonía del PRI y por otro lado el debilitamiento de la otra pieza central: la presidencia, ya que actualmente no cuenta con su estructura de facultades metaconstitucionales. A esto se puede añadir, y que es clave, que en México hay un gobierno sin mayorías, en donde el presidente pertenece a un partido que no tiene ni siquiera la primera minoría. Todo esto ha dado un nuevo carácter al sistema de gobierno mexicano y al sistema político en general, sin embargo parece que todos los políticos que tanto anhelaban el cambio a un sistema democrático no han sido capaces de aprender y responsabilizarse de su papel para que en México, como democracia naciente, no se llegué a la ingobernabilidad. Muestra de ello es que a partir de 1997 se ha establecido como característica de la forma de trabajo entre el Ejecutivo y el Legislativo un constante descrédito mutuo, es decir, el Ejecutivo afirma que el Congreso le ha puesto “el freno al cambio”, mientras que el Congreso culpa al

presidente de su baja productividad y de no mandar iniciativas que beneficien al país, haciendo referencia a algunos casos como la apertura de la iniciativa privada en el Sector Eléctrico.

Por otro lado encontré, tal y como se muestra a lo largo del trabajo, que la nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo ha pasado de ser de mera adhesión y dependencia entre los poderes a una relación democrática y autónoma que ha desembocado en una verdadera separación de poderes y en un eficaz sistema de pesos y contrapesos. El Poder Legislativo actualmente ha mostrado que es capaz de oponerse a las decisiones del presidente, dejando de abandonando su papel característico de legislador incondicional y de legitimador del sistema político y de las decisiones adoptadas por el Ejecutivo. Actualmente hay una correlación de fuerzas más o menos equilibrada basada en tres principales partidos que aún no son capaces de sacrificar sus intereses particulares por los de la sociedad. La relación ha estado caracterizada por la capacidad limitada tanto del presidente como de los grupos parlamentarios de generar consensos.

Las dos últimas legislaturas, y la que está comenzando actualmente, han tenido serios problemas para sacar adelante el trabajo legislativo más importante, en especial la LVIII Legislatura, que en palabras de uno de sus propios integrantes, el diputado José Antonio Calderón del PAS, es calificada de la siguiente manera: “No fuimos freno, pero por desgracia no fuimos acelerador. No fuimos obstáculo pero debimos ser impulsores. Debatimos como nunca las iniciativas y propusimos iniciativas con libertad, pero no logramos conjurar la congeladora legislativa. Buscamos denodadamente el consenso y nos olvidamos

de trabajar y procesar nuestros disensos. Fuimos una Cámara plural pero no necesariamente incluyente, una Cámara que buscó los consensos pero que no proceso los disensos”.<sup>71</sup>

Podemos concluir este trabajo afirmando que debido a la nueva configuración de la Cámara de Diputados, no se han podido sacar adelante las reformas más importantes para el proyecto de gobierno del actual presidente y para el país como consecuencia de la falta de acuerdos entre los grupos parlamentarios y los partidos a los que representan, al mismo tiempo que el presidente no ha podido establecer los incentivos suficientes para generar los acuerdos necesarios para su gobierno. En esta democracia naciente la única manera de abandonar el camino que llevamos con rumbo a la ingobernabilidad es la vía de la negociación. Ante esta alternativa única los partidos políticos y sus fracciones parlamentarias tienen sólo dos opciones “o se acomodan y hacen productiva la distribución empatada del poder en el Congreso o modifican el diseño institucional para inducir la cooperación y la corresponsabilidad políticas en la función de gobierno”.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Savage, Mónica, “LVIII Legislatura: el recuento...”, *op. cit.*, pp. 30.

<sup>72</sup> Espinoza Toledo, Ricardo, “La experiencia reciente del Congreso mexicano...”, *op. cit.*, pp. 57.

## **Anexo**

### **Proyecto de tesina**

#### *1. Delimitación*

Las repercusiones de un Congreso sin mayoría clara, de 1997 a 2003, en el superpresidencialismo mexicano.

#### *2. Título:*

Cámara de Diputados sin mayoría y superpresidencialismo: México, 1997-2003

#### *3. Planteamiento del problema*

##### *Objetivos*

- a). Hacer un balance de las repercusiones que tiene una Cámara de Diputados sin mayoría clara, las Legislaturas LVII y LVIII que van de 1997 a 2003, en el superpresidencialismo.
- b). Mostrar las nuevas relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo a partir de una nueva conformación de la Cámara de Diputados.
- c). Observar cómo es que a partir de la LVII Legislatura el Legislativo empieza a emerger como una fuerza de contrapeso al Ejecutivo, como consecuencia de una Cámara de Diputados sin mayorías claras de grupos parlamentarios.

#### *4. Preguntas*

##### *Pregunta principal*

¿Cómo ha afectado la nueva configuración del Congreso, en el que no se tienen mayorías claras, a partir de la LVII Legislatura, al superpresidencialismo, y por qué el resultado de esta nueva configuración puede traducirse en ingobernabilidad?

##### *Preguntas secundarias*

- ¿Cómo ha sido el comportamiento de la Cámara de Diputados antes de la LVII Legislatura?

- ¿Por qué afecta la composición del Congreso, a partir de la LVII Legislatura, al sistema de partido hegemónico?
- ¿Cuáles son las razones por las que se da una nueva configuración de la Cámara
- ¿Cuáles son las razones por las que se da una nueva configuración de la Cámara de Diputados a partir de 1997?
- ¿Por qué se dan nuevas relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo a partir de la LVII Legislatura?
- ¿Cómo son las nuevas relaciones al interior de la Cámara de Diputados a partir de la LVII Legislatura?
- ¿Por qué el Legislativo comienza a emerger como una fuerza de contrapeso al Ejecutivo?
- ¿Cuáles son las transformaciones que sufre el Congreso con la inclusión de una Cámara de Diputados sin mayorías de los grupos parlamentarios?
- ¿Por qué se pone fin al superpresidencialismo mexicano a partir de la LVII Legislatura?
- ¿Por qué surge un *gobierno dividido* con éste tipo de integración en la Cámara de Diputados?
- ¿Cuáles son las repercusiones de un gobierno dividido en la actividad legislativa y en el sistema político mexicano?
- ¿Cómo son las relaciones al interior de la Cámara de Diputados a partir de la LVII Legislatura?
- ¿Cómo afecta al Ejecutivo la integración de una Cámara de Diputados sin mayoría?

## 5. Justificación

Este tema es importante porque a través del análisis de las repercusiones que tiene el surgimiento de una Cámara de Diputados plural, dentro un régimen presidencialista con un sistema de partido hegemónico, se pueden observar las nuevas relaciones que se dan entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las repercusiones que esto tiene en el sistema de partido hegemónico, lo que significa el desequilibrio de todo el aparato que ya se tenía forjado. Con ello podemos observar todos los nuevos elementos y relaciones que chocan con el

aparato que ya estaba construido, esto es, la entrada de una nueva forma de gobierno (gobierno dividido) que para funcionar tiene que modificar, o en su caso aprovechar, los elementos que se forjaron para sostener al superpresidencialismo con la finalidad de no caer en ingobernabilidad.

Esta investigación es viable porque la LVII Legislatura ya terminó, y como fue la primera Cámara de diputados en la que no hay mayorías de ningún grupo parlamentario, se han hecho varias investigaciones en las que me puedo apoyar. En cuanto a la LVIII Legislatura está por terminar y si bien, la información no es la misma que la de la LVII Legislatura, es viable porque es la primera Legislatura que desempeña funciones bajo una presidencia que no emanó del PRI, por lo que se pueden hacer estudios para evaluar su desempeño además de que tiene comportamientos similares a la LVII Legislatura (relaciones internas, relaciones con el Ejecutivo, etc.) por lo que se puede hacer una comparación con esta.

## 6. Hipótesis

A partir de la integración de la Cámara de Diputados sin mayorías claras, las Legislaturas LVII, LVIII y LIX, el superpresidencialismo mexicano se ve afectado, dando paso a nuevas relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y al interior de este último, desembocando en un gobierno sin mayorías.

Después de 1997 la Cámara de Diputados –y el Congreso en general– comenzó a ser autónoma, provocando un choque entre dos instituciones que no estaban configuradas y diseñadas para ello, derivando en un problema de ingobernabilidad y parálisis legislativa.

## 7. Esquema de Investigación

### *Índice tentativo*

En este primer capítulo se establecen las definiciones de los conceptos ocupados a lo largo de la investigación. En un principio se establece lo que es un sistema de partidos y detallo las características de dos de ellos, es decir, del sistema de partido hegemónico y del pluralismo moderado. Establezco las características de estos dos sistemas porque son los que se han dado en México.

Posteriormente establezco las diferentes características de los sistemas de gobierno con la finalidad de establecer el sistema que es aplicado en México.

Por otro lado, se establece lo que es un parlamento, que en el caso mexicano se denomina Congreso, para qué sirve y cuáles son los elementos necesarios para que se constituya un parlamento autónomo.



Finalmente, se define y establecen los diferentes tipos de gobiernos divididos, también con la finalidad de establecer cuál es el que atañe al caso mexicano en el periodo de investigación establecido.

### *Capítulo I*

*Marco teórico: elementos básicos para comprender la nueva dinámica del sistema de gobierno mexicano.*

#### 1. Sistema de partidos

1.1 Sistema de partido hegemónico.

1.2 Pluralismo moderado.

#### 2. Sistemas de gobierno

2.1 Sistema de gobierno parlamentario.

2.2 Sistema de gobierno presidencial.

2.2.1 Presidencialismo clásico.

2.2.1 Superpresidencialismo.

2.3 Sistema de gobierno semipresidencial.

#### 3. ¿Qué son los parlamentos?

3.1 ¿Para qué sirven los parlamentos?

3.2 El carácter independiente del parlamento.

#### 4. Gobierno dividido.

4.1 Gobierno dividido, gobierno no unificado y gobierno sin mayorías.

4.2 Gobiernos divididos, ¿sinónimos de ingobernabilidad?

En el segundo capítulo voy a establecer el marco histórico, en el que pretendo hacer un recorrido histórico basado en el superpresidencialismo, al mismo tiempo que voy a mostrar como era la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el sistema de gobierno mencionado anteriormente.

### *Capítulo II*

*Marco histórico: un breve recorrido por la relación entre el Congreso y el Ejecutivo mexicanos, 1934 – 1996.*

#### 1. El surgimiento del superpresidencialismo

- 1.1 Causas por las que surge el superpresidencialismo.
  - 1.2 Características del superpresidencialismo.
  - 1.3 El sistema de partido hegemónico.
2. La relación Ejecutivo-Legislativo en el auge del superpresidencialismo: un Congreso subordinado.
3. El comienzo de una nueva configuración interna del Congreso
    - 3.1 Un golpe al superpresidencialismo: 1988.
    - 3.2 El Congreso después de 1988.

El tercer capítulo está enfocado al estudio de la LVII Legislatura porque es la primera Legislatura en la que no hay mayorías claras. En este voy a tratar cuáles fueron las causas por las que se da una reconfiguración en la Cámara de Diputados, esto es, la primera vez en que ningún partido tiene por sí mismo la algún tipo de mayoría. Este capítulo va a trata de las nuevas relaciones que se tienen que dar a partir de una Cámara sin mayorías claras. Por último, en este capítulo voy a mostrar el sistema de partidos en el que desemboca una situación como la que se va a describir.

### *Capítulo III*

#### *Una nueva configuración de la Cámara de Diputados, la LVII Legislatura.*

1. Las causas de la reconfiguración de la Cámara de Diputados: la LVII Legislatura.
2. La nueva integración de la Cámara de Diputados.
  - 2.1 Una Cámara de Diputados sin mayorías claras.
  - 2.2 Las nuevas relaciones al interior de la Cámara de Diputados.
3. La reconfiguración del sistema de partidos.

Finalmente, en el cuarto capítulo voy a tratar a la LVII y LVIII Legislaturas, en las cuales no hay mayorías claras, y además, en la última, el presidente deja de pertenecer al partido oficial. Se van a tratar los resultados producidos por ambas Legislaturas, para finalmente, establecer si han producido una parálisis legislativa, o en su caso, ingobernabilidad.

## *Capítulo IV*

### *La Cámara de Diputados después de 1997*

#### 1. Las nuevas relaciones al interior de la Cámara de Diputados: las Legislaturas LVII, LVIII y LIX

1.1 La LVII Legislatura: integración

1.2 La LVII Legislatura: nuevas relaciones y resultados

1.3 La LVIII Legislatura: integración

1.4 La LVIII Legislatura: nuevas relaciones y resultados

1.5 La LIX Legislatura: integración

1.6 La LIX Legislatura: nuevas relaciones y resultados

#### 2. Disciplina y cohesión partidista

2.1 La disciplina y la cohesión partidista en la LVII Legislatura

2.2 La disciplina y la cohesión partidista en la LVIII Legislatura

2.3 La disciplina y la cohesión partidista en la LIX Legislatura

2.4 Consideraciones finales sobre la disciplina y  
cohesión partidista en las últimas tres Legislaturas

#### 3 . ¿Parálisis legislativa?

#### Conclusiones

## Bibliografía

- ◆ Aguilar Villanueva, Luis F., “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez (coordinadora), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, 1994, FCE-Colegio de México, México.
- ◆ Bartolini, Stefano, “Partidos y sistema de partidos” en *Manual de Ciencia Política*, 1988, Alianza Universidad, España.
- ◆ Becerra Chávez, Pablo Javier, “El proceso electoral federal de 1997”, en Manuel Larrosa, *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, 2001, UAM-I, México.
- ◆ \_\_\_\_\_, “La reforma electoral de 1996” en César Cansino (coordinador), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los nuevos escenarios de la transición*, 1998, Centro de Estudios de Política Comparada, México.
- ◆ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2000, Cal y Arena, México.
- ◆ Bejar Algazi, Luisa, “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”, en Luisa Bejar y Rosa María Mirón (coord.), *El Congreso después de la alternancia*, 2003, AMEP – Senado de la República, México.
- ◆ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 1984, Siglo XXI Editores, México.
- ◆ Casar, María Amparo; Marván, Ignacio (coordinadores), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, 2002, CIDE–Táurus, México.
- ◆ Colomer, Josep M. *Instituciones políticas*, 2001, Ariel, España.
- ◆ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2002, Mc. Graw-Hill, México.
- ◆ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, 1987, Era, México.
- ◆ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 1986, editorial Ariel, Barcelona, 6ª edición.
- ◆ Espinoza Toledo, Ricardo, “La necesaria revalorización del Congreso”, en Luisa Bejar y Rosa María Mirón (coord.), *El Congreso después de la alternancia*, 2003, AMEP – Senado de la República, México.

- ◆ \_\_\_\_\_, “Superpresidencialismo y régimen presidencial”, en *La ciencia política en México*, Mauricio Medino (coordinador), 1999, CONACULTA - FCE, México.
- ◆ Espinoza Toledo, Ricardo y Meyenberg, Yolanda, “Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México”, en Yolanda Meyenberg (coordinadora), *El dos de Julio: reflexiones posteriores*, 2001, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-IIS-UAMI, México.
- ◆ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2003, Porrúa-UNAM, México.
- ◆ Gonzáles Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*”, 1981, Era, México.
- ◆ Hernández Chávez, Alicia, “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coordinadora), *Presidencialismo y sistema...*, *op. cit.*
- ◆ Hurtado, Javier, *El sistema Presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, 2001, FCE- Universidad de Guadalajara, México.
- ◆ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM, México.
- ◆ Meyenberg Leycegui, Yolanda, “Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en la Cámara de Diputados”, en Luisa Bejar y Rosa María Mirón (coord.), *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, 2003, AMEP-Senado de la República.
- ◆ Nava, María del Carmen; Weldon, Jeffrey A. y Yáñez, Jorge, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, 2000, Porrúa–Cámara de Diputados LVII Legislatura, México.
- ◆ Pedroza de la Llave, Susana Talía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, 2003, Porrúa, México.
- ◆ Pérez Fernández del Castillo, Germán, “La gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, 2000, Porrúa–Cámara de Diputados LVII Legislatura, México.

- ◆ Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, 2000, H. Cámara de Diputados– Porrúa, México.
- ◆ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 1994, FCE, México.
- ◆ \_\_\_\_\_, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, 1976, Alianza editorial, España.
- ◆ Ugalde, Luis Carlos, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial” en Cecilia Mora-Donatto (Coor.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- ◆ Woldenberg, José, “Sistema político, partidos y elecciones en México, en Pedro Aguirre; Alberto Begné y José Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, 1997, Nuevo Horizonte Editores-Trazos centro de Investigación-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México.

## Hemerografía

- ◆ Becerra Chávez, Pablo Javier, “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas”, en *Polis 94. Estudios teóricos, urbano rurales y político electorales*, 1995, UAM-I, México.
- ◆ Casar, María 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, México, primer semestre de 2000.
- ◆ \_\_\_\_\_, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996.
- ◆ \_\_\_\_\_, “Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1999.
- ◆ Castillo, Javier Santiago, “El poder legislativo: de la hegemonía al pluralismo”, en *Diálogo y Debate*, núm. 9-10, año 2, México, julio-diciembre de 1999.
- ◆ Espinoza Toledo, Ricardo, “La experiencia reciente del Congreso Mexicano (LVII y LVIII legislaturas)”, en *Configuraciones*, Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto para la transición democrática, núm. 12-13, abril-septiembre de 2003.
- ◆ \_\_\_\_\_, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, 1999, IFE, Cuaderno de divulgación núm. 20, México.
- ◆ Hurtado, Javier, *Gobiernos y democracia*, 1999, IFE, Cuaderno de divulgación núm. 19, México.
- ◆ Mendoza Berrueto, Eliseo, “Presidencialismo y democracia”, en *Diálogo y debate*, núm. 2, año 1, México, Julio-Septiembre, 1997.
- ◆ Prud’homme, Jean-François, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996.
- ◆ Savage, Mónica, “LVIII Legislatura: el recuento”, en *Voz y voto*, núm. 123, México, 15 de mayo de 2003.
- ◆ \_\_\_\_\_, “Reformas estancadas”, en *Voz y voto*, núm. 122, México, 15 de abril de 2003.

## Fuentes electrónicas

- ◆ Cámara de diputados disponible en <http://www.camaradediputados.gob.mx>
- ◆ La *Gaceta Parlamentaria* disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx>
- ◆ Fernández Sepúlveda, Roberto, “Legislar es concertar. La nueva realidad del Congreso mexicano y su relación con el Ejecutivo”, en Etcétera, disponible en <http://www.etcetera.com.mx/2000/392/rfs392.html>
- ◆ “Seguimiento de la LVIII Legislatura” en *Fundar-Centro de Análisis e Investigación*, disponible en: [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii\\_legislatura/descripcion.html](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii_legislatura/descripcion.html).