



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

El Sistema Presidencial Mexicano

Gobierno dividido y parálisis legislativa durante la
presidencia de Ernesto Zedillo y Vicente Fox

T E S I N A

QUE PRESENTA

JESÚS PACHECO ARANGO

MATRICULA: 2163054575

Para acreditar el requisito del trabajo terminal y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

DR. ALEJANDRO FAVELA GAVIA

MTRO. MIGUEL GÓNZALEZ MADRID

ASESOR

LECTOR

Alcaldía Iztapalapa, Ciudad de México, 30 de noviembre de 2020.



Casa abierta al tiempo
 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad Iztapalapa
 DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
 DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)
 (s) Jesús Pacheco Avango

matrícula(s) 2163059575 con el título de
El Sistema Presidencial Mexicano. Gobierno dividido y parlisis
Legislativa durante la presidencia de Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Alejandro Tavares Pavia

Lector

Mtro. Miguel González Madrid

Fecha 30/ Nov/ 2020 Trim: 20-P No. Registro de Tesina: PAJ/2020-P

EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

A mis padres, Maribel y Jesús

ÍNDICE

Introducción Generalpág. 5

Capítulo I. Origen, Tipos y Características del Presidencialismo

1.1 Introducciónpág. 8
 1.2 Sistema de Gobiernopág. 9
 1.3 Sistema de División de Poderespág. 10
 1.4 Sistema Presidencial de los Estados Unidos.....pág. 14
 1.5 Tipologías del Sistema Presidencial.....pág. 19
 1.6 Características del Sistema Presidencial.....pág. 25

Capítulo II. Presidencialismo en México

2.1 Introducciónpág. 34
 2.2 Sistema Presidencial en Formaciónpág. 35
 2.3 Poder Presidencial Posrevolucionariopág. 51
 2.4 Sistema Presidencial en Transición.....pág. 58
 2.5 Límites y Controles al Poder Presidencialpág. 60

Capítulo III. Gobierno Dividido y Parálisis Legislativa

3.1 Introducciónpág. 65
 3.2 Gobiernos Divididospág. 66
 3.3 Funcionamiento del Congreso Mexicano.....pág. 68
 3.4 Eficacia legislativa (1997-2006).....pág. 69
 3.5 Coaliciones en el Congreso (1997-2006)pág. 74
 3.6 Parálisis legislativapág. 78

Conclusiones.....pág. 81

Fuentes Consultadaspág. 84

INTRODUCCIÓN

Nuestra democracia pluralista está urgida de representatividad y de eficacia, dos valores que suelen considerarse incompatibles, pero que en todo caso deben encontrar su espacio de armonización y equilibrio. (Lujambio 2010, p. 41)

El funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de los actores políticos que interactúan con ellas son objeto de estudio en la Ciencia Política. Desde una perspectiva académica es necesario analizar esta relación para identificar con precisión las condiciones de estabilidad de los gobiernos.

En México, el desafío de las instituciones políticas en el desarrollo de la democracia ha sido a través del sistema presidencial. La Constitución de 1814 estableció por primera vez la institución presidencial y a partir de entonces ha permanecido como pieza fundamental del sistema político. Así iniciaría la evolución constitucional del naciente presidencialismo mexicano, el cual estuvo influenciado indirectamente por el gobierno establecido en la Constitución de los Estados Unidos.

Esta adaptación implicaba un modelo institucional caracterizado por la división de poderes, mediante el cual los constituyentes y políticos mexicanos pretendían concentrar poder en la figura del Presidente con el propósito de erradicar los problemas de inestabilidad política e ingobernabilidad que aquejaban al país.

Sin embargo, el resultado esperado no aconteció, pues las condiciones de estabilidad continuaron ausentes; por el contrario, seguían los conflictos internos y las intervenciones externas, las cuales desestabilizaban aún más al país. Fue hasta la Constitución de 1917 cuando el sistema presidencial consolidó características propias que se adaptaban a las condiciones en las que se encontraba el país, y finalmente, parecía que el sistema político mexicano se encaminaría a la tan anhelada democracia.

Pero no fue así, en el periodo posterior a la Revolución, el Presidente y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaron el acceso a los puestos de elección popular. En consecuencia, sometieron a las instituciones involucradas en el proceso de legislación; es decir, había una subordinación del Congreso al poder presidencial, por lo que el Ejecutivo tenía una posición dominante como legislador.

La transición democrática fue modificando esta situación política a través de una serie de arreglos institucionales, los cuales obtuvieron efectos significativos a partir 1988, cuando algunos estados presentaron gobiernos en los que el partido en el poder no contaba con la mayoría en el Congreso local. Sin embargo, hasta 1997 comenzó la etapa de gobiernos divididos en México, pues el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados.

En 2000, el cambio de partido político en la presidencia de la República terminó con la hegemonía del PRI, además en el Congreso ningún partido obtendría la mayoría, lo cual aumentó más la pluralidad de partidos presentes en el escenario político, por lo que el proceso de legislación sufrió una transformación más evidente. Ahora, la necesidad de negociar cualquier asunto quedaría establecida, pues la presencia de partidos distintos al del Presidente implicaba coaliciones al interior del Congreso.

Así el sistema presidencial en México comenzó a funcionar con gobierno dividido, el cual tiene importantes implicaciones en el proceso de legislación; es decir, los cambios legislativos ya no dependen exclusivamente del Presidente y su partido, sino de la capacidad del Poder Ejecutivo para establecer acuerdos con los partidos de oposición, pues mientras el PRI mantuvo su hegemonía el proceso legislativo era definido por el Ejecutivo.

Es necesario un análisis del sistema presidencial desde la gobernabilidad para comprobar su intervención en las circunstancias políticas actuales. Por ello, esta investigación estudiará a partir de su origen como sistema de gobierno hasta las consecuencias que tiene en el proceso de legislación en México.

El orden de las consideraciones será el siguiente: en la primera parte, se responderá cómo y dónde surgió el presidencialismo, además se compararán dos formas distintas de sistema de gobierno, presidencialismo vis a vis parlamentarismo, para identificar los criterios definitorios del sistema presidencial. Asimismo, se pretende ubicar el gobierno de México en algún tipo de presidencialismo, pues los sistemas presidenciales en América Latina se han alejado del modelo establecido en el gobierno de los Estados Unidos.

En la segunda parte, se comprobará si las consecuencias políticas atribuidas al sistema de gobierno presidencial están presentes en México. Con base en un análisis del proceso histórico se pretende revisar la formación del presidencialismo, después el periodo posrevolucionario en el cual las instituciones estuvieron sometidas por el poder presidencial, por último, la transición democrática que mediante límites y controles configuró el equilibrio de poder del sistema político contemporáneo.

Finalmente, en la tercera parte, se evaluará el proceso de legislación del sistema presidencial mexicano a través de un conjunto de indicadores: el origen de las iniciativas de ley, su tasa de aprobación y las coaliciones al interior del Congreso. El periodo de análisis contempla las tres primeras experiencias de gobiernos divididos, las cuales van de la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo al término de la presidencia de Vicente Fox (1997-2006).

A partir del estudio de una base de datos de las votaciones en la Cámara de Diputados (LVII, LVIII y LIX Legislaturas) se demostrará que la percepción de un Congreso improductivo y opuesto a las iniciativas del Poder Ejecutivo y su partido no tiene sustento en la realidad. Así pues, se justifica la tesis de que la pluralidad del Congreso se ha traducido en capacidad para establecer acuerdos y que la ausencia de mayorías para el partido del Presidente no ha llevado a la parálisis legislativa.

CAPÍTULO I. ORIGEN, TIPOS Y CARACTERÍSTICAS DEL PRESIDENCIALISMO

1.1 INTRODUCCIÓN

La gobernabilidad y su relación con la democracia es una cuestión ampliamente estudiada en la Ciencia Política. El sistema parlamentario ha sido considerado el modelo democrático por excelencia. Sin embargo, el presidencialismo de los Estados Unidos encontró en la institución presidencial un instrumento eficaz de gobernabilidad.

El parlamentarismo tiene como principal característica que el Poder Legislativo ejerce control sobre el gobierno; es decir, el Parlamento es la única institución encargada de designar y remover al Poder Ejecutivo. Así el Legislativo es eje central de este sistema de gobierno. En cambio, en el presidencialismo existe una separación de poderes desde su designación; esto es, los poderes Ejecutivo y Legislativo son elegidos por sufragio universal. Por ello, el Presidente no depende de la voluntad del Poder Legislativo para subsistir.

Con base en las diferencias se evaluará la estabilidad política del sistema presidencial. A partir del parlamentarismo de Inglaterra y del presidencialismo de los Estados Unidos podrá comprobarse la relación en el origen de ambos sistemas. Además que los sistemas presidenciales en América Latina se han alejado de la configuración establecida por los constituyentes estadounidenses, por lo cual los gobiernos de la región adoptaron otras características, las cuales permiten ubicar los tipos de presidencialismo en Latinoamérica. Por último, se expondrán los argumentos que los críticos y defensores han aportado para determinar el grado de democracia presente en el presidencialismo.

Este capítulo analizará los sistemas de gobierno, en específico al presidencialismo y sus notables diferencias con otra opción de forma de gobierno: el parlamentarismo. El estudio comparativo observará el origen del sistema presidencial, tipologías y características esenciales que lo definen.

1.2 SISTEMA DE GOBIERNO

El término sistema de gobierno se utiliza frecuentemente para referirse a sistema político. Sin embargo, aquél solo se refiere al ámbito institucional, pues este último es un concepto más amplio. De acuerdo al concepto de la política de tres dimensiones, el sistema político contempla (Nohlen 2006):

1. Las instituciones políticas.
2. Los procesos políticos.
3. Las decisiones políticas.

Esta investigación analizará los sistemas de gobierno. Así pues, para su estudio es fundamental definir sistema político, el cual está determinado por:

1. Tipos de régimen: democracia o dictadura.
2. Tipos de sistema de gobierno: presidencialismo o parlamentarismo.
3. Formas de representación política y social: participación política, pluralismo, corporativismo

El sistema político, para Easton (1953), es destinatario de las demandas sociales y proveedor de decisiones obligatorias. De acuerdo con este pensador, a través de un proceso de organización y conducción el sistema político puede traducir las demandas.

Finalmente, para la comprensión del concepto de sistema de gobierno es necesario comprobar los fenómenos que interactúan con las instituciones políticas; es decir, el comportamiento de los actores políticos. Según Scharpf (1997), el institucionalismo basado en los actores reconoce que la acción política se produce en un contexto de arreglos institucionales, los cuales establecen el proceso de toma de decisiones. Por último, el denominado neoinstitucionalismo establece que las instituciones que intervienen en el proceso político no determinan la acción de los actores, pero pueden preestablecerla (Nohlen 2006).

1.3 SISTEMA DE DIVISIÓN DE PODERES

La división del poder como una necesidad de limitar al Estado por el poder que concentra es una concepción del pensamiento político moderno. Así pues, la expresión del Estado en la modernidad son las monarquías absolutas, ya que es el monarca quien concentra el poder.

La crisis del sistema monárquico absoluto causaría una revisión en la teoría política. Por ello, los primeros pensadores políticos modernos intentaron justificar al Estado como la figura que concentra el poder y por ello gobierna a la sociedad. Desde Nicolás Maquiavelo se argumentó que el Estado todo lo puede y cuenta con amplias facultades, además que ningún otro poder puede oponérsele.

La primera etapa del pensamiento político se definió, según Córdova (1994), por la preocupación de consolidar al Estado; la segunda, se caracterizó por limitar, a través de varios instrumentos, el poder que se había concentrado por las monarquías absolutas. Entre los instrumentos con los cuales se pretendía limitar el poder surgió la idea de la división de poderes.

La división de poderes es un instrumento que el Estado asume como medio de autocontrol; es decir, es el sistema que protege a la sociedad frente a los posibles abusos del Estado. Los primeros en postular la división de poderes fueron Locke y después Montesquieu. Para Tena (1963, p. 192):

A partir de Locke, este motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece pasa a ocupar un lugar secundario. Y entonces surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso.

Con base en la realidad política en Inglaterra, Locke hizo sus observaciones e introdujo por primera vez la idea de división de poderes. Concluiría que el poder se dividía en Ejecutivo, Legislativo y Federativo; el primero se encargaba de ejecutar las leyes, el segundo de crearlas y el tercero de las relaciones internacionales.

Después Montesquieu perfeccionó las observaciones concebidas por Locke. Así señalaría que el único sistema de gobierno en el que se garantiza la libertad política es en el cual existe un sistema de división de poderes. Al igual que Locke, Montesquieu divide el poder del Estado en tres, pero lo divide en Ejecutivo, el cual está representado por el monarca, Legislativo que es el Parlamento y Judicial. Según Montesquieu (1971, p. 104):

En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de las gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil [...] Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado.

Para Montesquieu, el hecho de que el gobierno tienda a excederse en el ejercicio de sus facultades es un fenómeno natural, señala que la extralimitación y el abuso son inherentes al concepto de poder. Por ello, Montesquieu (1971, p.103) dice: "Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas [...]"

Del Poder Judicial, Montesquieu (1971, p. 108) afirma: "[...] de los tres poderes que hemos hecho mención el de juzgar es casi nulo [...] ". Esto representa una característica principal de este poder, ya que es el único de los poderes que depende de actualizar algunas circunstancias para funcionar. Al respecto, Córdova (1994, p. 11) dice:

[...] para que este poder pueda actuar se requiere de una situación previa, de un conflicto, que ponga en movimiento el aparato judicial [...] Los poderes Ejecutivo y Legislativo, por el contrario, además de poder actuar sin depender de situaciones determinadas que motiven dicha actuación [...] tienden, por su propia naturaleza, al abuso.

Estos órganos son capaces de concentrar y abusar del poder, por lo cual necesitan aplicarse límites y controles, pues la estabilidad del Estado depende del equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (Córdova 1994). Además aborda un tema importante para el desarrollo del Poder Legislativo, el cual es el bicameralismo como instrumento de control. Al respecto. Montesquieu (1971, p. 109) señala:

[...] compuesto de dos partes el Poder Legislativo, la una encadenará a la otra por la mutua facultad de veto. Ambas estarán ligadas por el Poder Ejecutivo, como este por el Legislativo [...] Estos tres poderes (puesto que hay dos en el Legislativo) se neutralizarán produciendo la inacción. Pero impulsados por el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzados a ir de concierto.

En relación con el equilibrio de poderes, Montesquieu (1971, p. 107) dice:

[...] si el Ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del Legislativo, este será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes [...] Pero no conviene la recíproca; el Poder Legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al Ejecutivo, porque la ejecución en su naturaleza y es inútil limitarla [...]

Por ello, es indispensable analizar al Poder Ejecutivo, ya que es el poder encargado de ejecutar las leyes; es decir, ejercer las funciones administrativas del Estado, por lo cual se le ha denominado poder administrativo.

El Poder Ejecutivo, de acuerdo con Burgoa (1985, p. 542):

[...] implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia del conflicto [...]

La facultad de ejecutar las leyes debe ser entendida como la gestión y administración de los asuntos públicos, como una función aplicativa de las leyes, dicha facultad necesita para su ejercicio un conjunto de atribuciones. Estas facultades representan los instrumentos de administración de un Estado. Por ello, Linares (1985, p. 542) dice:

La misión del poder Ejecutivo es, pues, mucho más vasta e importante que una mera ejecución de las leyes, por más amplias que fueran las reglas que rijan dicha ejecución. Podría decirse, en general, que aquella consiste en la gestión y administración de los asuntos públicos. La función legislativa y la función jurisdiccional no revelan sino la vida abstracta del Estado, cuya vida concreta es la gestión de los asuntos públicos, o sea, la administración en un sentido amplio.

Este conjunto de atribuciones y el hecho de que el Ejecutivo sea unipersonal, son las causas para que un gran número de pensadores hayan coincidido en afirmar que dicho poder tiende a concentrar y a abusar del poder. Finalmente, es posible afirmar que la complejidad a la que han tenido que enfrentarse los países en relación con la forma de su gobierno, es establecer un Poder Ejecutivo con mayores o menores atribuciones frente a los demás poderes, sobre todo frente al Poder Legislativo, ya que es el verdadero límite y control del Poder Ejecutivo.

1.4 SISTEMA PRESIDENCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

El origen de los dos sistemas de gobierno analizados se encuentra relacionado. Según Tocqueville (1963, p. 125):

Cuando una monarquía se transforma poco a poco en República, el Poder Ejecutivo conserva en ella títulos, honores, respeto y aún dinero, largo tiempo después de que ha perdido en realidad el poder.

El sistema de gobierno presidencial surgió en los Estados Unidos, pero el origen está en Inglaterra. El presidencialismo y parlamentarismo, afirma Demicheli (1950, p. 21):

[...] reconocen su respectivo origen el uno en la Constitución norteamericana de 1787, y el otro en el parlamentarismo británico del siglo XVIII. Pero en el fondo de los hechos ambos provienen por igual de la evolución política de Inglaterra, y de la lucha sin tregua del Parlamento con la Corona... Cuando el Parlamento inglés logró igualar los poderes del rey a raíz de las diversas revoluciones y cambios dinásticos de fines del siglo XVII, fue tomado de modelo por Montesquieu para fundar su teoría de la división de poderes, en contrabalanceado equilibrio político. La Carta norteamericana, por su lado, siguió fielmente esas enseñanzas, organizando un gobierno de estricta separación entre Ejecutivo y Legislativo... Pero Inglaterra, luego de inspirar a Montesquieu, continuó evolucionando, y poco después su Parlamento superaba y dominaba a la monarquía, privando al rey de la materialidad misma del gobierno para entregarlo a ministros de su confianza. Surge entonces el sistema parlamentario.

Ahora bien, la Independencia estadounidense de Inglaterra no representa una ruptura categórica con el pasado. Por el contrario, es posible afirmar que la historia posrevolucionaria de los Estados Unidos es la formación de un sistema de gobierno cuyas bases habían sido preestablecidas (Córdova 1994).

El sistema de gobierno de los Estados Unidos fue influenciado indirectamente por la historia de Inglaterra. No obstante, por las innovaciones establecidas en la Constitución de Filadelfia en 1787, difiere enormemente del sistema inglés. La introducción de un sistema federal, un aparato judicial y la elección del Ejecutivo por parte del pueblo son solo algunas de las características únicas de la Constitución de los Estados Unidos. Por lo que, según Córdova (1994, p. 19):

[...] el presidencialismo norteamericano es una creación del Constituyente de Filadelfia que no tiene ninguna raíz histórica previa, es tan erróneo como pensar que la única razón de ser del mismo es la figura del monarca británico y que el presidente es si no un mero retrato, sin distinciones, de aquel [...]

El sistema presidencial de los Estados Unidos se ha caracterizado por mantener un equilibrio entre los órganos del Estado, ya que todos se encuentran interrelacionados en cuanto a límites y controles mutuos. Además la soberanía se distribuye entre todos los poderes. Por el contrario, en el sistema parlamentario la soberanía reside solo en el Poder Legislativo, pues ante él responde y depende el Ejecutivo compuesto por un gabinete de gobierno. Al pensar en su sistema de gobierno, la Constitución de Filadelfia mantuvo la vista puesta en las instituciones de Inglaterra. La figura del Presidente no es la excepción, pues la figura del monarca influyó a los estadounidenses.

De acuerdo con Hamilton (1987, p. 296):

El presidente de los Estados Unidos sería un funcionario elegido por el pueblo por un periodo de *cuatro* años; el rey de la Gran Bretaña es un príncipe perpetuo y *hereditario*. El primero está expuesto a ser castigado y destituido; la persona del segundo es sagrada e inviolable. Aquel tendrá un derecho *limitado* frente a los actos del Legislativo; este posee un veto absoluto. Uno está autorizado para mandar a las fuerzas militares y navales de la nación; el otro, además de este derecho, dispone el *de declarar la guerra y de reclutar y organizar* ejércitos y flotas de propia autoridad. Uno gozará de facultades concurrentes con una rama de la legislatura para la negociación de tratados; el otro es el *poseedor exclusivo* de la potestad de celebrarlos. De modo semejante, uno tendrá facultad concurrente para nombrar las personas que deban ocupar empleos públicos; el otro el único autor de los nombramientos. A uno le está prohibido conferir toda clase de privilegios; el otro puede convertir a los extranjeros en ciudadanos, a los plebeyos en nobles [...]

En consecuencia, comparar al Presidente con el monarca de Inglaterra es desproporcionado, aunque, como se ha analizado, si haya tenido influencia. El Presidente a pesar de no concentrar igual de poder que el monarca, tampoco es una institución limitada en cuanto a sus facultades; es decir, cuenta con los instrumentos necesarios para la conducción inmediata y eficaz del gobierno. Esta característica es la más importante del sistema presidencial. Por ello, Hamilton (1987, p. 297) afirma:

Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos

esencial para la firme administración de las leyes [...] El hombre más ignorante de la historia de Roma sabe cuan a menudo se vio obligada esa república a buscar refugio en el poder absoluto de un solo hombre, amparado por el título formidable de dictador [...] un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno.

Este pensador está afirmando que un gobierno sea bueno o malo depende de su autoridad. De acuerdo con este argumento, la eficacia en la conducción de un país se debe a que el Poder Ejecutivo este dotado de las facultades suficientes para lograrlo; de otro modo la gobernabilidad de un país sería imposible. También Tocqueville (1963, p. 123) confirma:

[...] los legisladores de la Unión reconocieron que el Poder Ejecutivo no podría desempeñar digna y útilmente su tarea, sino le daban más estabilidad y más fuerza que las que le habían concedido los Estados particulares [...] querían crear un poder Ejecutivo que dependiese de la mayoría y que, sin embargo, fuera bastante fuerte por sí mismo para obrar con libertad en su esfera.

Un sistema de gobierno en el cual se establezcan amplias facultades al Ejecutivo; es decir, que le faciliten el ejercicio del gobierno sin que tenga límites y controles por parte de otros órganos es un acercamiento a un gobierno autocrático, el cual se asemeja a la monarquía (Córdova 1994). Al respecto, Hamilton (1987, p. 298) señala:

[...] los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes [...]

Al establecer los instrumentos de cada órgano se fundamentó la idea de la división del poder mediante límites. Sin embargo, la idea de un Ejecutivo fuerte surge de las facultades que la Constitución atribuye al Presidente para permitirle una actuación inmediata y eficaz como jefe de gobierno. Así pues, estas atribuciones son una de las fuentes más importantes del poder presidencial, pero también representan el límite del ejercicio de ese poder.

La Constitución de los Estados Unidos estableció: "El Ejecutivo residirá en un Presidente de los Estados Unidos de América, quien desempeñará su cargo durante el término de cuatro años y que [...] será elegido [...]" (art. 2). En relación con la restricción temporal del Presidente y con la reelección es la manera de hacer de la elección un instrumento mediante el cual el pueblo muestre su aprobación o no en relación con el Presidente, ya que si se está de acuerdo con él lo reelegirán para un nuevo periodo, pero si lo desaprueban elegirán a otro.

Ahora bien, la elección del Presidente representa un límite al poder del mismo, pues implica una dependencia de este frente al pueblo, el cual lo designa a través del voto. En cambio, en el sistema parlamentario el Poder Ejecutivo depende del Legislativo, pues este es quien lo designa, por lo que el Ejecutivo responde de su actividad frente al Parlamento. Pero en el sistema presidencial la responsabilidad del Presidente es con el pueblo, el cual lo instituye por medio de la elección y lo convierte en su conductor político.

La idea de elegir al Presidente surgió para limitar su poder y del mismo modo es la fuente del poder político del Presidente estadounidense. La Constitución de los Estados Unidos defiende un balance de división de poderes fundamentado en límites y controles mutuos, también un equilibrio que se da entre la posibilidad de gobiernos eficaces, debido al establecimiento de un sistema presidencial unipersonal, el cual atribuye al Presidente amplias facultades, y respeto a principios democráticos que impidan que ese poder bien dotado se convierta en autocracia (Córdova 1994). Así el titular del Ejecutivo, que podría abusar de su poder, se encuentra controlado sin que ese límite se convierta en un obstáculo para ejercer un gobierno inmediato y eficaz.

1.5 TIPOLOGÍAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

El buen funcionamiento de un sistema de gobierno depende si puede adaptarse a las características sociopolíticas, económicas y culturales de un país (Carpizo 2014). Como se ha analizado, los sistemas de gobierno se pueden identificar mediante dos modelos:

1. Sistema parlamentario- inglés.
2. Sistema presidencial- estadounidense.

El proceso histórico y político ha sido distinto en todos los países del mundo. Por ello, la configuración de los sistemas de gobierno es diferente. Sin embargo, comparten algunas características que han permitido clasificarlos. En cuanto al sistema parlamentario Sartori (1994) los clasificó en:

1. El modelo inglés, de primer ministro o gabinete.
2. El gobierno de asamblea de la tercera y cuarta República de Francia.
3. El controlado por los partidos.

Por otro lado, Vergottini (2004) los diferenció entre:

1. Parlamentarismo mayoritario o con predominio del gobierno: Inglaterra.
2. Predominio del parlamento: Bélgica y Holanda.
3. Neoparlamentarismo: Israel.

Prelot (1980) los clasificó de la manera siguiente:

1. De acuerdo con quien tiene la supremacía política. Dentro de esta distinguió en el cual predomina el jefe de Estado, el jefe de gobierno y el Parlamento.

2. Con base en la ubicación geográfica, los agrupó en cuatro regiones: Gran Bretaña, las monarquías de Europa del Norte, las Repúblicas de Europa Occidental y los Estados de África.

El análisis anterior también es aplicable al sistema presidencial. Por ejemplo, David (1982) observó que los sistemas presidenciales en América Latina se habían configurado diferentes al sistema de los Estados Unidos, en consecuencia, obtuvieron otros resultados. También Duverger (1962) insistió en que el sistema presidencial estadounidense era diferente al de Latinoamérica, pues en esta región las facultades del Presidente se habían incrementado y las del Congreso habían disminuido.

En definitiva, existen notables diferencias entre el sistema presidencial de los Estados Unidos y los de América Latina. No obstante, los gobiernos en Latinoamérica comparten características similares. Serrafiero (1998) señala tres elementos característicos de los sistemas presidenciales en América Latina:

1. La legitimación autónoma del Presidente.
2. Las amplias facultades que se le atribuyen al Presidente.
3. La ausencia de control institucional.

También Sánchez (2000) señala tres elementos presentes en los sistemas de gobierno de la región:

1. La designación por elección del Presidente.
2. Las facultades más amplias que las del Presidente de los Estados Unidos.
3. La relación conflictiva con el Congreso.

Estas características similares en los sistemas presidenciales de América Latina han permitido agruparlos en diferentes tipos. Loewenstein (1949) desarrolló una de las tipologías más importantes. Clasificó a los sistemas presidenciales en tres tipos:

1. Presidencialismo puro: se caracteriza por la elección directa del Presidente, además los integrantes del gabinete solamente tienen la función de ayudantes y su nombramiento depende del Presidente.
2. Presidencialismo atenuado: el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente y sus ministros, además el Presidente está limitado en sus decisiones por los ministros y estos son responsables ante el Presidente.
3. Parlamentarismo aproximado: en algunos sistemas presidenciales se empezaron a introducir instrumentos parlamentarios: por ejemplo, la responsabilidad ministerial individual y colectiva ante el Congreso.

Loewenstein también enfatiza que los sistemas presidenciales de América Latina tomaron otra dirección respecto al modelo de los Estados Unidos, además que no había solo un tipo de sistema presidencial en la región.

Por otra parte, Lánzaró (2001) distinguió entre presidencialismo de mayoría y presidencialismo pluralista. El presidencialismo de mayoría implica que el que gana, gobierna. Por el contrario, en el presidencialismo pluralista el que gana comparte el triunfo y se ve obligado a negociar en el Congreso. Así pues, Lánzaró resalta seis parámetros para diferenciar entre sistema presidencial de mayoría y pluralista:

1. La relación del Poder Ejecutivo con el Congreso, la competencia entre ellos, la participación del Presidente en el proceso legislativo, las facultades legislativas del Presidente; la organización del Poder Legislativo, el número de cámaras y la fuerza de las comisiones.
2. El grado de descentralización política; las repercusiones del federalismo en la conformación del sistema de partidos y las instancias centrales de gobierno.
3. El sistema de partidos: el grado de pluralismo, la legitimidad compartida, la alternancia, la competitividad; el sistema electoral, el principio proporcional o mixto, la inclusión de diversas opciones políticas.

4. Las reglas informales, las culturas políticas y partidarias con mayores o menores grados de heterogeneidad.
5. Los estilos de liderazgo y legitimación. El apego a la Constitución y los poderes metaconstitucionales que adquiere el Presidente.
6. Los ejercicios plebiscitarios, los cuales pueden conducir al hiperpresidencialismo o a un gobierno pluralista.

En definitiva, Lánzaró (2001) hace una importante contribución, afirma que el presidencialismo no solo puede ser gobierno de mayoría., pues un aspecto característico del sistema presidencial latinoamericano son las coaliciones, las cuales existen cuando el Poder Ejecutivo no tiene la mayoría en el Congreso y necesita impulsar su agenda legislativa. Dentro de los países de la región México es un ejemplo de gobierno dividido.

Por último, es necesario exponer la tipología propuesta por Carpizo (2014), con base en dos perspectivas hace una importante contribución. A partir del arreglo institucional y desde la realidad política. Dentro del arreglo institucional identificó cinco tipos:

1. Presidencialismo puro.
 2. Presidencialismo predominante.
 3. Presidencialismo atemperado.
 4. Presidencialismo con matices parlamentarios.
 5. Presidencialismo parlamentarizado.
-
1. El presidencialismo puro es aquel que se aproxima al modelo estadounidense; es decir, el Poder Ejecutivo es unitario, el pueblo es quien designa al Presidente para un periodo determinado, además están presentes los límites y controles entre poderes. También el Presidente designa y remueve a los ministros, los cuales son responsables ante él, ni el Presidente ni los ministros son responsables ante el Congreso. Por último, se le denomina puro porque no tiene aspectos parlamentarios.

2. El presidencialismo predominante se caracteriza por las amplias facultades que le atribuye la Constitución al Poder Ejecutivo. Por ello, existe un desequilibrio de poderes a favor del Ejecutivo, por lo que los controles a su accionar son débiles. En el presidencialismo puro el diseño constitucional es de equilibrio de poderes, para lo cual se establece un buen sistema de contrapesos entre los órganos de poder. Por el contrario, en el presidencialismo predominante el arreglo institucional hace del presidente el eje del sistema político, en consecuencia, existe un desequilibrio en los límites y controles para su beneficio.
3. El presidencialismo atemperado es el cual la Constitución fortalece al Poder Legislativo y le atribuye importantes facultades. El Presidente no tiene la facultad de veto y sus atribuciones legislativas son limitadas y las del Congreso ilimitadas.
4. El presidencialismo con matices parlamentarios es aquel en el cual los controles entre poderes son propios del sistema presidencial, pero tiene algunos aspectos parlamentarios. Por ejemplo, la existencia de un consejo de ministros con amplias facultades, cuyos integrantes son removidos por el Presidente y el Congreso puede censurar a un ministro por votación de mayoría calificada. Estos aspectos pueden combinarse, cuando la facultad de veto del Presidente puede ser superado con la mayoría simple en el Congreso.
5. El presidencialismo parlamentarizado se caracteriza porque el Presidente es designado por el pueblo para un periodo fijo y nombra con libertad a los ministros. Sin embargo, tiene controles del sistema parlamentario, los cuales llegan a modificar el sistema presidencial. Por ejemplo, el gabinete y los ministros son responsables ante el Presidente y el Congreso. Además el Congreso puede censurar a los ministros, incluso al Presidente. Por último, el Presidente puede disolver al Congreso y convocar a elecciones.

Por otra parte, desde la perspectiva de la realidad institucional distinguió tres tipos (Carpizo 2014):

1. Presidencialismo hegemónico.
 2. Presidencialismo equilibrado.
 3. Presidencialismo débil.
-
1. En el presidencialismo hegemónico existe un partido predominante, bipartidismo y el Presidente es jefe de su partido. También el Ejecutivo cuenta con mayoría en el Congreso. Además el grado de disciplina partidaria es muy alto. Finalmente, los controles constitucionales entre poderes son débiles y las iniciativas presentadas por el Presidente son aprobadas por el Congreso sin mayor dificultad.
 2. En el presidencialismo equilibrado el sistema de partidos está constituido por bipartidismo, tripartidismo o multipartidismo. Cuando el Presidente no tiene mayoría en el Congreso, intentará construirla a través de gobierno de coalición. Existe cierta disciplina partidaria pero no es tan rigurosa. Cada uno de los poderes ejerce las facultades que establece la Constitución. Los controles constitucionales funcionan como contrapesos entre los poderes. Para que las iniciativas del Poder Ejecutivo sean aprobadas necesitará dialogar con su propio partido, con el partido en el gobierno de coalición o con los otros partidos en el Congreso, por consecuencia, estas iniciativas sufren modificaciones como resultado de las negociaciones.
 3. En el presidencialismo débil el sistema de partidos es multipartidista y la distancia ideológica entre los partidos es amplia. El Presidente no tiene mayoría en el Congreso, lo cual es un obstáculo para la aprobación de sus iniciativas. La disciplina partidaria es irrelevante debido al gran número de partidos. Por último, los controles constitucionales favorecen al Poder Legislativo y las iniciativas del Presidente difícilmente son aprobadas por el excesivo poder del Congreso.

En conclusión, la configuración de los sistemas presidenciales en América Latina fue distinta a la de los Estados Unidos, por lo que desarrollaron otras características. Por ello, es necesario identificar el tipo de presidencialismo en México. Con base en la tipología propuesta por Carpizo es posible ubicar a México en algún tipo de presidencialismo. Por parte del arreglo institucional fue presidencialismo predominante, pero con el inicio de la transición democrática está evolucionando hacia un presidencialismo puro. Por otra parte, desde la realidad institucional el presidencialismo mexicano se identifica con el presidencialismo hegemónico y transita hacia un presidencialismo equilibrado

1.6 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

EL análisis de las características que diferencian al sistema presidencial del parlamentario determinan las bases para entender las formas de gobierno en América Latina (Carpizo 2006). Estas características han sido abordadas por varios pensadores. Por ejemplo, Duverger (1962) afirma que el sistema presidencial se caracteriza por la división de poderes, la elección del Presidente por medio del sufragio, el nombramiento y la remoción de miembros de su gabinete y que no tienen responsabilidad ante el Parlamento.

También para LaPalombara (1974) en el sistema presidencial el Presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno, es independiente del Poder Legislativo, por lo que no depende de él para subsistir, los poderes Ejecutivo y Legislativo son independientes; es decir, el Legislativo no está obligado a aprobar las iniciativas de ley que presenta el Ejecutivo y este puede vetar las iniciativas del Congreso, además el presidente puede realizar nombramientos, también el Ejecutivo puede apelar al pueblo por medio de plebiscitos y referendos, el Legislativo puede remover al presidente, el presidente tiene facultades para elegir a los integrantes del gabinete, presentar iniciativas de ley y para presentar el presupuesto; el pueblo elige al presidente.

Ahora bien, para comprender las características que configuran el sistema presidencial es necesario compararlas con las del sistema parlamentario. Las características del parlamentarismo son:

1. Los integrantes del gabinete, Poder Ejecutivo, también son integrantes del Parlamento, Poder Legislativo.
2. El gabinete está compuesto por los representantes del partido mayoritario o por los dirigentes de los partidos que por coalición obtuvieron la mayoría parlamentaria.
3. El Poder Ejecutivo está constituido por un jefe de Estado, el cual tiene funciones de representación y un jefe de gobierno que conduce la administración y el gobierno.
4. En el gabinete hay un integrante con mayor dominio, al cual se le denomina Primer Ministro.
5. El gabinete subsistirá con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
6. La administración pública está dirigida por el gabinete, pero bajo supervisión del Parlamento.
7. Entre Parlamento y gobierno el control es recíproco. Por una parte, el Parlamento puede exigir responsabilidad al gobierno, también puede negar un voto de confianza o de censura al gabinete. Por su parte, el gobierno puede pedirle al jefe de Estado que disuelva el parlamento.

En síntesis, las características del sistema presidencial son:

1. El Poder Ejecutivo es unitario; es decir, el Presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno a la vez.
2. El Presidente es electo por voto popular y no por el Poder Legislativo.
3. El Presidente nombra y remueve a los secretarios de Estado.
4. Tanto el Presidente como los secretarios de Estado no son responsables ante el Congreso.

5. El Presidente y los secretarios de Estado no pueden ser integrantes del Congreso.
6. El Presidente puede pertenecer a un partido distinto al que tiene mayoría en el Congreso.
7. El Presidente no puede disolver el Congreso.

Finalmente, Carpizo (2006) simplifica la configuración del sistema presidencial y presenta tres características fundamentales:

1. La división entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Por lo que cada uno es elegido por voto popular; es decir, el Congreso no designa al Presidente.
2. Los periodos para los que fueron electos el Ejecutivo y Legislativo son fijos y ninguno puede modificar el periodo del otro.
3. Los controles entre ambos son mutuos.

Sumado a estas características, Carpizo (2006) señala varias observaciones respecto al presidencialismo, entre las cuales destacan:

1. El Congreso no cuenta con la facultad de censurar al Poder Ejecutivo, porque no es responsable ante él debido a que el Presidente es electo por voto popular.
2. El control más importante que tiene el Presidente es su facultad de veto. Si el veto se puede rechazar por simple mayoría no implica algún control.
3. El Poder Legislativo tiene varias facultades de control. Por ejemplo, la ratificación de nombramientos y actos realizados por el Presidente.
4. Los sistemas presidenciales funcionan distinto con base en el número de partidos existentes; es decir, si se establece un bipartidismo, tripartidismo o multipartidismo.
5. Para que el sistema presidencial funcione de manera adecuada es necesario tener cuidado del arreglo institucional; es decir, evitar los obstáculos que dificultan su buen funcionamiento.

Con base en las características del sistema presidencial los defensores y críticos han destacado consecuencias políticas diferentes en cada criterio definitorio. Por ejemplo, los defensores atribuyen un mayor grado de democracia y estabilidad política a la elección popular del jefe del Poder Ejecutivo, antes que dejar esta decisión a la manipulación de políticos (Casar 1996). Sin embargo, los que apoyan al sistema parlamentario, afirman que no es una ventaja.

1. En la mayoría de las elecciones, el Presidente no es elegido por una mayoría, sino por una pluralidad de votos. Al respecto, Linz (2013, p.17) dice:

Si no existe una mínima pluralidad y varios candidatos compiten en una única vuelta, el margen entre el triunfador y su segundo puede ser muy estrecho para apoyar cualquier reclamo de que se realice un plebiscito decisivo.

2. La elección del Presidente genera el fenómeno de todo al ganador, el cual perjudica a las minorías. Por el contrario, en el sistema parlamentario, según Linz (2013, pp. 16-17):

Aunque de las elecciones parlamentarias puede resultar una mayoría absoluta para un partido único, más a menudo otorgan representación a un grupo de partidos. El poder compartido y la formación de coaliciones son bastante comunes, y en consecuencia los titulares están atentos inclusive a las demandas e intereses de los partidos más pequeños.

3. Niega el acceso a los perdedores a posiciones de influencia, incentivando la polarización política. Una vez que el Presidente llega al poder no puede restaurar la unidad de la nación; es decir, no ofrece a sus oponentes un cargo en su administración y así convertirse en el Presidente de todo el pueblo. Estas políticas son posibles pero dependen de la personalidad del

Presidente y de sus opositores, pues al tomar medidas conciliadoras con sus recientes rivales debe considerar que puede provocar que sus aliados lo abandonen o que la oposición rechace trabajar en conjunto, lo cual podría polarizar aún más la relación (Linz 2013).

Adicionalmente, los críticos señalan que los sistemas presidenciales establecen principios contradictorios. Por ejemplo, proponen instituir un Ejecutivo fuerte y estable, pero también demuestran temor de la personalización del poder, pues siguen presentes los recuerdos de reyes y caudillos. Así la prohibición de reelección, mecanismos de enjuiciamiento y autonomía judicial confirman esta sospecha. Según Linz (2013, p. 15):

La contradicción fundamental entre el deseo de un Ejecutivo fuerte y estable, y la sospecha latente de los propios poderes presidenciales, afectan la toma de decisiones políticas, el estilo de liderazgo, las prácticas políticas, y la retórica tanto del Presidente como de sus oponentes.

En la siguiente característica, periodos fijos para el Ejecutivo y Congreso, los que favorecen el presidencialismo, afirman que provee al Ejecutivo de mayor estabilidad, pues los demás actores políticos aceptan ser gobernados por quien resultó electo. No obstante, los críticos dicen que la estabilidad no debe evaluarse a partir del ámbito gubernamental, sino del sistema en su conjunto. Para los defensores del parlamentarismo, lo que parece una ventaja es una desventaja, pues un Presidente cuando pierde el apoyo popular o del Congreso no puede ser removido, además la rigidez es la misma en el Congreso porque tampoco hay forma de disolverlo.

El periodo determinado, para Linz (2013, p. 14):

Secciona el proceso político en periodos discontinuos y rígidamente demarcados, que no dejan espacio para los continuos reajustes que los procesos pueden demandar. La duración del mandato presidencial se convierte en un factor determinante en los cálculos de todos los actores políticos [...]

Otros inconvenientes de la restricción temporal son:

1. En la mayoría de los gobiernos la reelección está prohibida, por lo que un Presidente popular no puede prolongar su periodo (Casar 1996).
2. La posibilidad de que un Presidente lleve a buen término el programa electoral por el que fue electo es limitada.
3. La sensación de urgencia conduce a políticas apresuradas (Casar 1996).
4. Obliga a la producción de líderes políticos a corto plazo.

Para los defensores del sistema presidencial, resulta positivo que la división de poderes genere gobiernos con mayores límites y congresos con mayor capacidad de legislar; es decir, la limitación del Poder Ejecutivo por el Legislativo amplía las prácticas democráticas. Además el Congreso puede llevar a cabo sus funciones, pues no depende del Presidente, incluso puede criticar al Ejecutivo. En contraste, en el sistema parlamentario el representante que quiera permanecer en el poder encuentra más límites a su acción individual, ya que si el primer ministro o su partido pierden la mayoría, tendrá que abandonar el puesto.

Por otra parte, los críticos afirman que se establece una dualidad de legitimidad, la cual no beneficia a la estabilidad del gobierno. Se argumenta que el resultado de la coexistencia de dos órganos independientes y legítimos es la parálisis por la ausencia de elementos institucionales que mantenga la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en armonía.

Los sistemas presidenciales, según Linz (2013, p. 24):

[...] están basados en una legitimidad democrática dual: no existe principio democrático alguno para resolver las disputas acerca del cual de las dos partes representa realmente la voluntad del pueblo.

El Poder Legislativo puede reclamar legitimidad democrática, la cual es más evidente cuando una mayoría de legisladores en el Congreso representa una opción política distinta a la del Presidente. Dado que el poder de ambos proviene del voto popular es posible que surja un conflicto y que los instrumentos para resolverlos sean insuficientes. Por ello, de acuerdo con Linz (2013, p. 14):

[...] a menudo las Fuerzas Armadas hayan estado tentadas de intervenir en tales situaciones como un poder de mediación en el pasado. Se podría argumentar que los Estados Unidos han superado exitosamente tales conflictos normales y así restarles importancia [...] Desafortunadamente, el caso estadounidense parece ser una excepción; el desarrollo de partidos políticos modernos, particularmente en países social e ideológicamente polarizados, generalmente exacerba los conflictos entre el Legislativo y Ejecutivo, en lugar de moderarlos.

En resumen, a pesar de las frecuentes crisis que agobian a los sistemas parlamentarios. Para Linz (2013, pp. 15-16):

[...] mientras el parlamentarismo imparte flexibilidad al proceso político, el presidencialismo lo vuelve más rígido. Los defensores del presidencialismo podrían replicar que tal rigidez es una ventaja, pues salvaguarda al proceso político de la incertidumbre e inestabilidad tan característica a las políticas parlamentarias.

Por último, los críticos añaden una debilidad adicional del presidencialismo:

[...] su marcada tendencia hacia la democracia mayoritaria, especialmente en los numerosos países en donde, a causa de la falta de consenso natural, es necesaria una forma de democracia consensual en lugar de una mayoritaria. (Lijphart 1998, p. 148)

Esta propensión mayoritaria del sistema presidencial se explica por una diferencia esencial, según Lijphart (1998, p. 150): " [...] el Presidente es un Ejecutivo de una sola persona, en tanto que el Primer Ministro y el gobierno forman un cuerpo ejecutivo colectivo."

Los defensores del presidencialismo afirman que la separación de poderes ayuda a equilibrarlos, pues en el parlamentarismo, el voto de los legisladores debe considerar no solo los méritos de un tema en concreto, sino que tienen que mantener al gobierno en el poder, el hecho de que la mayoría de los legisladores no quieran provocar con demasiada frecuencia una crisis de gobierno hace de este un elemento muy fuerte en el proceso legislativo. Por el contrario, en los sistemas presidenciales los legisladores pueden ocuparse de proyectos de ley basándose en los propios méritos de estos sin miedo a causar una crisis de gobierno. En consecuencia, la separación de poder significa una mayor independencia legislativa y una relación entre el Ejecutivo y Legislativo más equilibrada.

No obstante, para los críticos todos los elementos no son iguales y pueden negar la separación de poderes y resultar en el predominio del Ejecutivo. Así, el presidencialismo asegura la concentración de poder no solo en un partido, sino en una persona. Por ello, es difícil introducir en los sistemas presidenciales la posibilidad de compartir el poder del Ejecutivo.

Para Lijphart (1998, p. 159):

[...] en tanto que la separación de poderes ejerza cierta presión en dirección a una democracia consensual, la elección popular del presidente y la concentración del poder ejecutivo en una persona son grandes influencias en dirección del mayoritarismo.

Finalmente, Shugart y Carey (1992) añaden dos consecuencias positivas del sistema presidencial, las cuales llevan al Presidente a ser más responsable y permite identificar el proyecto político que persigue:

1. El sistema presidencial tiene un grado mayor de responsabilidad, pues los votantes eligen a un Ejecutivo que no puede ser removido. En cambio, en el parlamentarismo esto es débil porque los gobiernos pueden cambiar entre una elección y otra. Además la responsabilidad de las políticas es menos clara, ya que dificulta al electorado saber quiénes son responsables y así decidir su voto.
2. El presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo, permite a los votantes identificar, antes de la elección, el tipo de gobierno de emergerá.

El análisis comparativo del sistema presidencial y parlamentario muestra que las instituciones tienen efectos políticos distintos, por lo que es necesario observar hasta qué punto las consecuencias atribuidas al presidencialismo están presentes en el sistema de gobierno en México.

En definitiva, el sistema presidencial en México se ajusta a los criterios definitorios de esta forma de gobierno: el ejecutivo es electo popularmente, los periodos para el Congreso y el Presidente son fijos y no dependen el uno del otro, el Ejecutivo decide la composición de su gobierno, y el Ejecutivo tiene facultades constitucionales legislativas.

CAPÍTULO II. PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

2.1 INTRODUCCIÓN

El alcance del presidencialismo va más allá de los Estados Unidos. En México, es el sistema de gobierno utilizado. La Constitución de 1824 fue la primera en establecer instituciones que han subsistido hasta la actualidad: el federalismo, el sistema presidencial y el principio de la soberanía popular, son sólo algunas de las cuales forman parte del sistema político contemporáneo.

La configuración de la institución presidencial de 1824 imitó en casi todos sus aspectos al modelo establecido por la Constitución de los Estados Unidos. Sin embargo, no fue una adaptación fácil, pues el temor de concentrar el poder en un solo individuo siempre estuvo presente en el pensamiento de los constituyentes y políticos mexicanos; pensar simplemente en el repudio a la monarquía y en el Ejecutivo tripartita establecido en la Constitución de Apatzingán de 1814. Pero la influencia de los Estados Unidos y la necesidad de resolver la complicada situación de inestabilidad política de los primeros años de independencia, acabaron prevaleciendo en la adopción del sistema presidencial.

Así se estableció el presidencialismo como forma de gobierno en México e iniciaría un proceso de evolución, pasando por la Constitución de 1857, y finalmente, la Constitución de 1917 atribuiría al Poder Ejecutivo las facultades que definen al sistema presidencial mexicano. No obstante, el periodo posterior a la Revolución merece puntual atención, pues se caracterizó por el sometimiento de las instituciones que conformaban el sistema político. Por último, los arreglos institucionales de la transición democrática del presidencialismo trajeron consigo una serie de límites y controles al Poder Ejecutivo.

El objetivo de este capítulo es analizar la gobernabilidad en el sistema presidencial mexicano con base en la revisión de la historia constitucional, el origen y la transición democrática que tuvo esta forma de gobierno para consolidar la versión actual, en la cual se ha dispersado el poder y favorecido al reequilibrio de poderes.

2.2 SISTEMA PRESIDENCIAL EN FORMACIÓN

El presidencialismo en México es resultado de un proceso prolongado de transformación política y constitucional. Valadés (1998) identificó las causas mediante cinco etapas:

1. Caudillismo: representada por José María Morelos.
2. Despotismo: representada por Antonio López de Santa Anna.
3. Liderazgo republicano: representada por Benito Juárez.
4. Dictadura: representada por Porfirio Díaz.
5. Presidencialismo constitucional: representada por múltiples figuras.

Para Córdova (1994) el sistema presidencial mexicano también es consecuencia de un proceso histórico, pero sintetiza esta evolución en dos etapas:

1. La primera es a partir que se introduce este sistema de gobierno con la Constitución de 1824, hasta la Constitución de 1857. En este periodo, la institución presidencial no tiene una razón de ser, es más una adaptación del sistema presidencial de los Estados Unidos que una creación por características históricas propias.
2. La segunda etapa inicia con el régimen de Benito Juárez hasta la actualidad y se funda en el principio de gobernabilidad, el cual es retomado por la Constitución de 1917, la razón de ser del sistema presidencial contemporáneo.

En 1814, la Constitución de Apatzingán estableció un Poder Ejecutivo tripartita y se designó a Morelos como jefe del Ejecutivo denominado Generalísimo, el cual podría actuar con amplias facultades y total libertad. Este acontecimiento parecía justificable, pues se necesitaba un mando eficaz para continuar la guerra.

El argumento, según Valadés (1998, p. 326):

[...] de la necesidad ante amenaza exterior o ante las urgencias interiores, se va a repetir, a lo largo de muchas décadas subsecuentes, para fundamentar la necesidad política del predominio presidencial.

Después de la Independencia, México presentó un periodo de evidente inestabilidad política e ingobernabilidad¹. De acuerdo con Rabasa (1982, p. 3):

En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constitucionales, que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinitud de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender ánimos [...]

La lucha entre liberales y conservadores fue la razón fundamental de inestabilidad, la cual empeoraba por la situación del país (Córdova 1994). Así, incomunicado, pobre y sin una identidad nacional, México reunía las características idóneas para el desorden y a causa de once años de independencia, la inseguridad se había extendido.

¹ El concepto de gobernabilidad significa:

[...] la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver. (Nohlen 1992, p. 2)

En consecuencia, las primeras constituciones serían el reflejo de la situación política del país, cada una mostraba las ideas del grupo en el poder. Para Córdova (1994, p. 27):

Las causas generadoras de una Constitución son siempre políticas, pero con el establecimiento de un régimen constitucional lo que se busca es, precisamente, que la política se someta al mismo. En esa etapa de nuestra historia la política nunca pudo ser sometida al imperio de ninguna Constitución [...]

A pesar de las diferencias ideológicas entre liberales y conservadores, siempre prevaleció el presidencialismo como sistema de gobierno, pues desde la Constitución de 1814 se ha mantenido la institución presidencial. En la Constitución de 1857 se fortaleció al Poder Legislativo frente al Ejecutivo, pero nunca existió un sistema parlamentario. Al respecto, Madrid (1980, p. 248) dice:

[...] la rama ejecutiva ha sido, tradicionalmente, la más poderosa del gobierno mexicano. Esta situación obedece a razones históricas y sociales profundas y no puede explicarse de manera simplista [...] Desde los tiempos precortesianos y del virreinato, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el jefe de gobierno al hombre más poderoso del país. En los primeros años de nuestra vida independiente, la presidencia estuvo ocupada, habitualmente, por caudillos militares, que ejercieron el poder arbitrario y dictatorialmente; ello no dignificó la presidencia, pero continuó la tendencia precortesiana y virreinal en el Poder Ejecutivo.

La historia de México ha sido un continuó sometimiento del pueblo a gobiernos autoritarios. Sin embargo, afirmar que el mexicano tiende al sometimiento y por ello ha necesitado históricamente de un gran líder es una concepción errónea, pues el presidencialismo adquiere coherencia histórica y política si se analizan las características sociales, culturales y económicas que lo generaron (Córdova 1994).

En la Constitución de 1814 los principios democráticos se encuentran en todo el texto. La causa es evidente, la influencia de la Revolución Francesa y de las ideas que la suscitaron se habían esparcido por todo el mundo, los independentistas en México no fueron la excepción. Al respecto, Fix (1967) señala que la Constitución de Apatzingán tiene tres influencias: la Constitución estadounidense de 1787, las constituciones francesas de 1793 y 1795, y la Carta española de Cádiz de 1812.

La Constitución de 1814 estableció:

1. "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía" (art. 20).
2. "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a casos particulares" (art. 11). Así tres serían los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
3. "Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos... serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia..." (art. 132)
4. La soberanía residirá en el pueblo (art. 30).
5. Las secretarías que tendrá el Supremo Gobierno serán: Guerra, Hacienda y Gobierno (art. 13).
6. Facultad al Poder Legislativo para nombrar a los titulares de las secretarías (art. 158).

Más tarde, la Constitución de 1824 sería la primera en establecer el sistema federal, la cual tuvo como antecedentes la Constitución de los Estados Unidos y la Constitución de Cádiz (Córdova 1994). La relevancia de esta Constitución consistió en establecer al sistema presidencial como forma de gobierno, el cual también sería instituido por las siguientes constituciones.

La Constitución de 1824 dice: "Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (art. 6), con lo cual se apropia de la división de poderes. El Poder Ejecutivo se depositaría en un solo individuo denominado Presidente quien, en caso de imposibilidad sería sustituido por un vicepresidente (art. 74). Ambos serían electos por los Congresos de los estados, alcanzando la presidencia quien tuviera el mayor número de congresos locales, mientras que la vicepresidencia sería para el que le siga en número de votos en la misma elección (art. 79). Al respecto, Carpizo (1997, p. 146) señala:

Este sistema resultó funesto en México. El vicepresidente se dedicó a ver cómo podía conseguir la presidencia. El primer presidente de México fue Guadalupe Victoria y el primer vicepresidente Nicolás Bravo, Bravo se reveló en contra de Victoria [...]

La Constitución de 1824, siguiendo el modelo estadounidense, le confirió facultades explícitas al Presidente, pues contaba con prerrogativas que lo hacían fuerte frente al Poder Legislativo, como el hecho de que el Congreso se dividiera en dos: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (art. 7). Como puede observarse, la Constitución de los Estados Unidos fue de gran influencia para la Constitución de 1824. De acuerdo con Cueva (2016. p. 230):

Los pueblos que en aquel entonces marchaban por el sendero de la libertad, eran Inglaterra y los Estados Unidos; pero la primera era una monarquía parlamentaria y únicamente pudo ser parcialmente imitada en Brasil, que era un imperio. El centralismo

era absolutismo, en tanto que el federalismo se presentó a los hombres de América como el camino de un pueblo que había alcanzado prosperidad en la libertad.

En definitiva, los legisladores estadounidenses:

[...] si bien pensaban en el monarca al construir al Presidente, siempre repudiaron la idea de crear un rey; además los postulados de la Revolución francesa en México se adoptaron a partir de 1814 (como la idea de la soberanía popular), habían sido recogidos en el texto constitucional de los Estados Unidos [...] (Córdova 1994, p. 36)

Los instrumentos que permiten una efectiva gobernabilidad; es decir, la posibilidad de actuar de manera inmediata y eficaz ante cualquier situación, no fue una idea de los constituyentes y políticos mexicanos como un medio para resolver los problemas que la realidad histórica imponía, sino fue una adopción de la influencia de la Constitución de los Estados Unidos. Por ello, según Córdova (1994, p. 39):

[...] podemos decir que la instauración de un régimen presidencial en el que el Ejecutivo, además de no depender de ningún otro poder, cuenta con un amplio margen de acción, responde más al peso que tenía la Constitución norteamericana y sus teóricos entre los políticos y juristas mexicanos, que a las necesidades que nuestro momento histórico demandaba.

En los años siguientes, Santa Anna, según Cueva (2016, p. 236):

[...] si supo aprovechar, para capturar, recapturar o mantenerse en el poder, las debilidades de la historia. Personaje carente de ética política (sic), se inclinó a una u otra de las fuerzas en pugna, según su cálculo de las probabilidades de triunfo [...]

Asimismo, Valadés (1998, p. 327) dice:

El general Antonio López de Santa Anna, unas veces federalista y otras centralista; unas afín al partido conservador y otras al liberal, fungió como típico déspota que trasgrede sistemáticamente el orden jurídico, incluso el impuesto por el mismo. Por eso en su caso más que hablar de un dictador, que impone un orden arbitrario pero coherente con su designio, es posible hablar de un déspota, que acomoda la decisión al capricho y a la circunstancia.

Este periodo se caracterizó por una acentuada inestabilidad política por las luchas internas y porque además fue cuando se padeció un mayor intervencionismo extranjero. Los instrumentos constitucionales para lograr la gobernabilidad resultaron ineficientes, pues fueron sobrepasados por los acontecimientos.

Después de la guerra y tras la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, llegó al poder el general José Joaquín Herrera, quien gobernó una etapa en la cual la anarquía que desde tiempo atrás se había originado se prolongó. Sin embargo, en 1853, Santa Anna regresa y establece la dictadura, la cual duró hasta 1855, año en que el dictador abandonó el poder y partiría al exilio definitivo. Por ello, Córdova (1994, p. 45) señala: "Mientras duró la dictadura de Santa Anna, como es lógico suponer, todo el poder se concentró en la figura del déspota con lo que se rompió, incluso, el equilibrio mismo de la balanza de poderes."

La Constitución de 1857, según Córdova (1994), señala el final de la primera etapa del sistema presidencial mexicano. Así comienza un segundo periodo, en el cual poco a poco se van integrando y consolidando definitivamente las características esenciales del Poder Ejecutivo.

Es cierto que la fuerza del Presidente depende de las facultades que se le atribuyan, pero también está relacionada con la voluntad de hacerlo fuerte, pues si solo se le atribuyen facultades sin la pretensión de fortalecerlo, se tendrá un Ejecutivo bien dotado en los hechos, pero sin justificación de su actuación. En las primeras constituciones mexicanas se tuvo un Presidente bien dotado, pero nunca con el respaldo de querer hacerlo poderoso. Por ello, Lorenzo Córdova (1994, p. 47) dice: " [...] no se le dotó del verdadero peso jurídico y político que como instrumento de gobernabilidad requiere esa figura [...]" También Arnaldo Córdova (1982, p. 10) afirma:

[...] la causa fundamental de que en buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas residió en la falta de un poder político suficiente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social, dentro de una economía como la nuestra en la que, por su falta de desarrollo, estaban ausentes todos los elementos que dieran al país otra unificación nacional que no fuera, en primer lugar, la unificación política.

Si bien se padeció la más terrible dictadura de la historia de México, también se obtuvo la mayor estabilidad política hasta entonces, la cual fue por la efectiva concentración del poder en el Estado. La Constitución de 1857 contribuyó a unificar a la nación, pues fue apreciada en la Guerra de Reforma y contra las fuerzas por derrocar al emperador Maximiliano de Habsburgo. Esta Constitución acopió principios de sus antecesoras.

Para Lorenzo Córdova (1994, p. 48):

La creación de una constitución no es algo que parta de la nada, ninguna lo ha sido ni lo será, es siempre una consecuencia de las circunstancias históricas y sociales; incluso las constituciones que son producto de movimientos revolucionarios en los cuales se da una ruptura tajante con el pasado [...]

No obstante, Arnaldo Córdova (1989, p. 32) dice:

Lo novedoso en el 57 era la idea democrática. Federalismo, división de poderes y soberanía popular, empero, cambiaron súbitamente de sentido y se preñaron de nuevos significados al influjo de la idea democrática; dejaron de ser, por decirlo así, viejas demandas, para convertirse en coadyuvantes de la organización constitucional democrática. Federalismo como soporte nacional democrático; división de poderes como estructura del nuevo Estado democrático, soberanía popular como fundamento último del régimen político democrático. El verdadero desiderátum del pueblo en armas era la democracia, el punto extremo opuesto a la dictadura que había asolado al país.

La Constitución de 1857 establecería la división del poder del Estado en tres organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 50). Debido a lo acontecido con la dictadura de Santa Anna se dio un replanteamiento del equilibrio de poderes, por lo que las facultades del Ejecutivo fueron restringidas, además de someterlo al control por parte de los otros poderes, en particular del Legislativo, en el cual se eliminó la Cámara de Senadores, volviendo así a ser unicameral. Este reforzamiento del Poder Legislativo intentaba someter a los designios del pueblo la dirección del sistema de gobierno.

Ante esta desconfianza en el Poder Ejecutivo y el empoderamiento del Legislativo. Rabasa (1982, p. 54) señala:

[...] los hombres que tenían injerencia en la vida pública, y que fueron testigos de los acontecimientos que la formaron, habían llegado a ser suspicaces y asustadizos en lo que se refiere al poder. La historia de los gobiernos de Santa Anna, con su último capítulo de dictadura cruel y sin freno, había dejado en todos los espíritus la obsesión de la tiranía y del abuso, de tal suerte que el Ejecutivo no era para ellos una entidad impersonal de gobierno, sino la representación enmascarada del dictador [...]

Adicionalmente, la Constitución de 1857 estableció:

1. Una duración del periodo de los diputados de dos años (art. 52).
2. El Presidente sería elegido por cuatro años (art. 78).
3. Se eliminó el veto suspensivo en favor del Presidente (art. 70).

Mediante estas disposiciones se buscaba el reequilibrio de poder a favor del Legislativo. Para Lorenzo Córdova (1994, p. 53), " [...] la que establece que este poder sería unicameral es la que con mayor claridad influye en ese sentido." La Constitución estableció un Poder Legislativo unicameral (art. 51). Al respecto, Arnaldo Córdova (1989, p. 36) dice:

El odio por el Senado no era más que una forma en que se manifestaba el odio por la dictadura, pues a lo largo de la historia había sido, por lo regular, el órgano de representación de castas privilegiadas, fueros y cacicazgos.

Estos instrumentos representaban un evidente fortalecimiento del Poder Legislativo, lo cual ha llevado a algunos pensadores a señalar que la Constitución de 1857 estableció un sistema parlamentario. Según Fix (1967, p. 37):

[...] los constituyentes de 1856-1857, consagraron algunos aspectos de tipo parlamentario, creando un sistema híbrido, que utilizando una afortunada clasificación del constitucionalista alemán Karl Loewenstein podría denominarse parlamentarismo aproximado [...]

En consecuencia, la Constitución de 1857 fue objeto de severas críticas, las cuales descalificaban el fortalecimiento del Poder Legislativo y fundamentaban sus argumentos en la ineficacia para gobernar; es decir, en la ingobernabilidad que resultó de dicha Constitución. Según Rabasa (1982, pp. 65-67):

[...] Medio siglo de historia nos demuestra que no acertaron sus autores con una organización política adecuada a nuestras condiciones peculiares [...] La constitución de 57 no se ha cumplido nunca en la organización de los poderes públicos, porque de cumplirse, se haría imposible la estabilidad del Gobierno, y el Gobierno, bueno o malo, es una condición primera para la vida de un pueblo. Siendo incompatibles la existencia del Gobierno y observancia de la Constitución, la ley superior prevaleció y la Constitución fue subordinada a la necesidad suprema de existir.

Para este pensador, esta ingobernabilidad era motivo suficiente para justificar la dictadura. Al establecer un Poder Legislativo con demasiados controles provocaría que los presidentes gobernarán al país sobrepasando la Constitución.

De acuerdo con Rabasa (1982, p. 114):

En la organización, el Poder Ejecutivo esta desarmado ante el Legislativo, como lo dijo Comonfort y lo repitieron Juárez y Lerdo de Tejada, la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en juguete de los antojos de este, y destruirlo nulificándolo [...] La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como el resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía.

En el régimen de Benito Juárez, según Valadés (1998, p. 328):

La preservación de la República, en el sentido más estricto, exige a Juárez la asunción de facultades omnímodas. Inicialmente defensor de la Constitución de 1857, acaba prorrogando unilateralmente su mandato y promoviendo la reforma de la Constitución por vías extraconstitucionales. Para salvaguardar la Republica se prescinde de la Constitución.

Después de la inestabilidad política que generó la Guerra de los Tres años y la invasión de Francia, Juárez pudo gobernar sin necesidad de facultades extraordinarias con las que, a causa de la severa situación en la que se encontraba el país, había gobernado. Los años posteriores a la intervención francesa, representaron el inicio de un proceso por fortalecer la figura del Presidente.

En 1967, Benito Juárez expidió la Convocatoria para la elección de los supremos federales, en la cual se sometía a decisión popular la autorización de facultades al nuevo Congreso para reformar la Constitución.

Estas modificaciones buscaban restablecer el Congreso integrado por dos cámaras, atribuir la facultad de veto suspensivo de las leyes al Presidente, además establecer que los informes que debe hacer el Ejecutivo al Legislativo fueran por escrito, también impedir que la diputación permanente convocara a sesiones extraordinarias al Congreso, y determinar la forma para designar un sustituto en caso de ausencia del Presidente y del presidente de la Suprema Corte. Sin embargo, fue hasta la presidencia de Lerdo de Tejada en que se introducen en la Constitución de 1857 los elementos planteados en la Convocatoria de Juárez (Córdova, 1994). A partir de entonces se estableció:

1. Un Congreso integrado por dos cámaras (art. 51).
2. Se facultó al Presidente con el veto suspensivo de las leyes (art. 71).
3. Se restringió la facultad de la comisión permanente para convocar a sesiones extraordinarias (art. 74).

Así, la institución presidencial fue liberada de los controles que inicialmente se le habían impuesto y recuperó el equilibrio mediante instrumentos que le permitieran gobernar de manera eficaz al país. Córdova (1994, p. 56) dice:

La introducción de dichas reformas constitucionales configuraron el espaldarazo jurídico que necesitaba la figura presidencial para adquirir no solo la hegemonía sino también el control de las relaciones políticas del país.

La dictadura de Porfirio Díaz fue, según Rabasa (1982), consecuencia del régimen anárquico e ingobernable que implantó la Constitución de 1857. Es el periodo en el cual el sistema presidencial se fortaleció como nunca antes, por la concentración del poder en el Ejecutivo. El general Díaz ascendió al poder en 1876 con amplias facultades constitucionales y sobre todo " [...] con un enorme aparato de prerrogativas políticas meta-jurídicas." (Córdova 1994, p 56).

El régimen de Díaz unificaría la nación. Para Rabasa (1982, p. 55):

[...] tal y como había ocurrido en Europa, en la que las naciones modernas surgieron gracias al establecimiento, consolidación, y desarrollo de las monarquías absolutistas, para reunir y fundir en un solo ser nacional a los pueblos dispersos y aislados de México hacía falta un poder estatal equivalente a la monarquía absoluta europea, vale decir, de nuevo, la dictadura [...]

Por otro lado, Molina (1983) señala que el futuro México, como entidad nacional depende de la armonía e igualación de los grupos sociales que conforman el país, lo cual no podría lograrse de otra forma más que con un gobierno eficaz. Molina (1983, pp. 434-435) dice:

[...] hay que dar a nuestros sistemas de gobierno, la única forma en que ellos pueden llenar su función concediéndoles a la vez facultades plenamente legales que de ellas se desprenden y las facultades discrecionales complementarias que son y serán por mucho tiempo, absolutamente indispensables. Nuestros gobernantes, pues, hasta no se constituya definitivamente nuestra patria, deberán tener facultades dictatoriales [...] Pero por supuesto que el carácter dictatorial de nuestros gobiernos, deberá referirse a sus facultades de acción, no a la continuidad ni a la condición de las personas que de esos gobiernos encamen [...]

Lo que intenta decir es que para construir una nación se necesita un gobierno dictatorial no en cuanto su permanecía, sino en cuanto sus facultades; es decir; está invocando los principios que inspiraron a los estadounidenses al establecer su sistema presidencial en la Constitución. Pues, quisieron hacer de su Presidente un monarca que fuera elegido, por lo cual no podía ser hereditario, además sería para un periodo temporal, no para siempre.

En el régimen de Porfirio Díaz, a pesar de las injusticias sociales y la acentuada división entre pobres y ricos, se logró que las fuerzas productivas del país se pusieran en marcha (Córdova 1994). Sin embargo, se sobrepasaron los derechos de la población. Al respecto, Valadés (1998, p. 329) dice:

La justificación histórica del porfirismo es la de una supuesta modernización de México. Conculcadas las libertades públicas, reducidas a una realidad virtual las instituciones representativas (Congreso Federal, legislaturas locales, gobiernos estatales y autoridades municipales) [...]

La democracia estuvo ausente en la vida política del país durante el porfiriato, fue la causa que generó una profunda inconformidad social. Así, en 1910 estalló el conflicto por el llamado de Francisco I. Madero a las armas. El porfiriato terminó y se fundaría el régimen de Madero. Una vez asumida la presidencia la situación política del país cambió. Córdoba (1989, p. 59) afirma:

[...] jamás hubo en México un gobierno más democrático que el de Madero; la ciudadanía obtuvo, acaso por primera vez, de manera plena al menos, sus libertades civiles y personales; los partidos, que como organizaciones políticas modernas nunca habían existido, comenzaron a formarse y a luchar por el poder como opciones políticas claras para los ciudadanos; el imperio de la ley, que era una de las divisas del programa maderista, se fue haciendo extensivo a todos los actos públicos [...]

Sin embargo, con la muerte de Madero la tendencia democrática que se había adquirido concluyó. Más tarde, habría un movimiento revolucionario en contra de Victoriano Huerta.

Así pues, según Córdova (1994, p. 62): " [...] la democrática Constitución de 1857 había generado a la postre la dictadura porfirista; el democrático régimen de Madero había producido la dictadura huertista [...] " De este modo, en la historia política de México la democracia ni siquiera tuvo oportunidad de desarrollarse.

Finalmente, en la Constitución de 1917 estuvo presente la idea de un Ejecutivo ampliamente facultado para ejercer un gobierno inmediato y eficaz ante cualquier situación. Por lo que el Presidente resultó en la realidad política elemento fundamental del sistema político en México. En esta Constitución el Poder Ejecutivo conservaría las facultades clásicas y se le atribuiría las siguientes:

1. El veto suspensivo de las leyes (art. 72).
2. El Congreso bicameral (art. 50).
3. Un solo periodo de sesiones del Congreso (art. 65).

En conclusión, las experiencias del pasado influenciaron a los políticos y constituyentes mexicanos sobre cuál debía ser el Poder Ejecutivo que necesitaba el país. Para Córdova (1994, p. 64):

El gobierno emanado de la Revolución se proyectaba así hacia el futuro con una expectativa de gobernabilidad que nunca antes se había presentado en la historia de México y que era el fruto innegable de la concentración de poder en la figura presidencial.

A partir de entonces, el objetivo no consistiría en encontrar el instrumento ideal de gobernabilidad, pues ya se tenía la figura del Presidente. Ahora se necesitaba conjugar esta institución con el verdadero paradigma del pensamiento político moderno: la democracia.

2.3 PODER PRESIDENCIAL POSREVOLUCIONARIO

Después de la Revolución, el sistema presidencial mexicano tenía dos características: la hegemonía de un solo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el excesivo poder concentrado en la figura del Presidente (Cosío 1972), lo cual hacía del sistema de gobierno en México un caso particular denominado hiperpresidencialismo.

La causa que explica la deformación del presidencialismo fue la existencia de un sistema de partido hegemónico, el cual permitió al Poder Ejecutivo penetrar las instituciones políticas y establecer no solo su composición sino su comportamiento. Esta peculiaridad se debía, según Casar (1996, p. 81):

[...] en la exitosa penetración por parte del Ejecutivo en las instituciones que fueron establecidas con el propósito de contrarrestar su poder. Esta penetración tuvo como consecuencia la formación de un gobierno indiviso y unitario que permite definirlo como hiperpresidencialismo.

Esta forma extrema de presidencialismo radicó en la conjunción de facultades constitucionales y poderes metaconstitucionales², los cuales permitieron el sometimiento de las instituciones que debían limitar y controlar la concentración de poder en el Presidente. Para Casar (1996, p. 92):

La penetración de las instituciones y la consecuente delegación de sus propósitos y poderes fue gracias al establecimiento de una

² Los poderes metaconstitucionales son aquellas facultades que no establecía la Constitución, pero las cuales eran avaladas por todos los actores políticos y ejercidas por el Presidente; es decir:

...existía una idea generalizada y compartida tanto del derecho del Ejecutivo para ejercerlas, como del deber de respeto que los actores políticos debían a dichas atribuciones; en resumen, el sentimiento generalizado de legitimidad de las mismas. Esto es, se formó un grupo de facultades metaconstitucionales con efectividad real. (Serrano 2006, p. 3)

estructura de incentivos que hizo que fuera del interés de los miembros que componían estas instituciones transferir o delegar su poder al servicio de los intereses del Ejecutivo.

En consecuencia, se anuló la posibilidad de un desarrollo institucional equilibrado. Además se sobrepasaron los límites y controles del Ejecutivo establecidos en la Constitución.

Durante la mayor parte de la historia posrevolucionaria, el sistema político mexicano tuvo un partido hegemónico y una representación poco significativa de la oposición en el Congreso, esta institución resintió el reacomodo de poder, no era ni soberano ni independiente, pues estuvo sometido a los designios del Ejecutivo. De acuerdo con Casar (1996, p. 78):

[...] el partido hegemónico se ha caracterizado por una dura disciplina, un bajo nivel de conflicto intrapartidario y fuerte liderazgo central presidencial, resulta evidente que el "empate" y la parálisis no han ocurrido, que las actividades cooperativas o coaliciones han sido innecesarias y que el programa del Ejecutivo –respaldado por la elección popular– no ha enfrentado oposición en el Congreso.

Así el presidencialismo posrevolucionario constituyó un sistema particular de gobierno, pues el Poder Ejecutivo penetró exitosamente en las demás instituciones. El Ejecutivo, según Casar (1996, p. 62):

[...] ha logrado anular la acción del conjunto de instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial. Al hacerlo, se anuló también la división de poderes tanto horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) como la vertical (poder federal/poder local), dando como resultado lo que llamo un gobierno indiviso y unitario.

Las normas establecidas en la Constitución que especificaban las facultades y responsabilidades de las instituciones no tenían la capacidad suficiente para que se materializaran en la realidad. Por lo que ni el sistema electoral ni el sistema de partidos tenían el poder necesario para llevar a cabo sus objetivos constitucionales y transformar la elección popular. En consecuencia, el Congreso no podía considerarse como una institución soberana e independiente frente al Ejecutivo.

Las fuentes del poder presidencial posrevolucionario pueden ser agrupadas en dos conjuntos: las atribuciones establecidas en la Constitución para el Poder Ejecutivo y la categoría propuesta por Carpizo (1978) al enunciar las facultades metacostitucionales del Presidente en México. La constitución de 1917 estableció:

1. El carácter unitario del Poder Ejecutivo (art. 20).
2. La elección del Presidente sería directa y en términos de la Ley Electoral (art. 81).
3. La Ley Electoral estipula que el Presidente sería: "...electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo." (art. 9).
4. En ningún caso y por ningún motivo el ciudadano que haya sido Presidente puede volver a desempeñarlo (art. 83).
5. Los criterios de sustitución ante la falta de Presidente (arts. 84 y 85).
6. El periodo fijo y sobrevivencia independiente del Ejecutivo (arts. 81 y 83).
7. El periodo fijo y sobrevivencia independiente del Legislativo (arts. 51 y 56).
8. El Presidente nombra y remueve a su gabinete (art. 89).
9. En caso extremo, es posible remover al Presidente (art. 108).

En la práctica, las normas establecidas por la Constitución no estaban presentes. Por ejemplo, la Constitución estableció la elección popular del Presidente; es decir, las normas estaban presentes: elecciones periódicas, sufragio universal, voto secreto, elección por mayoría, entre otras. Sin embargo, las elecciones presidenciales habían sido deformadas por varios elementos: la restricción de opciones, la falta de alternativas, el establecimiento de un sistema no competitivo y el fraude (Casar 1996).

Otro ejemplo de los efectos distorsionadores que la presencia de otras instituciones producía estaba en la supuesta separación de poderes. A pesar que la Constitución lo estipulaba, las condiciones para la integración y comportamiento del Congreso no existían. Así pues, la explicación no estaba en la Constitución sino en el funcionamiento de otras instituciones y prácticas, las cuales anulaban la separación de poderes.

La Constitución establecía la separación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, pero en la práctica había una subordinación del Congreso a las iniciativas del Presidente (Gonzales 1967). Asimismo, establecía un Congreso autónomo con origen y supervivencia independientes, capacitado para legislar y actuar como límite. Además facultaba al Congreso con los instrumentos suficientes para llevar a cabo sus funciones y asumir sus responsabilidades. Sin embargo, el Congreso tenía un desempeño escaso como hacedor de leyes y límite del Ejecutivo.

Entonces, por qué el Poder Legislativo suficientemente facultado por la Constitución, para limitar y controlar al Ejecutivo, no cumplía con sus responsabilidades. Según Casar (1996, p. 84):

[...] la abdicación que hizo el Congreso de sus funciones a favor del Presidente se debe a que este pudo intervenir en el papel representativo del Congreso de tal modo que logro que los legisladores actuaran como aliados permanentes del Ejecutivo. Dicho de otra manera, a través del control del reparto de cargos y la continuidad de las carreras políticas, el Ejecutivo sentó las condiciones para que el Congreso renunciara a sus atribuciones.

También en el Poder Judicial, en particular en la Suprema Corte de Justicia, el Ejecutivo intervino en la composición y comportamiento de este órgano de gobierno. La función del Poder Judicial consiste en la administración de justicia y protección de la Constitución, en esta última debe servir de límite a los otros dos poderes.

No obstante, el Poder Judicial en América Latina se ha caracterizado por ser políticamente débil y dependiente del Ejecutivo (Casar 1996). La mayoría de las Constituciones establecen normas judiciales independientes bien definidas, pero en la realidad pocas Cortes tienen libertad en la toma de decisiones; es decir, sin interferencia de otros órganos de gobierno.

Asimismo, la Constitución establecía un sistema federal y la división de competencias (arts. 73, 117, 118 y 124). También garantizaba la autonomía de los Estados, siempre y cuando no contravenga la Constitución (art. 41) y la protección en contra de intervención extranjera (art. 119). Así, el federalismo instituido en la Constitución establecía un equilibrio de poder. Sin embargo, nada podía practicarse en los años siguientes a la Revolución, pues se estableció una autoridad central, la cual llevaría a la anulación del federalismo. El Ejecutivo, como líder del partido, fue apropiándose la capacidad para definir la composición del sistema federal; es decir, para controlar el ascenso a las gubernaturas y su comportamiento. Para Casar (1996, p. 89): "Todo esto surgió del partido y sistema de partido hegemónicos."

Además la tendencia a la centralización se facilitó por gobernadores sin autonomía, pues su futuro dependía del Presidente, ya que la distribución de competencias prescrita en la Constitución había sido alterada con el fin de atribuir a la federación más competencias. Además a las causas políticas se le deben sumar las económicas, las cuales explican la preeminencia del gobierno federal y del Presidente.

Una vez establecida la disciplina partidaria, se comenzaron a usar instrumentos económicos que aseguraran la subordinación de las gubernaturas locales. Con el acaparamiento de los recursos, las gubernaturas tuvieron que recurrir a la federación para proveerse de los servicios públicos. En consecuencia, su autonomía se vio disminuida, sumado a la falta de control sobre su asignación, se obtuvo la distribución de recursos con fines políticos (Casar 1996).

En definitiva, la subordinación de las instituciones políticas, de acuerdo con Casar (1996, p. 91):

[...] ha dado como resultado lo que podría llamarse un gobierno indiviso y unitario, en el que se anula la división de poderes [...] poder central y poderes locales— y que define el hiperpresidencialismo.

Este sometimiento fue por una estructura de incentivos controlados por el Presidente y propiciada el partido hegemónico. Asimismo, es posible observar de dónde provino este excesivo poder presidencial mediante los argumentos hechos por Carpizo (1978) al señalar las once causas por las cuales el titular del Poder Ejecutivo era tan poderoso y elemento central del sistema político en México:

1. El Presidente era el jefe del partido predominante, el cual estaba integrado por las centrales obreras, campesinas y profesionales.
2. El debilitamiento del Poder Legislativo, pues la mayoría de los legisladores pertenecían al partido predominante y sabían que si se oponían al Presidente, las posibilidades de éxito serían difíciles y estarían frustrando sus carreras políticas.
3. La integración de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponían a los intereses del Presidente.
4. La influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que el Presidente tenía en materia económica.
5. La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen del Presidente.
6. La influencia en la opinión pública a través de controles sobre los medios de comunicación masiva.
7. La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.

8. Las amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores.
9. La determinación de todos los asuntos internacionales en los cuales intervenía el país, sin ningún freno en el senado.
10. El gobierno directo del Distrito Federal, la región más importante del país.
11. Un elemento psicológico, en el cual se aceptaba la influencia predominante del Ejecutivo sin que se le cuestionara.

En consecuencia, el excesivo poder del Presidente en México no ha de explicarse por sus facultades formales, sino por sus poderes metaconstitucionales, definidos por el sistema de partidos (Lujambio 2001), el cual se caracterizaba por la presencia de un partido hegemónico. Para Weldon (1997, p. 138):

Los poderes metaconstitucionales del presidente se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente. Los poderes metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones. Según esta teoría, los poderes metaconstitucionales del presidente son una fusión de cuatro condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por si sola.

Así pues, según Weldon (1997), se requieren de cuatro criterios mínimos para que exista hiperpresidencialismo:

1. Un sistema constitucional presidencial, de división de poderes.
2. Un gobierno unificado; es decir, de mayorías en ambas cámaras del Congreso pertenecientes al partido del Presidente.
3. Disciplina parlamentaria en el partido mayoritario.
4. El líder del partido hegemónico sea el titular del Poder Ejecutivo.

Estas cuatro condiciones se efectuaban en México: en primer lugar, a partir de la Constitución de 1917 se estableció el sistema presidencial como sistema de gobierno. En segundo, desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario PNR el partido del Presidente mantuvo la mayoría en ambas cámaras del Congreso. En tercer lugar, la disciplina de los legisladores del partido revolucionario comenzó a incentivarse desde 1933, con una reforma a la Constitución, la cual prohibió la reelección de los legisladores (art 59). La no reelección incentivo a los integrantes del partido hegemónico a ajustar su conducta respecto a su partido, pues definiría el futuro de sus carreras políticas. Por último, la cuarta condición se satisfizo a partir de 1935, cuando el Presidente Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles.

2.4 SISTEMA PRESIDENCIAL EN TRANSICIÓN

El sistema político en México tiene dos características: transitar a la democracia y mantener al presidencialismo como forma de gobierno. La transición ha sido a través de un conjunto de reformas, las cuales fueron modificando el sistema político. Estos arreglos institucionales han sido necesarios para hacer que el sistema presidencial tenga gobiernos estables, eficaces y socialmente responsables (Casar 2009).

Entre 1977 y 1995 hubo una serie de acontecimientos que transformaron el sistema político, los cuales tuvieron como resultado varias reformas a la Constitución. La reforma política de 1977, las crisis económicas de 1982, 1988 y 1994, la crisis electoral de 1988 y varias crisis electorales locales, propiciaron arreglos institucionales (Valadés 1998).

En 1977, la reforma política incorporó a los partidos políticos a la Constitución. Al iniciarse el funcionamiento del sistema de partidos sería inevitable fortalecer el sistema representativo en su conjunto. Por ello, las sucesivas reformas electorales desde 1986 a 1994. Según Valadés (1998, p. 338), " [...] el sistema presidencial se fue comprimiendo y el sistema de partidos se fue expandiendo [...]"

A partir de la crisis económica de 1982 el Estado adoptó medidas de restricción al gasto público y estimuló al crecimiento de la actividad económica privada, por lo que la intervención estatal fue disminuyendo. En cuanto a las reformas electorales, en 1953 surgió la primera reforma constitucional de importancia, pues se reconoció los derechos de ciudadanía de la mujer. La siguiente reforma fue en 1986, con la cual se mejoró los mecanismos de control, se redefinió la composición del Congreso y se inició un proceso de purificación de los organismos electorales.

En 1990, 1993, y 1994 la Constitución fue reformada en términos electorales. Sin embargo, el debate del arreglo institucional en México no solo ha consistido en aspectos electorales, sino en un reequilibrio de poder (Valadés 1998). Por ello, algunos pensadores señalan la necesidad de reformar la institución presidencial. Para Sartori (1994), la presidencia fuerte en México acentuaría los niveles de conflicto. En lugar de que el gobierno absorbiera las tensiones mediante adecuaciones que preservarían la estabilidad del sistema, habría que estar cambiando de sistema de manera impredecible. En esas condiciones no sería posible estructurar consensos duraderos y se fomentaría la fragmentación política.

Por otro lado, " [...] un conjunto de arreglos institucionales podría ser definitivo para la estabilidad de una democracia presidencial y evitar su quiebra." (Lujambio 1995 p. 104). De acuerdo con este pensador, para que los arreglos sean funcionales deben revisarse las facultades del Presidente, el funcionamiento del Congreso, el número y disciplina de los partidos, la periodicidad de las elecciones legislativas y presidenciales, los recursos para el patrocinio y el federalismo.

También Nohlen (1994) propone una adecuación al sistema presidencial de América Latina mediante tres acciones:

1. El Presidente, como jefe de Estado, participe en la consolidación democrática fomentando consensos por encima de las diferencias políticas y deje la coordinación del gabinete a un Jefe de Gobierno.
2. No debe haber bloqueos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.
3. Proteger la figura presidencial de los avances cotidianos de la política.

En definitiva, los arreglos institucionales fueron decisivos para fortalecer el sistema presidencial mexicano. Sin embargo, aún hay espacio para continuar mejorando, pues de acuerdo Valadés (1998, p. 340): "Todo indica que el caso mexicano de la transición de un sistema presidencial a otro sistema presidencial."

2.5 LÍMITES Y CONTROLES AL PODER PRESIDENCIAL

A partir de 1988, la transformación del sistema presidencial mexicano se hizo más evidente, el sistema del partido hegemónico no existe más. Pues evolucionó a un sistema tripartido de partidos políticos, lo que no quiere decir que existían solo tres partidos, sino tres tenían la posibilidad de obtener la presidencia de la República y un número importante de representantes en el Congreso. Además desde el año 2000 el Presidente ya no es el jefe del PRI, como lo había sido por décadas, en las cuales sus órdenes dentro del partido no eran discutidas. Según Carpizo (2001, pp. 75-76):

Hasta el final del último sexenio priista, aquel designó y removió al presidente del PRI como a un miembro más del gabinete [...] decía la última palabra sobre las gubernaturas y se reservaba el derecho de decidir con libertad un número importante de las candidaturas de los legisladores federales [...]

Así el excesivo poder concentrado en la figura presidencial durante el hiperpresidencialismo en México causaría una revisión del funcionamiento del sistema político en su conjunto, el cual necesitaba transitar a la democracia con el objetivo de limitar y controlar a un Ejecutivo desbordado. Casar (2009) identificó tres contrapesos fundamentales del sistema político contemporáneo:

1. Institucionales.
2. Políticos.
3. Sociales.

1. Los contrapesos institucionales son los límites que un poder tiene sobre otro y provienen de las facultades que les atribuye la Constitución. Por ello, es necesario analizar el estatus institucional del Poder Ejecutivo frente a los demás poderes y a los organismos autónomos.
2. Los contrapesos políticos provienen del sistema electoral y de partidos. Un límite importante son los partidos políticos, pues sus representantes forman parte del sistema político del país. El Poder Ejecutivo se enfrenta a partidos altamente disciplinados, lo que ocasiona que no pueda obtener votos en el Congreso a través de mecanismos de cabildeo individual.
3. Los contrapesos sociales se refieren a los poderes facticos, los cuales son más difícil de enfrentar por el poder que han ganado a través de los años.

Carpizo (1978) hizo la distinción entre estatus constitucional y político del Poder Ejecutivo; es decir, la diferencia entre poderes constitucionales y metaconstitucionales. A partir del planteamiento de este pensador podría afirmarse que los problemas de concentración de poder en el Ejecutivo no provenían de la Constitución, sino en cómo se formó y funcionaba el sistema político en conjunto. Por ello, el sistema presidencial mexicano padecía más un problema político que un problema constitucional.

Después de varias décadas, el Ejecutivo perdió casi todos sus poderes metaconstitucionales. Ahora la figura presidencial solo cuenta con las facultades que establece la Constitución. El Presidente dejó ser el jefe del partido hegemónico, perdió el control sobre las elecciones y el poder para designar a su sucesor, también desistió de dominar a los gobernadores y a los presidentes municipales, además ya no selecciona a los legisladores ni designa a los líderes del Congreso, tampoco define la composición de la Suprema Corte de Justicia.

Los poderes metaconstitucionales fueron desapareciendo, acompañados de límites al Poder Ejecutivo por medio de diversos arreglos institucionales, los cuales fueron aprobándose conforme avanzaba la transición política en México, estas reformas consistieron en la pérdida de facultades del Ejecutivo.

Dentro de los límites institucionales destaca la creación de diferentes organismos autónomos, los cuales han reducido las facultades del Ejecutivo:

1. La autonomía del Banco de México (BM), pues el Presidente perdió la facultad para dirigir la política monetaria.
2. La autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), con cual se eliminó la participación presidencial en el proceso electoral.
3. La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), con la que a través de sus observaciones y resoluciones presionarían al Ejecutivo.

Adicionalmente, se crearon otros órganos para controlar al Poder Ejecutivo a través de la fiscalización y vigilancia. Por ejemplo:

1. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
2. La Comisión Federal de Competencia (CFC).
3. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (CFT).
4. La Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Los organismos mencionados aportaron controles importantes al Poder Ejecutivo, pues ahora el Presidente debe tomarlos en consideración. El titular del Ejecutivo tiene un espacio cada vez más reducido para tomar decisiones, en consecuencia, se requiere de una mayor colaboración entre los poderes. Desde entonces, el Ejecutivo solo conserva las facultades que establece la Constitución. Sin embargo, de acuerdo con Casar (2009, p.406):

[...] la Constitución mexicana no destaca por otorgar poderes extraordinarios o descomunales al titular del Ejecutivo ni tampoco por dejar a los otros dos poderes desvalidos frente al Presidente.

Por ello, es conveniente analizar la dimensión de las facultades del Presidente en México. El método propuesto por Shugar y Carey (1992) evalúa el poder presidencial a través de seis atribuciones legislativas:

1. Poder de veto.
 2. Poder de introducción exclusiva.
 3. Poder de bolsa.
 4. Poder de referéndum.
 5. Poder de decreto.
 6. Poder de urgencia.
-
1. En la mayoría de los sistemas presidenciales se le atribuye al Ejecutivo la facultad de veto. El veto total es el poder más utilizado. El veto parcial es considerado más fuerte para el proceso legislativo y en ambos casos pueden ser superados por votación en el Congreso. México se encuentra en el primer caso, pero su uso se restringe a una legislación específica, aquella cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras (art. 72).
 2. La introducción exclusiva se refiere a las áreas en las cuales solo el Ejecutivo puede enviar iniciativas, por lo que los titulares del Ejecutivo cuentan con un fuerte instrumento para definir la agenda. En México, la constitución no le atribuye al Ejecutivo el derecho exclusivo, solo en la Ley de Ingresos y Egresos (art. 74), por lo que la facultad de proponer iniciativas la comparten el Ejecutivo, el Legislativo y los congresos locales.
 3. En México, la iniciativa de presupuesto es privilegio del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la capacidad del Congreso para hacer modificaciones es ilimitada, por lo que el poder de bolsa del Ejecutivo se reduce al derecho de introducción exclusiva.
 4. Algunos gobiernos presidenciales le atribuyen a los titulares del Ejecutivo la facultad de proponer y convocar un referéndum. Este poder se utiliza cuando una iniciativa presentada por el Presidente fue rechazada por el Congreso. En México, el Ejecutivo no cuenta con esta facultad.

5. Los sistemas presidenciales otorgan poderes de decreto pero difieren en su alcance. En México, la autoridad para legislar se encuentra en tres situaciones. Primero, en estados de emergencia el Presidente está facultado para suspender las garantías y el Congreso puede permitirle poderes legislativos (art. 29). Segundo, se refiere a asuntos de salubridad en los cuales el Presidente puede emitir decretos. Por último, le permite al Congreso delegar poderes legislativos para aumentar o disminuir las importaciones y exportaciones cuando el Ejecutivo lo considere (art. 131).
6. Los poderes de urgencia le atribuyen al Ejecutivo un instrumento importante para fijar su agenda, forzar la acción legislativa y asignar responsabilidades. En México, el Poder Ejecutivo no cuenta con esta facultad.

Otro límite son los gobernadores, pues el Presidente perdió la hegemonía en los órganos de representación federal y local, tanto en el ámbito Ejecutivo como en el Legislativo, así estos organismos se encuentran constituidos por representantes de diferentes partidos. Sin embargo, las reformas a las instituciones locales no han sido con la misma profundidad que a nivel nacional.

Finalmente, el Poder Ejecutivo debe enfrentarse a otro límite significativo, los poderes facticos. Este límite lo constituyen los monopolios empresariales y sindicales, los cuales a través de su posición política y económica conforman un veto a las acciones del Ejecutivo. Según Casar (2009, p. 412):

[...] los poderes facticos son tan responsables como los partidos y legisladores de impedir la aprobación de reformas importantes, de ellos proviene buena parte de la ineficacia de los gobiernos.

En definitiva, el análisis de los límites y controles parece suficiente para demostrar que el sistema político en México ya no presenta el denominado hiperpresidencialismo. Ahora el problema está en hacer posible la colaboración entre poderes, en la urgencia de frenar a los poderes fácticos y en la necesidad de un gobierno más eficaz.

CAPÍTULO III. GOBIERNO DIVIDIDO Y PARÁLISIS LEGISLATIVA

3.1 INTRODUCCIÓN

En 2006, al término de la presidencia de Vicente Fox, el sistema presidencial mexicano cumplió nueve años consecutivos de gobierno dividido. Este tipo de gobierno, habituales en el presidencialismo, no había estado presente en el país debido a un sistema político en el cual las vías de acceso a los puestos de elección estaban obstruidas, lo cual hacía difícil la alternancia en el Congreso.

Las reformas a la Constitución iniciadas en 1978 abrió la competencia electoral, pues hasta entonces, los cargos de elección popular estaban controlados por el partido del Presidente (PRI). Después, en 1988 el PRI perdió la mayoría calificada de dos terceras partes, por lo que el Presidente y su partido estaban obligados a negociar al interior del Congreso. Finalmente, en 1997 las elecciones dieron como resultado un gobierno dividido, por lo que el proceso de legislación sufrió una transformación más evidente.

Así apareció el temor de no poder procesar reformas por falta de acuerdos, también de un posible bloqueo al Presidente, y por lo tanto, de parálisis legislativa. Cuestiones hasta entonces sin relevancia comenzaron a tener importancia. Por ejemplo, las facultades constitucionales del Presidente frente a las del Poder Legislativo, las reglas internas del Congreso, la dinámica para formar coaliciones y la disciplina partidaria.

En este último capítulo la investigación analizará las tres primeras legislaturas de gobierno dividido en México (LVII, LVIII y LIX) para confirmar que la percepción de un Congreso improductivo y opuesto a las iniciativas del Poder Ejecutivo y su partido no tiene sustento en la realidad. Así pues, se justifica la tesis de que la pluralidad del Congreso se ha traducido en capacidad para establecer acuerdos y que la ausencia de mayorías para el partido del Presidente no ha llevado a la parálisis legislativa.

3.2 GOBIERNOS DIVIDIDOS

En el sistema presidencial, el elector puede expresar preferencias distintas al elegir a los poderes Ejecutivo y Legislativo; es decir, puede decidir no otorgar mayoría en el Congreso al partido del Presidente (Casar 2013). Así en 1997 surgió por primera vez el fenómeno de gobierno dividido en México. Había gran desconfianza en el país, pues se tenía una visión de enfrentamiento al interior de la Cámara de Diputados, de oposición entre el Ejecutivo y Legislativo, de parálisis e incluso de ingobernabilidad.

Este primer gobierno dividido originó un interés por revisar escenarios similares en otros países. Por ello, los pensadores en política comparada han demostrado que los gobiernos sin mayoría son un acontecimiento frecuente en América Latina. Domingo y Morgenstern (1997) confirmaron que la mayoría de los sistemas presidenciales latinoamericanos tienen gobiernos de carácter minoritario, pero no han llevado a la parálisis legislativa. Asimismo, la revisión del presidencialismo de los Estados Unidos sugiere que la tasa de aprobación legislativa no se modifica significativamente en función del tipo de gobierno. Mayhew (1991) y Jones (1994) afirman que existe poca diferencia entre la productividad legislativa y la aprobación de iniciativas en periodos de gobierno unificado o dividido.

La efectividad del sistema presidencial se considerada dependía de la presencia de un gobierno unificado y disciplinado. Para Sundquist (1998), solo mediante este gobierno se podrían superar las limitaciones institucionales del presidencialismo. Sin embargo, el debate académico motivó diversas investigaciones. Al principio, la duda giraba en torno de si se aprobaban más o menos iniciativas en los gobiernos con mayoría que en los gobiernos minoritarios. Más tarde, se centró en las iniciativas importantes o trascendentales para la opinión pública, pero siempre ha estado presente la búsqueda de indicadores que evalúen el funcionamiento del Congreso.

Por ejemplo, Edwards y Peake (1997) incluyen en su estudio a las iniciativas que fueron consideradas pero no fueron aprobadas y también a las que podrían ser importantes pero ni siquiera fueron consideradas en comisiones. Así pues, concluyen que en los gobiernos divididos dejan de pasar un sinnúmero de iniciativas que pueden llegar a ser importantes, otras ni siquiera se consideran y de las aprobadas el Presidente puede oponerse. Por otro lado, Sundquist (1992) argumenta que en los gobiernos divididos los tiempos del proceso legislativo son más prolongados y el contenido real de las iniciativas tiende a modificarse.

El estudio de la parálisis y producción legislativa se ha hecho a partir del institucionalismo. Según Hammond y Miller (1987), los modelos institucionales se basan en las características constitucionales de la división de poderes y los arreglos institucionales como el bicameralismo, las mayorías necesarias para la aprobación de iniciativas y los poderes de veto.

Por último, la parálisis legislativa no es el resultado inevitable de los gobiernos divididos. Los estudios empíricos han demostrado que el presidencialismo multipartidista no impide ni dificulta la formación de coaliciones, tampoco produce bloqueo legislativo y no desestabiliza a los regímenes democráticos (Mainwaring 1993, Saiehg 2010). Asimismo, la investigación sobre gobiernos minoritarios a nivel local en México ha contribuido a suprimir la idea de que estos llevaban a la parálisis. Según Lujambio (2002, p. 344) " [...] los gobiernos divididos provocaron un cambio en la forma de hacer política pero no han producido la tan temida ingobernabilidad."

En definitiva, para evaluar el proceso de legislación es necesario observar las principales facultades constitucionales que tienen los legisladores, las cuales son: legislar, actuar como límite y controlar al Poder Ejecutivo. Analizar su cumplimiento servirá para negar la tesis de la improductividad del Congreso en su función legislativa. También desmentir que los partidos políticos presentes en el Congreso son incapaces de establecer acuerdos y observar el comportamiento de los demás partidos frente la agenda del Poder Ejecutivo.

3.3 FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO MEXICANO

En México, las facultades legislativas del Congreso para funcionar como límite del Poder Ejecutivo están bien establecidas en la Constitución (Casar 2013); es decir, los legisladores tienen facultad de presentar iniciativas de manera individual o conjunta, solo están restringidos en la presentación del paquete presupuestario y aunque el Presidente puede vetar las iniciativas aprobadas, sus poderes de enmienda son ilimitados.

Asimismo, a través de sus facultades el Poder Legislativo ejerce control sobre el Presidente. Por ejemplo, al crear comisiones de investigación, por las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, al citar a comparecer a los integrantes del Poder Ejecutivo e interponer controversias constitucionales.

En el Congreso cada una de las cámaras está compuesta por dos importantes órganos de gobierno: la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política (Jucopo). Estos órganos son los encargados de turnar las iniciativas a las comisiones, calendarizar las sesiones de discusión y votación en el pleno, conducir debates, asignar turnos y tiempos a los legisladores, establecer procedimientos y pueden extender, aplazar o suspender las sesiones en el pleno. Además tienen la facultad de convocar a periodos extraordinarios y determinar la agenda a tratar en ellos. Por lo que controlan el flujo y ritmo del proceso legislativo.

Por otro lado, los líderes tienen los instrumentos para disciplinar a sus miembros. Por ejemplo, al distribuir el presupuesto en las fracciones, nombramientos, permisos, promociones y participación en las discusiones en el pleno. Además el hecho de no reelección ocasiona un alto nivel de disciplina, pues la indisciplina puede tener un costo perjudicial en la carrera política del legislador (Casar 2012). Así pues, tanto los órganos de gobierno como los líderes de las fracciones tienen poderes positivos y negativos (Cox y McCubbins 2002), ya que junto con la facultad de iniciativa pueden hacer el proceso más rápido en aquellas que son de su preferencia y retrasar o bloquear aquellas que no lo son.

3.4 EFICACIA LEGISLATIVA (1997-2006)

Para medir qué tan eficaz es el proceso de legislación en un sistema presidencial se utilizan varios indicadores. La medición más habitual es tomar el conjunto de iniciativas presentadas y calcular el porcentaje de las aprobadas (Casar 2013). Otra forma es elegir solo aquellas que se consideran importantes, como sugiere Mayehew (1991), las que son trascendentales para los analistas de políticas públicas. También puede optarse por el subconjunto de las de carácter constitucional o las del Poder Ejecutivo.

Esta investigación muestra la evidencia que resulta del total de iniciativas presentadas así como la del subconjunto de iniciativas del Ejecutivo. En la medida que lo haga posible la información disponible, se presentará la comparación con tres periodos de gobierno unificado anteriores a 1997. Con base en estos criterios la investigación obtuvo los siguientes resultados:

1. Tasa de aprobación legislativa (1988-2006)

Legislatura	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Tasa de aprobación
LIV (1988-1991)	294	131	44.6 %
LV (1991-1994)	260	158	60.7 %
LVI (1994-1997)	250	108	43.2 %
LVII (1997-2000)	673	195	28.9 %
LVIII (2000-2003)	1206	281	23.3 %
LIX (2003-2006)	2800	478	17.0 %

(Cámara de Diputados, 2020)

A pesar que se creía que se legislaba más cuando había mayoría de un solo partido, los datos demuestran lo contrario. Después de nueve años de trabajo de las LVII, LVIII y LIX Legislaturas el número de iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados no ha disminuido, sino ha crecido de manera considerable.

En lo referente a las iniciativas aprobadas. Durante los últimos tres gobiernos unificados del PRI (1988-1997), la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas fue alrededor de 49.5%. En cambio, en las tres legislaturas de gobiernos divididos (1997-2006) la tasa de aprobación disminuyó a 23.1%. A pesar de haber un descenso en la tasa de aprobación de 53%, ella se explica por el gran aumento del total de las iniciativas presentadas.

El análisis expone que mientras en los últimos nueve años de gobiernos de mayoría se aprobó un promedio de 132 iniciativas por legislatura, en los tres gobiernos de minoría se aprobó un promedio de 318. Entonces, se concluye que la actividad legislativa medida en términos de presentación y aprobación no se ha afectado como resultado de la existencia de gobiernos divididos.

La disminución en la tasa de aprobación legislativa del total de iniciativas puede parecer preocupante, pero se explica debido al gran incremento en el número de iniciativas presentadas. De la última legislatura con gobierno unificado (1994-1997) a la última de gobierno dividido aquí analizada (2003-2006) la tasa de incremento de las iniciativas presentadas fue de 1120%, aumentaron de 250 a 2800 iniciativas.

En números absolutos, se aprobaron 108 iniciativas en la LVI Legislatura (1994-1997) contra 305 en la LIX Legislatura (2003-2006). El análisis en términos absolutos muestra que en los últimos nueve años de gobierno unificado se aprobaron 397 Iniciativas, mientras que en los nueve años de gobierno dividido se aprobaron 636 iniciativas. Por lo tanto, hablar de parálisis legislativa con estas cifras no parece razonable.

Por otro lado, al revisar las iniciativas que recibieron puntual atención y fueron discutidas por la opinión pública. A diferencia de los años de gobierno unificado, en los de gobierno dividido fueron rechazadas reformas importantes. Por ejemplo, la energética y fiscal en la última legislatura de Ernesto Zedillo (1997-2000); la de seguridad nacional, del Estado y fiscal en la administración de Vicente Fox (Casar 2013). Asimismo, pueden ser consideradas como importantes las iniciativas que no fueron enviadas, rechazadas o no atendidas.

Los resultados obtenidos no permiten hacer conclusiones categóricas, pues con la información disponible no es posible diferenciar entre las rechazadas en el pleno y las desechadas en comisiones. Sí puede afirmarse, a partir de los medios de comunicación y el debate público que iniciativas importantes como las denominadas reformas estructurales³ tampoco fueron aprobadas en los años de gobierno unificado.

2. Iniciativas del Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados (1997-2006)

	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)
Presentadas	32	60	44
Aprobadas	27	47	23
Tasa de aprobación	84%	78%	53%

(Cámara de Diputados, 2020)

Ahora bien, en el subconjunto formado por las iniciativas del Poder Ejecutivo la tasa de aprobación legislativa ha ido disminuyendo. Para el periodo 1997-2000 la tasa de aprobación fue de 84% mientras que para el 2003-2006 fue de 53% y en promedio la tasa de aprobación fue de 71.6 %.

Aunque este indicador es insuficiente para determinar el éxito de la agenda legislativa del Presidente por varias razones; hay iniciativas que tienen que ser enviadas y aprobadas por ley, como la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, y otras que no tienen mucha importancia, como digitalización del Diario Oficial de la Federación; hay un buen número de iniciativas que el Poder Ejecutivo no envía por temor a que sean desechadas; otras son presentadas pero después no defendidas con la fuerza esperada; por último, otras son enmendadas a tal grado que no deberían ser contadas entre las iniciativas aprobadas del Ejecutivo, pues quedaron lejos del objetivo original.

³ Las reformas estructurales son aquellas como la laboral, la hacendaria, la de telecomunicaciones y la educativa, entre otras. Además son iniciativas que tienen puntual atención en los medios de comunicación y el debate público. (Casar 2013)

3. Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados (1988-2006)

	LIV (1988-1991)	LV (1991-1994)	LVI (1994-1997)	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)
Ejecutivo	70	84	56	32	60	43
Senadores	15	47	24	46	53	54
Partidos	197	117	163	493	909	2547
Comisiones	12	0	2	29	17	24
Leg. Locales	0	2	2	34	85	107
Varios partidos		10	3	34	82	25
Total	294	260	250	668	1206	2800

(Casar 2008, p. 230)

En cambio, pueden observarse cambios en términos del origen de las iniciativas y en la tasa de aprobación de las presentadas por los partidos de oposición frente a las del Presidente y su partido. Los partidos fueron los principales creadores de iniciativas. Otro dato importante es que si bien el partido del Presidente tiene mayor tasa de aprobación que el resto de los partidos, esta distancia se ha reducido.

Para la LVII Legislatura (1997-2000) el partido del Presidente (PRI) tuvo una tasa de aprobación de 34% y la oposición en conjunto de 24%; los datos para la LVIII Legislatura (2000-2003) fueron de 36 y 24%; por último, las de LIX Legislatura (2003-2006) de 18 y 11%.

También debe mencionarse que en los tres gobiernos divididos se han aprobado legislaciones importantes. Por ejemplo, durante el segundo trienio del presidente Ernesto Zedillo se aprobó la creación de la Fiscalización Superior de la Federación, las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y las reformas al Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, en la administración de Vicente Fox se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso de Información Pública Gubernamental, la Ley de Servicio Civil de Carrera, el Seguro Popular, la Ley contra la Discriminación y la Ley de Competencia. La única diferencia con los gobiernos unificados que para aprobar estas iniciativas se necesitó la formación de coaliciones (Casar 2013).

4. Composición de la Cámara de Diputados (1997-2006)

Partido	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)
PRI	239	211	224
PAN	122	206	152
PRD	125	50	96
PVEM	8	17	17
Emergentes	14	33	28

(Cámara de Diputados, 2020)

En el periodo 1997-2000 el partido del Presidente (PRI) a pesar de no tener la mayoría fue la minoría más grande en la Cámara Diputados. En cambio, en el periodo 2000-2003 el partido del Presidente (PAN) no logró la primera minoría en la Cámara de Diputados. En definitiva, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, el PRI conservó el poder de veto ante cualquier intento de reforma constitucional por parte de la oposición. Poder que no tuvo Vicente Fox en toda su administración.

Otra variable que interviene en el proceso de legislación es la distribución del poder político local. A diferencia de lo que ocurría en el último trienio del presidente Ernesto Zedillo, durante los primeros tres años de Vicente Fox la mayoría de las gubernaturas y de los congresos locales estaban con la oposición. La Constitución establece que para su reforma requiere dos condiciones: el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de las dos cámaras y la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales (art. 135).

5. Composición del Sistema Federal (1997-2000)

	Ernesto Zedillo (1997)		Vicente Fox (2000)	
Gubernaturas ocupadas por el partido del Presidente	25	78%	7	22%
Congresos Locales con mayoría del partido del Presidente	22	69%	4	13%
Presidencias municipales ocupadas por el partido del Presidente	1362	56%	331	14%

(Casar 2008, p. 227)

3.5 COALICIONES EN EL CONGRESO (1997-2006)

En México, la necesidad de coaliciones al interior del Congreso de la Unión surgió a partir de 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada de dos tercios que la Constitución requiere para ser modificada. Después, en 1993 se estableció que para reformar la Constitución ningún partido podría reunir por si solo la mayoría, fomentando así la formación de alianzas. Sin embargo, fue hasta 1997 cuando las coaliciones se hicieron más evidentes para aprobar iniciativas, ya que en este año el PRI perdió por primera vez la mayoría simple en la Cámara de Diputados.

En el periodo analizado, los tres gobiernos divididos se distinguen por las coaliciones que pueden formar tanto para las reformas constitucionales como para las ordinarias. La tabla siguiente muestra que debido a la composición de la Cámara de Diputados, la Constitución no podía ser reformada en ninguna de las tres legislaturas sin la intervención del PRI.; es decir, a pesar de la presencia de gobiernos minoritarios, el PRI mantuvo el poder de veto ante cualquier intento de reforma constitucional (Casar 2013).

6. Coaliciones en la Cámara de Diputados (1997-2006)

LVII (1997-2000)			
Coalición	Diputados	Reforma constitucional	Reforma ordinaria
PRI-PAN-PRD	486	Si	Si
PRI-PAN	361	Si	Si
PRI-PRD	364	Si	Si
PAN-PRD	247	No	No
PAN-PRD-emergentes	261	No	Si
PAN-PRD-PVEM	255	No	Si
PAN-emergentes	136	No	No
PRI-emergentes	253	No	Si
PRI-PRD-emergentes	378	Si	Si
PRD-emergentes	139	No	No
PRI: 239, PAN: 122, PRD: 125, PVEM: 8, emergentes: 14			

LVIII (2000-2003)			
PRI-PAN-PRD	467	Si	Si
PRI-PAN	417	Si	Si
PRI-PRD	261	No	Si
PAN-PRD	256	No	Si
PAN-PRD-emergentes	289	No	Si
PAN-PRD-PVEM	273	No	Si
PAN-emergentes	239	No	No
PRI-emergentes	244	No	No
PRI-PRD-emergentes	294	No	Si
PRD-emergentes	83	No	No
PRI: 211, PAN: 206, PRD: 50, PVEM: 17, emergentes: 33			
LIX (2003-2006)			
PRI-PAN-PRD	472	Si	Si
PRI-PAN	376	Si	Si
PRI-PRD	320	No	Si
PAN-PRD	248	No	No
PAN-PRD-emergentes	276	No	Si
PAN-PRD-PVEM	265	No	Si
PAN-emergentes	180	No	No
PRI-emergentes	252	No	Si
PRI-PRD-emergentes	348	Si	Si
PRD-emergentes	124	No	No
PRI: 224, PAN: 152, PRD: 96, PVEM: 17, emergentes: 28			

(Casar 2008, pp. 232-233)

En el primer gobierno dividido (1997-2000), el partido del Presidente (PRI) podía reformar la Constitución solo con un aliado de los partidos grandes de oposición (PAN o PRD). En cambio, en los dos siguientes gobiernos, el partido del Presidente (PAN) necesitaba inevitablemente al PRI, pues con ninguna otra combinación obtenía la mayoría de dos tercios.

Pero si el PRI como partido de oposición (2000-2003) hubiera querido reformar la Constitución estaba obligado a aliarse con el partido del Presidente (PAN) o en el gobierno 2003-2006 juntar a todos los partidos de oposición.

La situación de las reformas legislativas ordinarias es diferente. En el primer gobierno dividido, el partido del presidente (PRI) tenía diferentes posibilidades de coalición: con el PAN, con el PRD o con los dos partidos emergentes PVEM y PT, con esta última podía evitar a los dos partidos grandes. Durante este periodo, los partidos emergentes se volvieron de suma importancia tanto para el partido del Presidente como para los dos partidos grandes de oposición, pues se abría la posibilidad de aprobar leyes ordinarias sin el apoyo del PRI.

Por otro lado, en el gobierno de Vicente Fox, el partido del Presidente (PAN) estuvo peor posicionado. En la LVIII Legislatura (2000-2003) necesitaba por lo menos a uno de los partidos grandes (PRI o PRD). En la LIX Legislatura (2003-2006), su posición se hizo más débil, pues necesitaba al PRI o al PRD en combinación con alguno de los partidos emergentes.

En las tres legislaturas analizadas, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos. Para la LVII Legislatura, la coalición de todos los partidos fue de 42%, seguida de PRI-PAN (16%), seguida por PAN-PRD-PVEM-PT (14%) y PRI-PAN-PVEM-PT (7%). Estos datos señalan la baja incidencia de coaliciones en contra del partido del Presidente. En cambio, en la Legislatura LVIII había ocho partidos con representación en la Cámara de Diputados. Por lo tanto, el número de coaliciones aumentó. La coalición más frecuente fue la de todos los partidos con 75%, seguida por PRI-PAN-PVEM con 5%. Finalmente, en la LIX Legislatura, también la coalición más frecuente fue la de todos los partidos con 69%, seguida por la de PRI-PRD-PVEM-PT-CDPPN con 6% y las de PRI-PAN-PRD-PVEM-PT y PRI-PAN-PVEM, las dos con 5%. La segunda coalición más frecuente es la de toda la oposición al partido del presidente.

Los resultados obtenidos demuestran que los partidos políticos presentes en el Congreso optaron por grandes coaliciones; es decir, las iniciativas fueron aprobadas por coaliciones en las cuales se involucraban más de tres partidos (Casar 2008).

En el sistema presidencial las acciones más importantes de un gobierno dividido son las que afectan a la agenda presidencial (Casar 2008). Esta se compone de un conjunto de políticas públicas, las cuales dependen de las facultades de gobierno que tiene el Poder Ejecutivo. La agenda presidencial puede analizarse a través de las iniciativas que el Presidente envía y la aprobación que hay de estas en el Congreso. Históricamente, el Presidente había sido el mayor legislador en el país, tanto por el número de iniciativas presentadas como por las aprobadas. Así ningún actor político presentaba más iniciativas que el Presidente en la época del PRI.

7. Iniciativas del Poder Ejecutivo y coaliciones más frecuentes (1997-2006)

LVII (1997-2000)		LVIII (2000-2003)		LIX (2003-2006)	
Coalición	%	Coalición	%	Coalición	%
TODOS	31	TODOS	62	TODOS	52
PRI, PAN	17	PRI, PAN, PVEM	8	PRI, PRD, PVEM, PT, CONV	13
PAN, PRD, PVEM, PT	13	PRI, PAN, PRD, PT	8	PRI, PAN, PVEM	5
PRI, PAN, PVEM	10	PRI, PAN	6	PRI, PAN, PVEM, CONV	4
PRI, PAN, PVEM, PT	10			PRI, PAN, PVEM, PT	4
PRI	5			PRI, PAN	3
TOTAL	86	TOTAL	85	TOTAL	81

(Casar 2008, p. 241)

La tabla anterior muestra las coaliciones más frecuentes para las iniciativas del Presidente en los tres gobiernos divididos. La coalición más frecuente fue la de todos los partidos. En la LVII Legislatura (1997-2000) la coalición de todos los partidos fue de 31 %, para la LVIII Legislatura (2000-2003) fue de 62 % y en la LIX Legislatura (2003-2006) fue de 52 %. También se confirma la tendencia de que el PRD es el partido que menos se integra a las coaliciones formadas en el Congreso, se encontró el mismo comportamiento en las votaciones de las iniciativas del Presidente. Por último, la percepción de que el PAN estuvo en contra del Presidente en la administración de Vicente Fox no se confirma.

3.6 PARÁLISIS LEGISLATIVA

El gobierno dividido de 1997 trajo consigo la preocupación por el equilibrio de poderes. Surgió una visión pesimista, según la cual el nuevo gobierno sería incapaz de producir las iniciativas que la ciudadanía necesitaba, pues lo aquejaría el problema de la parálisis legislativa. Sin embargo, el término parálisis suele utilizarse con imprecisión y lo que se considera como tal realmente no lo es.

Es indispensable para esta investigación encontrar una definición precisa del concepto de parálisis legislativa. En el Congreso, el apoyo de una mayoría es una condición necesaria para modificar o promulgar iniciativas. Entonces la parálisis solo sucede cuando, a pesar que la mayoría prefiera un cambio, el statu quo prevalece (Nacif 2006).

Con base en los resultados de los indicadores utilizados en este análisis, para medir la capacidad que tiene el sistema presidencial en producir nuevas iniciativas, se determinó el total de iniciativas presentadas, el número de las iniciativas aprobadas y la tasa de aprobación de las iniciativas del Poder Ejecutivo. Se asumía que estos indicadores se reducirían con la aparición del gobierno dividido y confirmarían la parálisis. Pero la revisión de los resultados del proceso legislativo en variaciones de volumen, productividad y tasa de aprobación no confirma dicha hipótesis.

El primer indicador determina el total de las iniciativas presentadas en el Congreso. Según la Constitución, en el proceso legislativo pueden participar: 500 diputados, 128 senadores, 32 legislaturas locales y el Presidente de la República en la presentación de iniciativas. Además, todas las iniciativas pasan por las comisiones de dictamen. Así las comisiones utilizan a las iniciativas para formular dictámenes, por lo que el proceso legislativo comienza en estas con la selección de asuntos que merecen atención en el pleno y es posible que un porcentaje alto de iniciativas se quede sin dictamen.

El segundo indicador calcula el número de iniciativas aprobadas y también es impreciso, pues las iniciativas no tienen la misma importancia; es decir, sus efectos en la sociedad en términos de crecimiento y beneficio social son distintos (Nacif 2006). Aun así, es una forma de medir lo que el sistema presidencial produce. Quizá el dato más importante es que el mayor número de iniciativas aprobadas fue durante la LVII Legislatura (2000-2003). Después de la alternancia en la presidencia de la República, a pesar que el partido del Presidente (PAN) solo tenía el 41% de los escaños en la Cámara de Diputados. Sin embargo, un mayor número de iniciativas aprobadas no significa un mejor funcionamiento del sistema presidencial. Una nueva iniciativa puede generar beneficios sociales o agravar aún más la situación del país (Casar 2013). En definitiva, hay iniciativas socialmente eficientes y otras ineficientes. Según Wilson (2002), la principal labor de los legisladores no es legislar, sino evaluar los efectos de las leyes.

El tercer indicador muestra la tasa de aprobación de las iniciativas del Poder Ejecutivo. Si hay una buena relación con el Poder Legislativo sus iniciativas serán aprobadas. Por ello, una tasa alta de aprobación puede considerarse como una adecuada relación entre poderes y una aprobación baja sería señal de conflicto y parálisis. Sin embargo, esta tasa de aprobación, puede esconder una anomalía. Debido a que el Presidente solo envíe aquellas iniciativas que tienen más posibilidades de ser aprobadas (Nacif 2006). Entonces el Presidente parecería tener éxito a pesar de no haber conseguido ningún avance importante. Por ejemplo, el Presidente Vicente Fox a pesar de haber tenido una tasa de aprobación elevada no logró ningún triunfo en las denominadas reformas estructurales.

Los indicadores utilizados revelan el comportamiento de los gobiernos divididos y el éxito de los actores políticos. Sin embargo, son limitados en cuanto a evaluar el impacto real. Por ello, es indispensable definir el concepto de parálisis, según Linz (1990), la parálisis es un problema recurrente de las democracias presidenciales y tiene dos causas: la existencia de diferencias irreconciliables entre el Presidente y la mayoría en el Congreso y la falta de mecanismos para resolver estas diferencias.

Finalmente, la existencia de una mayoría en el Congreso apoyando modificar el statu quo es una condición necesaria para impulsar iniciativas. De acuerdo con Krehbiel (1996), este mecanismo mayoritario ocasiona la parálisis legislativa, ya que la parálisis consiste en la resistencia del statu quo a modificarse aun cuando hay una mayoría que prefiere otra alternativa. Considerando esta definición, la única fuente institucional de la parálisis en los sistemas presidenciales es el veto presidencial.

En México, el Poder Ejecutivo no cuenta con poderes de agenda pero si con veto presidencial. Esta facultad le permite al Presidente de República, con apoyo de una minoría de un tercio en la Cámara de Diputados o en el Senado, detener la promulgación de una iniciativa (art. 72). En consecuencia, el veto es un instrumento para mantener el statu quo ante intentos de modificarlo.

8. Veto Presidencial (1997-2006)

	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)
Número de vetos	0	4	5
Observaciones aceptadas	0	3	3
Observaciones pendientes	0	1	2

(Cámara de Diputados, 2020)

Al interpretar los resultados del número de ocasiones en que se utilizó el veto presidencial se concluiría que la parálisis es un fenómeno infrecuente en México. Por ejemplo, el Presidente Ernesto Zedillo no utilizó en ninguna ocasión el veto, a pesar que desde 1997 su partido no tiene la mayoría en la Cámara de Diputados. Por otra parte, el Presidente Vicente Fox solo utilizó el veto en cuatro ocasiones en la Legislatura LVIII (2000-2003) y en cinco durante la Legislatura LIX (2003-2006). Sin embargo, para confirmar la parálisis se necesitaría información respecto a las ocasiones en las que el Congreso se abstuvo de aprobar iniciativas anticipando el veto del Presidente.

CONCLUSIONES

La información documentada en esta investigación confirma la tesis planteada y establece una serie de consideraciones finales, las cuales se señalarán en el orden en que el análisis las ha identificado. Por último, se intenta contribuir a futuras investigaciones y replantear la discusión sobre el arreglo institucional del sistema presidencial mexicano, porque si bien el diagnóstico que se ha llevado a cabo parece ser el correcto y los objetivos planteados fueron apropiados, faltan propuestas de solución que se adecuen a la situación política del país. Este estudio determinó:

1. Es posible hablar de presidencialismo a partir de la idea de división de poderes, porque el único sistema de gobierno en el que se garantiza la libertad política es aquel en el cual existe esta separación mediante límites y controles mutuos. Así, la estabilidad del Estado dependerá del equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.
2. El sistema de gobierno de los Estados Unidos fue el primero en establecer la figura presidencial como instrumento de gobernabilidad, pues cuenta con las facultades necesarias para la conducción inmediata y eficaz del gobierno. Asimismo, fue influenciado indirectamente por la realidad política de Inglaterra, pues su origen está relacionado con la división de poder propuesta por Locke y Montesquieu, por el monarca y por el sistema parlamentario.
4. Los gobiernos presidenciales en América Latina se configuraron de forma diferente al del gobierno establecido en los Estados Unidos, por lo que desarrollaron características propias. Por ejemplo, en México existió un partido predominante, el Presidente era jefe de su partido. También el Ejecutivo tenía mayoría en el Congreso. Además el grado de disciplina partidaria fue muy alto. Finalmente, los límites y controles constitucionales entre poderes eran débiles y las iniciativas presentadas por el Presidente en el Congreso se aprobaban sin mayor dificultad.

3. El denominado hiperpresidencialismo se caracterizó por el predominio del Presidente y su partido (PRI), así como por el sometimiento de las instituciones encargadas de equilibrar el poder político. Esto fue posible por el establecimiento de un sistema de partido hegemónico y un sistema de incentivos, el cual dotó al Ejecutivo de poderes metaconstitucionales.
4. Las sucesivas reformas a la Constitución desaparecieron con los poderes metaconstitucionales e introdujeron mayores límites y controles al Poder Ejecutivo, el cual constitucionalmente no destaca por un exceso de facultades.
5. La transición logró democratizar y dispersar el poder, el cual estaba concentrado en un solo partido (PRI). Sin embargo, no tuvo el mismo éxito en ciertos grupos de poder a los cuales no se les restó poder político. Por el contrario, se fortaleció a los poderes fácticos provocando una relación más estrecha con los poderes formales.
6. En los sistemas presidenciales suceden dos situaciones: la separación de poderes puede generar políticas coherentes y responsables porque existe una relación de equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual puede ocurrir cuando el mismo partido controla los dos poderes, o la presencia de gobierno dividido fomenta buenas políticas como resultado de la competencia y del debate público.
7. Se identificaron los cambios que la pluralidad trajo para el funcionamiento de la política en México. Algunos positivos y otros negativos, entre los positivos se encuentra el papel de la oposición como límite para el Ejecutivo y su partido. Por parte de los negativos, se encuentra la distorsión del contenido original de muchas iniciativas debido a la necesidad por conseguir mayorías para su aprobación.
8. Las denominadas reformas estructurales tampoco fueron aprobadas cuando el Presidente tenía las mayorías en el Congreso. La explicación al rechazo de estas reformas es por otros factores. Por ejemplo, la influencia de los poderes fácticos.

9. Las reformas para tener crecimiento y bienestar social no han sido aprobadas debido a que el sistema presidencial no permita formar mayorías o porque el Presidente no cuente con los instrumentos para hacerlo, sino por factores externos en la toma de decisiones. Por ello, es necesario investigar si las decisiones para cambiar el statu quo han dejado de tomarse porque no están en el interés de las distintas fuerzas políticas, quizá porque consideran que la situación actual las beneficia o que su transformación las perjudica, ya que los privilegios de algunos grupos serían afectados con un cambio de legislación. Así, la definición de importancia de las iniciativas se debe complementar a partir de un criterio que incluya a los poderes fácticos.
10. El dilema eficacia representatividad intenta evaluar la influencia de las instituciones en la producción de políticas públicas que conduzcan al crecimiento y al bienestar social. Por lo que deben buscarse nuevos indicadores para valorar las políticas públicas que surgen de las iniciativas aprobadas. Asimismo, para las iniciativas que no son aprobadas se propone estimar cuál hubiera sido su impacto.
11. Una definición precisa del término parálisis legislativa debe considerar como criterio mínimo, la existencia de una mayoría en el Congreso defendiendo una alternativa distinta al statu quo. Con esta definición se puede admitir que el único origen de parálisis en México es la facultad de veto que le atribuye la Constitución al Presidente de la República para detener al Congreso. Así, al interpretar los resultados del veto presidencial desmiente la tesis de parálisis.
12. La evidencia empírica de las Legislaturas LVII, LVIII y LIX (1997-2006) llevaron a la conclusión que crear consensos y formar alianzas entre los partidos en el Congreso se volvió indispensable para impulsar iniciativas. Después de tres experiencias consecutivas de gobierno dividido, se demostró que el Congreso sí desempeña la función de legislar, los partidos políticos son capaces de establecer acuerdos y el Congreso no se ha convertido en un obstáculo para las iniciativas del Poder Ejecutivo. En definitiva, la pluralidad en el Congreso y la ausencia de mayorías para el partido del Presidente no han llevado a la parálisis legislativa.

FUENTES CONSULTADAS

- ACKERMAN, B., 2006. *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ACKERMAN, J., 2007. *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI Editores.
- BIBLIOTECA LEGISLATIVA-CÁMARA DE DIPUTADOS, 2020. Available at: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual.htm> (Accessed: 17 June 2020)
- BINDER, S., 1999. The Dynamics of Congressional Gridlock, 1947-1996, *American Political Science Review*, 93 (3), pp. 519-533.
- BURGOA, I., 1985. *Derecho constitucional mexicano*. 6 edn. México: Ed. POITÚa.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, 2020. Available at: <http://www.diputados.gob.mx> (Accessed: 23 March 2020)
- CARPISO, J., 1977. El poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución Mexicana de 1824. In Alegría, P., Carpizo, J. and Stein J. *El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica*. México: UNAM, pp. 135-154.
- CARPISO, J., 1978. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- CARPISO, J., 1981. Notas sobre el presidencialismo mexicano. In Kaplan, M. *Estado, derecho y sociedad*. México: UNAM, pp. 105-115.
- CARPISO, J., 2001. Veintidós años del presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 100 (1), pp. 71-99.
- CARPISO, J., 2004. *La constitución mexicana de 1917*. México: UNAM-Porrúa.
- CARPISO, J., 2006. Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 115 (1), pp. 57-91.
- CARPISO, J., 2014, Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano. In Vázquez H. *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*. México: UNAM, pp. 3-58.

- CASAR, M., 1996. Las bases político institucionales del poder presidencial en México, *Política y Gobierno*, 3 (1), pp. 61-92.
- CASAR, M., 2008. Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006, *Política y Gobierno*, 15 (2), pp. 221-270.
- CASAR, M., 2009. Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Legislativo y la administración pública. In Ellis, A., Orozco, J., and Zovatto, D. *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM, pp. 401-418.
- CASAR, M., 2012. Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012, *Documentos de Trabajo del CIDE*, 247.
- CASAR, M., 2013. Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano, *Política y Gobierno*, 20 (2), pp. 219-263.
- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN 1814. Available at:
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf
 (Accessed: 15 June 2019)
- CONSTITUCIÓN DE 1824. Available at:
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf
 (Accessed: 15 June 2019)
- CONSTITUCIÓN DE 1857. Available at:
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf
 (Accessed: 15 June 2019)
- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA 1787. Available at:
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_eua.pdf
 (Accessed: 19 May 2019)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917.
 Available at: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf (Accessed: 8 July 2019)
- CÓRDOVA, A., 1982. *La formación del poder político en México*. 10 edn. México: Ediciones Era.
- CÓRDOVA, A., 1989. *La nación y la Constitución*. México: Claves Latinoamericanas.
- CÓRDOVA, L., 1994. El sistema presidencial en México. Orígenes y razones. In Carbonell M., Córdova, L. and Silva, A. *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*. México: Editorial Aldus, pp. 1-64.

- COSÍO, D., 1972. *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*. México: Joaquín Mortiz.
- COX, G. and McCubbins, M. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CUEVA, M., 2016. La Constitución de 5 de febrero de 1857. In *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, vol. IV. México: Porrúa, pp. 215-292.
- DAVID, R., 1982. *Le Droit Comparé. Droits d'hier, Droits de demain*. París: Économica
- DEMICHELI, A., 1950. *El Poder Ejecutivo. Génesis y transformaciones*. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- DOMINGO, P. and Morgenstern, S., 1997. The Success of Presidentialism: Breaking Gridlock in Presidential Regimes, *Documento de Trabajo del CIDE*, 73.
- DUVERGER, M., 1962. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- EASTON, D., 1953. *The political system*. New York: Knopf.
- EDWARDS, G., Berrett, A. and Peake, J., 1997. The Legislative Impact of Divided Government, *American Journal of Political Science*, 41 (2), pp. 545-563.
- ESPINOZA, R. and Weldon, J., 2007. *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: Editorial Porrúa.
- ESPINOZA, R., and Weldon, J., 2011. *El Congreso de la Democracia*. México: Senado de la República/Ediciones de la Mesa Directiva.
- ESPINOZA, R., 2016. *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. México: INE.
- FIX, H., 1993. *La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo, Ensayos sobre el derecho de amparo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- FIX, H., 1967. Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, 59, pp. 29-65.
- GACETA PARLAMENTARIA, 2020. Available at: <http://gaceta.diputados.gob.mx> (Accessed: 5 September 2020)

- GARCÍA-PELAYO, M., 1984. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ, P., 1967. *La democracia en México*, México: Era.
- HAMILTON, A., Jay, J., and Madison, J., 1987. *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HAMMOND, T. and Miller G., 1987. The Core of the Constitution, *American Political Science*, 81 (4), pp. 1155-1174.
- JONES, C., 1994. *The Presidency in Separated System*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- JONES, C., 1995. *Separate but Equal Branches: Congress and the Presidency*. Nueva York: Chatham House Publishers.
- KREHBIEL, K., 1996. Institutional and Partisan Sources of Gridlock: a theory of Divided and unified Government, *Journal of Theoretical politics*, 8, pp. 7-40.
- LÁNZARO, J., 2001. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. In Lánzaro, J. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América latina*. Buenos Aires: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- LAPALOMBARA, J., 1974. *Politics within nations*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- LIJPHART, A., 1987. *Presidencialismo y democracia mayoritaria*. Barcelona: Editorial Ariel.
- LINARES, S., 1985, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- LINZ, J., 2013. Los peligros del presidencialismo, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, pp. 11-31.
- LUJAMBIO, A., 1993. Presidentes y congresos. Estados Unidos. La experiencia latinoamericana y el futuro mexicano. *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, 133.
- LUJAMBIO, A., 1995. *Federalismo y Congreso. El cambio político en México*. México: UNAM.
- LUJAMBIO, A. and Vives, H., 2000. *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.

- LUJAMBIO, A. ,2002. Gobiernos divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989-1997. In Casar M. and Marván I. *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1967*. México: Taurus-CIDE, pp. 319-349.
- LUJAMBIO, A., 2010. *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales*. México: Ediciones Mesa Directiva.
- LOEWENSTEIN, K., 1949. La presidencia fuera de los Estados Unidos, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, 5, pp. 15-64.
- MADRID, M., 1980. *Estudios de derecho constitucional*. México: Ed. POITÚa.
- MAINWARING, S., 1993. Presidentialism, Multipartism and Democracy, *Comparative Political Studies*, 26 (2), 198-228.
- MAYHEW, D., 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University.
- MOLINA, A., 1983. *Los grandes problemas nacionales*. México: Ediciones Era.
- MONITOR LEGISLATIVO, 2020. Available at: <http://www.monitorlegislativo.org> (Accessed: 18 June 2020)
- MONTESQUIEU, C., 1971. *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa.
- NACIF, B., 2004. Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo, *Política y Gobierno*, 11 (1), pp. 9-41.
- NACIF, B., 2006. ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México, *Documentos de Trabajo del CIDE*, 183.
- NEGRETTO, G., 2010. *Debatiendo la reforma política: Claves del cambio institucional en México*. México: CIDE.
- NOHLEN, D., 1991. Presidencialismo versus parlamentarismo, América Latina, *Revista de Estudios Políticos*, 74, pp. 43-54.
- NOHLEN, D., 1992. Sistemas electorales y gobernabilidad. Working Paper, 63, Barcelona.
- NOHLEN, D., 2006. *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa.
- NOHLEN, D., 2007. *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*. Argentina: Rubilzal-Culzoni.

- NOHLEN, D., 2014. El Sistema político. In Sánchez, H. *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas*. México: UNAM, pp. 183-192.
- PRELOT, M. and Boulouis, J., 1980. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- RABASA, E., 1982. *La Constitución y la dictadura*. 6edn. México: Poma.
- SAIEGH, S., 2011. *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote-Buying Shape Lawmaking*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SÁNCHEZ, M., 2000. Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano, *Derecho, Revista de Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, 53, pp. 267-312.
- SARTORI, G., 1987. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- SARTORI, G., 1994. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SERRAFERO, M., 1991. Presidencialismo y reforma política en América Latina, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8, pp. 195-235.
- SERRAFERO, M., 1998. Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto, *Revista Mexicana de Sociología*, 60 (2), pp. 165-186.
- SERRANO, F., 2006. *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*. México: UNAM.
- SHARPF, F., 1997. *Game real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview press
- SHUGART, M. and Carey, J., 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, 2020. Available at: www.sil.gobernacion.gob.mx (Accessed: 7 May 2020)
- SUNDQUIST, J., 1992. *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington: Brooks Institution.
- SUNDQUIST, J., 1988. Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States, *Political Science Quarterly*, 103, pp. 613-635.
- TENA, F., 1963. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

- TOCQUEVILLE, A., 1963. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- VALADÉS, D., 1998. La transición del sistema presidencial mexicano. In Fernández M. and Nohlen D. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 325-350.
- VALADÉS, D., 2009. Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano. In Ellis, A., Orozco, J., and Zovatto D. *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM, pp. 429-476.
- VERGOTTINI, G., 2004. *Derecho constitucional comparado*. México: UNAM.
- WELDON, J., 1997. The Political Sources of Presidencialismo in Mexico. In Mainwaring, S. and Shugart, M. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 225-258.
- WILSON, W., 2002. *El gobierno congresional: régimen político en los Estados Unidos*. México: UNAM.