



**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Unidad Iztapalapa*

---

**CONFLICTOS Y PUNTOS DE ACUERDO ENTRE  
LA FRACCIÓN PANISTA EN EL CONGRESO  
GENERAL Y EL PRESIDENTE DE LA  
REPÚBLICA, 2000-2003.**

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

**JOSÉ ROSARIO GÁLVEZ CABALLERO**

**MATRÍCULA: 200219423**

  
PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ

ASESOR:  
DR. PABLO JAVIER  
BECERRA CHÁVEZ

LECTOR:  
DR. RICARDO  
ESPINOZA TOLEDO



**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Unidad Iztapalapa*

---

**CONFLICTOS Y PUNTOS DE ACUERDO ENTRE  
LA FRACCIÓN PANISTA EN EL CONGRESO  
GENERAL Y EL PRESIDENTE DE LA  
REPÚBLICA, 2000-2003.**

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

**JOSÉ ROSARIO GÁLVEZ CABALLERO.**

**MATRÍCULA: 200219423**

---

ASESOR:  
DR. PABLO JAVIER  
BECERRA CHÁVEZ

---

LECTOR:  
DR. RICARDO  
ESPINOZA TOLEDO

## **INTRODUCCIÓN.**

El presente trabajo centra su análisis en las interacciones que se han dado entre el órgano Ejecutivo y el Legislativo, durante la LVIII Legislatura del Congreso General mexicano, el primer periodo ordinario y primer periodo extraordinario de la actual LIX Legislatura. Así como también analiza el tipo de relación que se ha establecido entre la fracción panista y el Ejecutivo federal durante la LVIII legislatura.

El primer capítulo es un marco teórico-analítico en donde se precisan términos como sistema político, régimen político y en particular el término de sistema de gobierno. También se destacan las peculiaridades de los principales diseños institucionales como el parlamentario, presidencial y semipresidencial. Se destaca una modalidad de hipertrofia del sistema de gobierno presidencial clásico, caracterizado como Superpresidencial. Finalmente, está una tipología que puede arrojar la forma de integración de los órganos gubernamentales.

En el segundo capítulo se hace un recorrido histórico –desde 1920 hasta el sexenio de Zedillo- en donde se destaca la construcción del sistema de gobierno Superpresidencial o Hiperpresidencial, su época dorada de funcionamiento así como su crisis. El cual no por ser histórico es un compendio de la historia de los presidentes, sino que se centra en analizar los principales elementos y variables que articulan ese peculiar sistema de gobierno, para observar la forma en cómo se subordinó el Congreso General al Ejecutivo federal. También se analiza el mecanismo mediante el cual se va pluralizando el Congreso General y como esto

repercutió para que el Congreso mexicano adquiriera mayor influencia en el sistema político. Se analiza como a partir de 1988, con la integración atípica del Congreso General, se modifica la actuación pasiva del Congreso. Y cómo a partir de ahí se ha convertido en el principal motor de iniciativas. A partir de 1988 con datos más cuantitativos se analiza el tipo de relación que se estableció entre Presidente y Congreso. Finalmente, analizamos el primer gobierno no unificado o sin mayoría que arroja la LVII legislatura y el tipo de relación que se estableció con el presidente Ernesto Zedillo.

El tercer capítulo es una investigación y análisis de la LVIII legislatura en particular. Como primer punto se da una breve ilustración de la peculiar integración de las cámaras del Congreso producto de la elección de 2 de Julio de 2000. Posteriormente se valúa la eficiencia e influencia del Congreso General, el cual por cierto es productivo pero lo que se ha aprobado no arroja un saldo tan positivo. Posteriormente, se analizan dos iniciativas de ley –indígena y fiscal- para observar el tipo de relación que se establece entre el presidente y su fracción parlamentaria en el Congreso General. Finalmente, se realiza un breve análisis cuantitativo de la actual LIX Legislatura.

# CAPÍTULO I

## **1.1 QUÉ SE ENTIENDE POR SISTEMA DE GOBIERNO.**

### **1.1.1 Ubicación analítica del concepto sistema de gobierno.**

Ubicar analíticamente a los conceptos sistema político, régimen político y sistema de gobierno, es de gran importancia debido a que ello nos conducirá a delimitar y centrar el análisis en la interacción entre las instituciones gubernamentales (sistema de gobierno), lo cual nos permitirá, también, comprender sus formas de funcionamiento y sus distintas peculiaridades. Dicho proceso de análisis de las relaciones entre las instituciones gubernamentales nos posibilitará etiquetar a los distintos sistemas de gobierno, ya sea de parlamentarios, presidenciales o, bien, de semipresidenciales.

Antes de comenzar a ubicar los conceptos mencionados, me parece importante argumentar que tal ubicación solamente se realiza con fines analíticos.

Desde que Linz acuñó el concepto de régimen político-autoritario, una constante que se ha venido prologando en los análisis políticos es que los conceptos de sistema político y régimen político se confunden, lo cual da origen a que se empleen como si fuesen análogos o, incluso, sinónimos. En la aproximación al concepto de régimen político de Linz, calificado de autoritario, encontramos que lejos de proporcionar una definición de régimen propiamente dicha, proporcionó una “definición de régimen autoritario, del cual es necesario extraer la definición de régimen a secas”.<sup>1</sup> Antes de mencionar la definición de

---

<sup>1</sup> David Torres Mejía, “La exclusión como práctica política”, en *Proteccionismo político en México: 1946-1977*, FCPyS-UNAM, México, 2001, p. 51.

régimen, es pertinente argumentar que la confusión de los conceptos se debe principalmente a que el concepto de régimen político se entiende como una estructura de orden superior, que en realidad corresponde al sistema político, y no es entendido como una estructura de orden inferior incrustada precisamente dentro de aquella estructura de orden superior (o sea, dentro del sistema político). Es necesario aclarar, por lo tanto, que cuando se hable de sistema político se estará haciendo referencia a “un conjunto más amplio que régimen político”<sup>2</sup>, es decir, el régimen político es uno de los elementos que integra al sistema político y no viceversa o, bien, no se debe entender en la misma jerarquía estructural que el sistema político, sino que debe entenderse subordinado a éste. Es importante mencionar, como lo hace observar David Torres Mejía, que el régimen político no es el único elemento constitutivo del sistema político, sino que está junto con la comunidad política y las autoridades políticas.

Antes de pasar ahora sí a definir cada uno de los conceptos, me parece pertinente argumentar que la ubicación anterior de los conceptos de régimen y sistema político, fue necesaria en la medida que nos permite identificar analíticamente el lugar del último concepto en cuestión, es decir, el sistema de gobierno. Así como el régimen político es un elemento constitutivo del sistema político junto a la comunidad política y a la autoridad política, el sistema de gobierno es un elemento constitutivo del régimen político junto a las normas o reglas del juego y los valores.

---

<sup>2</sup> Maurice Duverger, Instituciones políticas y derecho constitucional, Ariel, España, 1980, 6ª Edición, p. 33.

### **1.1.2 Definición del concepto sistema de gobierno.**

Aunque nuestro concepto medular va a ser el de sistema de gobierno, es pertinente primero definir a los conceptos de sistema político y régimen político.

Por sistema político –el cual, por cierto, no se debe olvidar que está dentro de un sistema social junto al sistema cultural, económico y social y que su autonomía es relativa- se puede entender como una “interacción del conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a las decisiones, en comunicación e influencia recíproca con el medio”.<sup>3</sup> Una característica particular del sistema político, va a ser su función de “seleccionar los fines colectivos de la sociedad, al movilizar los recursos”<sup>4</sup>, procesar las demandas, tomar decisiones e imponerlas, no sólo legalmente sino, también, legítimamente a los miembros del sistema.

Por lo que respecta al régimen político –el cual es una estructura de orden inferior con respecto al sistema político, es decir, es un subsistema del sistema político-, es pertinente mencionar que se le va a entender como la “estructura formal y la estructura informal de los roles y procesos gubernamentales, lo que incluye: los métodos que inauguran un gobierno, los mecanismos formales e informales de representación y los patrones de coerción”<sup>5</sup>, junto con la “naturaleza política de los vínculos entre ciudadanos y los gobernadores (democrática,

---

<sup>3</sup> Ricardo Espinoza Toledo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, Cuaderno 20, IFE, México, 1999, 1ª Edición, p. 9.

<sup>4</sup> Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Editorial Aguilar, España, 1979, Vol. 9, p. 722.

<sup>5</sup> David Torres Mejía, *op. cit.*, p. 52.

oligárquica, totalitaria o la que sea)".<sup>6</sup> Es decir, el régimen político se entiende como un conjunto de procedimientos o reglas de juego formalizadas que se antepone a los actores políticos, lo cual delimita las formas de acceso y mantenimiento en el ejercicio del poder político y, por su puesto, permiten dar una resolución pacífica de los conflictos entre los actores políticos.

Como se puede evidenciar dichos conceptos no se centran en la interacción entre los distintos órganos o instituciones gubernamentales –que va hacer el tema de análisis-, por lo cual no son pertinentes emplearlos y es mejor optar por el concepto de sistema de gobierno.

Es importante mencionar que el concepto sistema de gobierno da por sentado la división de poderes, bien sea rígida o bien flexible. El sistema de gobierno se entiende como la forma en que cada "república o monarquía constitucional integra su representación política y establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales".<sup>7</sup> A partir de la interacción entre los distintos órganos gubernamentales y de la identificación de cuál órgano (u órganos) gubernamental dentro del esquema institucional es el preponderante, es decir, es el soberano<sup>8</sup>, podremos identificar que tipo de sistema de gobierno es, ya sea parlamentario, presidencial o semipresidencial.

---

<sup>6</sup> Fernando Henrique Cardoso, "Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina" en David Collier(compilador), El nuevo autoritarismo en América Latina, FCE, México, 1985, p. 44.

<sup>7</sup> Javier Hurtado, Gobiernos y Democracia, Cuaderno 19, IFE, México, 1999, 1ª Edición, p. 11.

<sup>8</sup> Entendido el poder soberano como: el único poder independiente en el sentido de que los demás poderes dependen de él. Agnes Heller, "Dominio político y sus consecuencias", en Ferenc Fehér, Agnes Heller y György Márkus, Dictadura y cuestiones sociales, FCE, México, 1986, p. 188.

## **1.2 MODELOS INSTITUCIONALES Y SUS CARACTERÍSTICAS.**

Actualmente se pueden identificar tres modelos de diseño institucional el parlamentario –que es el más longevo, y su lugar de origen se encuentra en Inglaterra-, el presidencial -que nació en el siglo XVIII en los Estados Unidos de América- y el semipresidencial, que nació ya transcurrido un buen tramo del siglo XX en Francia.

En el presente apartado solamente me centraré en mencionar las características esenciales de los tres modelos institucionales ya mencionados, “desdeñando” –aunque esto no quiere decir que no se deben tener en cuenta- las circunstancias culturales, históricas y lógicas políticas peculiares que les dieron origen. Además, debido al objeto de estudio que me propongo, no profundizaré en el funcionamiento, ni en sus formas de interacción de los distintos órganos gubernamentales de los sistemas de gobierno: parlamentario y semipresidencial (entendido también como mixto). En cambio sí profundizaré en el sistema de gobierno presidencial.

Ahora bien, antes de pasar de lleno a describir los elementos de los distintos sistemas de gobierno democráticos, es necesario aclarar que utilizaré el término parlamentarismo, en ocasiones, haciendo referencia al sistema de gobierno parlamentario –alejándolo de su connotación negativa de gobierno de asamblea-, y de igual forma se mencionará presidencialismo con referencia al sistema de gobierno presidencial, el cual no tendrá un sentido de hipertrofia del modelo presidencial estadounidense como lo utiliza Duverger. Con el objetivo de que los términos que se utilicen no tiendan a confundirse, es decir, no sean ambiguos,

para el caso del sistema de gobierno mexicano utilizaré el término Superpresidencialismo para distinguir su peculiar diseño institucional, el cual corresponde a necesidades históricas, a una cultura y por su puesto a una lógica política particular que proporcionó un gobierno eficaz y estable, sustituyendo así al concepto de Duverger de presidencialismo.

### **1.2.1 Sistema de gobierno parlamentario.**

El origen geográfico del sistema de gobierno parlamentario es Inglaterra. El modelo tiene su gestación, más no sus formas más acabadas, en los siglos XI y XII cuando el rey llamaba a un consejo para que lo asesoraran. A partir de estas fechas comienza su creciente evolución hasta alcanzar formas más acabadas en el siglo XIX y parte del XX.

Se le denomina sistema de gobierno parlamentario en la medida que su motor esencial es el Parlamento, el cual es el órgano soberano. Al tener esta característica el Parlamento –de soberano- implica que no permite una división rígida del poder, como en los sistemas presidenciales, sino que es flexible, o sea “que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte”.<sup>9</sup> La preponderancia del Parlamento, lo que le da el carácter de principal motor, es que participa en forma activa en los asuntos de formación y la destitución de gobiernos. Es importante mencionar que “no es suficiente con que el Parlamento elija al jefe de gobierno para hablar de un sistema parlamentario. Es necesario también que el Parlamento

---

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, Ingeniería Constitucional, FCE, México, 1994, p. 116.

no comparta con ningún otro órgano del Estado la dirección de los asuntos públicos”.<sup>10</sup>

La primer característica que presenta el diseño institucional parlamentario es que el poder Ejecutivo está dividido en dos elementos: jefe de Estado que bien puede ser un monarca hereditario o un presidente de la República y un jefe de gobierno (el cual puede estar representado, según las denominaciones de cada sistema parlamentario, por un “primer ministro, premier, presidente del gobierno, canciller, o ministro presidente”<sup>11</sup>). Es necesario destacar que el jefe de Estado no puede ser destituido y sólo tiene una presencia decorativa en el esquema institucional parlamentario, debido a que no cumple ninguna atribución política de gran importancia, excepto en crisis políticas como el caso de España, pero más allá no tiene ninguna función política de importancia; sin embargo, las atribuciones políticas de importancia las asume el jefe de Gobierno en compañía de los ministros, los cuales en su conjunto forma el gabinete o ministerio que pueden ser destituidos por el Parlamento.

El Parlamento puede tener una o dos cámaras. Cuando el parlamento tiene dos cámaras –como es el caso ingles-, la cámara baja (la de los comunes) es la que tiene el control sobre el gabinete y la cámara alta (de los Lores) no tiene ingerencia en la formación ni en la destitución del gabinete.

El gobierno está encabezado por los jefes de la mayoría partidaria parlamentaria –o sea, es colegiado- y toma sus decisiones por mayoría de votos en presencia del primer ministro. La mayoría parlamentaria puede ser fruto de las

---

<sup>10</sup> Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, p. 15.

<sup>11</sup> Javier Hurtado, *op. cit.*, p. 13.

elecciones o de la formación de coaliciones entre dos o más partidos, siendo la cabeza del gobierno el primer ministro o sus sinónimos en otros sistemas parlamentarios. Es importante mencionar que van a existir diferentes formas de interacción entre el primer ministro y su gabinete dependiendo de las circunstancias culturales, históricas y lógicas peculiares de cada sistema parlamentario<sup>12</sup>. Una característica esencial de un sistema de gobierno parlamentario, es que no va existir una “dualidad del origen popular y legitimidad democrática entre gobierno y Parlamento”.<sup>13</sup>

Los elementos que garantizan un control sobre el gobierno –o sea, sobre todo el gabinete incluyendo al primer ministro- por parte del Parlamento son: los mecanismo de voto de confianza o, bien, el de censura, lo que se conoce como responsabilidad política del gabinete ante el Parlamento. La existencia de dichos mecanismo provoca que el periodo de gobierno no sea fijo, debido a que dependen voto de confianza a favor de la mayoría parlamentaria, de lo contrario están obligados a dimitir los miembros del gabinete. De acuerdo con Duverger, la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento constituye el elemento esencial del sistema de gobierno parlamentario.

Una vez mencionados los mecanismos que permiten un control sobre el gobierno por parte del Parlamento, es necesario destacar el instrumento que potencializa al gobierno establecer un equilibrio entre ellos. Un gobierno que no esté dotado de un arma como el derecho a disolución del Parlamento, está a merced del Parlamento que lo puede derribar a su placer. Por ello, “se considera

---

<sup>12</sup> Vid., Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 117-119.

<sup>13</sup> Javier Hurtado, *op. cit.*, p. 13.

la disolución como una de las piezas maestras del parlamentarismo, porque ella sola permite contrapesar la influencia del Parlamento sobre los ministros por medio de la responsabilidad política”.<sup>14</sup> Es interesante destacar que el instrumento de disolución pocas veces se a utilizado, pero su potencialidad de utilizarlo no está a discusión y puede operar cuando existe un conflicto irresoluble entre las dos ramas de gobierno en cuestión o, bien, entre las dos cámaras en caso de Parlamentos bicamerales como el ingles.

Ahora bien, argumentar que por si sola una estructura jurídico-constitucional proporciona el funcionamiento de los sistemas de gobierno sería tener una visión analítica sesgada y limitada, en la medida que es necesario destacar el papel de los partidos políticos para favorecer una interacción fluida y eficaz entre los dos órganos gubernamentales del Estado. La disciplina partidaria y el liderazgo político, entre otros, para formar coaliciones son elementos que han contribuido al eficaz desempeño y estabilidad del sistema parlamentario, es decir, son como el aceite que necesitan las bandas de las poleas de una maquina para que tengan un funcionamiento más fluido, evitando así la fricción y desgaste.

### **1.2.2 Sistema de gobierno semipresidencial.**

Este sistema de gobierno también se conoce como mixto, debido a que vincula de una forma muy original características de los dos sistemas clásicos de gobierno: parlamentario y presidencial. De acuerdo con Javier Hurtado y Ricardo

---

<sup>14</sup> Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 143.

Espinoza Toledo, es necesario observar como de forma paulatina este sistema de gobierno ha adquirido un estatus propio, por lo cual es necesario reconocerlo como otro modelo de diseño constitucional plenamente y no como una forma intermedia entre los dos diseños institucionales clásicos, como una forma inacabada o, bien, como un sistema en evolución. También es interesante destacar que en este sistema de gobierno la división de poderes tiene un mayor grado de complejidad, debido a que de forma simultánea los órganos gubernamentales están separados y unidos.

Comencemos. La característica que comparte el sistema de gobierno semipresidencial con el presidencialismo es que tienen un presidente –jefe de Estado- electo directamente por voto popular, o al menos no es electo en y por el Parlamento, para un periodo predeterminado. Al ser el presidente producto de elecciones directas le proporciona una autonomía con respecto al Parlamento, por lo cual éste no lo puede derribar, en cambio el presidente de la República sí puede disolver al parlamento<sup>15</sup>. Aunque tiene una autonomía y una legitimidad propia el presidente o jefe de Estado, no se le permite gobernar solo y directamente, sino que comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro (jefe de gobierno). Es esta característica que le da el carácter de Bicéfalo, según Duverger, o sea, el Semipresidencialismo se aleja del presidencialismo en la medida que sustituye “una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual”.<sup>16</sup> En este sistema de gobierno el jefe de Estado si tiene atribuciones de peso y tiene una

---

<sup>15</sup> Según Ricardo Espinoza, la disolución del parlamento es un arma en manos del presidente porque se busca que éste disponga, en la medida de lo posible, de una mayoría parlamentaria a fin. El presidente disuelve al Parlamento con base en cálculos políticos, de acuerdo con los cuales esta acción no se puede instrumentar en cualquier momento ni bajo cualquier circunstancia. Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, p. 42.

<sup>16</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 136.

utilidad real dentro del esquema institucional –la función más preponderante es garantizar el funcionamiento regular de las instituciones-, no como sucede en el sistema de gobierno parlamentario donde sólo es una figura nominal o de adorno.

Es interesante destacar que el gobierno sólo es responsable ante el Parlamento –su permanencia depende del voto de confianza Parlamento o de una posible moción censura-, pero no emana de él. “Esto es, el Parlamento puede hacer caer a los gobiernos, mas no investirlos (el presidente designa –y al hacerlo otorga investidura- y el Parlamento tan sólo ratifica)”.<sup>17</sup> El presidente de la República nombra al primer ministro y a los miembros del gabinete, pero siempre atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento.

En este sistema de gobierno, la función ejecutiva oscila –como menciona Sartori- entre el presidente de la República y el primer ministro dependiendo de las combinaciones de mayoría parlamentaria. O sea, dicha función ejecutiva “puede estar en manos del presidente o del primer ministro dependiendo de la situación de su partido en la Asamblea”.<sup>18</sup>

Por otra parte, aunque el Parlamento tenga dos cámaras –como es el caso francés- la Cámara alta está por lo regular subordinada a la Cámara baja, debido a que esta última cuenta con mayores facultades jurídicas y es ante la cual el gobierno es responsable políticamente.

Para finalizar, es necesario destacar que aunque el presidente tiene una gran arma de influencia –la prerrogativa de disolver al Parlamento- para que las fuerzas

---

<sup>17</sup> Javier Hurtado, *op. cit.*, p. 18.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 19.

partidarias se cohesionen, el sistema de gobierno mixto opera mejor con un sistema de partidos estructurado y disciplinado a la hora de la votación de escrutinios importantes.

### **1.2.3 Sistema de gobierno presidencial.**

El ultimo sistema de gobierno democrático es el presidencial. Antes que nada es necesario aclarar que cuando se utilice el término presidencialismo se utilizará con referencia al sistema de gobierno presidencial y no tendrá la connotación de hipertrofia o deformación del sistema de presidencial, como menciona Duverger. Para designar aplicaciones deformadas del diseño institucional presidencial—que por cierto corresponden a necesidades históricas, lógicas políticas y culturales particulares- utilizaremos el término Superpresidencialismo.

El modelo de diseño institucional presidencial nace en Estados Unidos de América a finales del siglo XVIII. Su piedra angular, sobre la cual se articula el diseño institucional, es la separación de poderes de frenos y equilibrios entre ellos. Es necesario destacar que:

“El concepto de ‘poderes’ tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser sustituido por el de ‘funciones’, con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la actividad estatal. A su vez, la separación de poderes debería entenderse más en términos de la coordinación de las tres ramas de gobierno en pos de objetivos comunes y en el sentido de estar de

tal manera divididas y equilibradas que ninguna puede traspasar sus límites legales sin ser controlada y restringida por las otras”.<sup>19</sup>

O sea, la independencia de los tres órganos gubernamentales del Estado fue concebida, por los constitucionalistas estadounidenses, como una razón de eficacia, que para operar se necesita que las tres ramas de gobierno cooperen.

Una característica esencial del sistema de gobierno presidencial es que produce una legitimidad dual. Esto debido a que el titular del Ejecutivo –el presidente, que reúne a la vez la jefatura de Estado y la jefatura de gobierno en su persona- es elegido por sufragio directo, o casi directo, para un periodo determinado y, también, el Legislativo (organizado en dos cámaras) es elegido por sufragio para un tiempo determinado. Al ser elegidos por sufragio se le garantiza a cada poder su autonomía –y se busca también su autorregulación-, por lo tanto, ni el Ejecutivo puede disolver al Parlamento ni el Congreso cuenta con atribuciones para destituir al presidente. Como lo menciona Duverger, con una metáfora, “están condenados a vivir juntos sin poderse separar: es un matrimonio sin divorcio”.<sup>20</sup> Ahora bien, en este diseño institucional se cuenta con un poder Judicial, el cual recae en la Suprema Corte de Justicia, que tiene como función ser el árbitro en caso de enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, por su puesto, ser el agente que garantice que se respete la Constitución. Aunado a estos equilibrios y contrapesos horizontales, también se crearon mecanismos de frenos y contrapesos por medio de un sistema federal, en donde se asegura una

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>20</sup> Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 151.

participación de los estados en pie de igualdad en el proceso político con los órganos gubernamentales Federales.

En este sistema de gobierno el Legislativo no tiene facultades de gobierno y como se mencionó arriba ni el jefe del Ejecutivo ni los Secretarios dependen del Parlamento, en virtud de la legitimidad que recibe cada uno. Los miembros del gabinete –los cuales son llamados Secretarios de Estado- dependen de la confianza de el jefe del Ejecutivo, ya que éste tiene facultades para nominarlos– y el Congreso solamente de ratificación-, así como también tiene facultades para destituirlos de forma libre. Aunque el Congreso no tenga facultades de gobierno esto no quiere decir que el jefe de Ejecutivo no tenga controles, debido a que el presidente tiene ante sí “diversos dispositivos de control que están en manos del Congreso, del Suprema Corte de Justicia, de los estados y, entre otros, de los partidos y grupos privados”.<sup>21</sup>

Por otra parte, debido a que el Estado no es unitario sino está descentralizado, había que garantizar a diversos estados integrantes de la Federación incentivos para seguir perteneciendo a ella. Una forma fue organizar el poder Legislativo en dos Cámaras, la Cámara baja que es la de Representantes, garantizaría mayor representación para los estados grandes y la Cámara de Senadores brindaría igualdad de representación para todos los estados, dispositivo que incentivaría a pertenecer a la Federación a los estados pequeños.

Finalmente, siguiendo a Sartori es menester destacar tres elementos para identificar si estamos en presencia, o no, de un sistema de gobierno presidencial:

---

<sup>21</sup> Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, p. 27.

1. La elección directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años).
2. En los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario.
3. . . . la línea de autoridad es clara del presidente hacia abajo. . . el presidente dirige el Ejecutivo.<sup>22</sup>

Por lo tanto, estamos en presencia de un sistema presidencial de gobierno—entendido por sistema un conjunto de variables identificables e interdependientes, que si se llega a cambiar alguna modificaría al sistema- “si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a)es electo popularmente; b)no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 97-99.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 99.

## **1.3 PECULIARIDADES DEL SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL.**

### **1.3.1 Formación del sistema de gobierno Superpresidencialismo.**

Para designar aplicaciones deformadas del sistema presidencial de gobierno clásico, es decir, para indicar un sistema el cual se caracteriza por un debilitamiento de las facultades del Parlamento y un incremento en sus facultades del Ejecutivo, en general, y en particular del presidente de la República, Duverger utiliza el concepto de *presidencialismo*<sup>24</sup>. De entrada el concepto tiende a confundirse con el concepto de sistema presidencial –el cual por cierto, en lo esencial, se caracteriza por proporcionar un sistema de frenos y contrapesos, entre los tres órganos gubernamentales del Estado-, por lo cual es necesario ponerle el prefijo de ‘Super’, para que indique de entrada, ahora sí, esa hipertrofia en las atribuciones del presidente y un debilitamiento del Parlamento. Por lo tanto, y con el objetivo de que los términos utilizados aquí sean claros y concisos, sustituiremos el término de Duverger de presidencialismo, por el de *Superpresidencialismo* utilizado por Ricardo Espinoza Toledo.

El Superpresidencialismo tiene su lugar de origen en México. Su fuente principal de origen es la Constitución de 1917, en la cual es posible evidenciar como los constitucionalistas estructuraron un diseño institucional alrededor de la figura con más virtudes para ellos, en este caso, el presidente de la República. Por

---

<sup>24</sup> Vid., Maurice Duverger, *op. cit*, p. 152.

lo tanto, lo dotaron de una gran cantidad de facultades, colocándolo por encima de los otros dos órganos del Estado, Legislativo y Judicial. A través del tiempo, la subordinación de las otras dos ramas de gobierno al presidente se va a garantizar, con lo cual el sistema va alcanzar formas más perfeccionadas, por medio de la creación de un *partido hegemónico*<sup>25</sup>.

Ahora bien, aunque la fuente de inspiración para los constitucionalistas de 1917 fue el sistema presidencial de gobierno estadounidense, debido a las tareas de reconstrucción que tenía que atender el presidente, además de la existencia de poderes regionales a los cuales había que someter, es decir, caciques, el diseño institucional mexicano se aleja del sistema presidencial clásico en la medida que la preocupación de ellos no fue la de cómo buscar un diseño institucional en el cual los poderes estén balanceados o contrapesados, sino cómo “garantizar un gobierno efectivo, capaz de controlar, coordinar y organizar los disímbolos y contrapuestos intereses”.<sup>26</sup>

Un elemento esencial de este peculiar diseño institucional, es que el presidente lejos de sobrepasar las leyes, en la forma como lo hacen los dictadores, son estas las que norman su comportamiento (o sea, existe un *presidencialismo constitucional*<sup>27</sup>), es decir, son éstas las que lo erigen por encima de las otras dos ramas de gobierno y sobre las entidades que integran la Federación, por lo cual, “existe un marcado desequilibrio a favor del centralismo”, como menciona Ricardo Espinoza. “El autoritarismo no aparece como un postulado anticonstitucional;

---

<sup>25</sup> Vid., Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 2000, pp. 256-317.

<sup>26</sup> Ricardo Espinoza Toledo, “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México”, en Mauricio Merino, *La Ciencia Política en México*, FCE, México, 1999, p. 58.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 63.

surge como un complemento indispensable en la construcción de la nueva República para el logro de otros objetivos esenciales como la integración nacional, la soberanía territorial o la construcción económica”.<sup>28</sup>

Como ya indiqué el sistema Superpresidencial alcanza formas más perfeccionadas con la creación de un partido hegemónico, el cual permite aglutinar a los tres sectores más importantes del país (popular, campesino y obrero) y subordinarlos a la tutela del presidente. También con la creación del partido hegemónico, se permite trasladar la disputa por el poder de la arena electoral hacia el interior del partido hegemónico. Además, la alianza entre el presidente y el partido hegemónico parecía algo natural “gracias a que la relación de conveniencia recíproca se fundaba en la distribución de incentivos políticos: el presidente obtenía la lealtad incuestionada de sus seguidores y el PRI recibía a cambio los beneficios políticos y económicos de la intermediación presidencial. La disciplina del partido y el liderazgo del presidencial formaban parte del mismo proceso”.<sup>29</sup>

Para finalizar, el predominio del presidente dentro del Superpresidencialismo, se puede observar con la mención de las siguientes características de Carpizo: era el jefe del partido predominante, partido que está integrado por los grandes sectores de la República; existe un debilitamiento del poder Legislativo, ya que la mayoría de los legisladores pertenecían al partido hegemónico, lo cual producía una gran obediencia, de lo contrario se veían frustrada su carrera política; la Suprema Corte de Justicia era otro órgano debilitado, debido a que sus

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p.61.

<sup>29</sup> *Ibidem.*, p. 64.

integrantes eran propuestos en primera instancia por el presidente y ratificados por el senado, integrado por miembros del partido hegemónico, del cual era el jefe el presidente, por lo tanto, debían el favor a el presidente; la asignación de los jefes del ejército, los cuales también eran ratificados por el senado, como la Suprema Corte; amplias facultades, para intervenir en materia económica; amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, para designar a su sucesor y a los gobernantes; “la determinación de todos los aspectos en los cuales interviene el país, sin que exista un freno por parte del senado; el gobierno directo de la región más importante del país, es decir, el Distrito Federal; finalmente, la existencia de un elemento psicológico, que hace que no se cuestione el predominio del ejecutivo”.<sup>30</sup>

### **1.3.2 Tipología que puede arrojar la dinámica de integración de sus órganos de gobierno.**

Teóricamente para que los sistemas de gobierno presidenciales funcionen de forma eficaz es necesario que: el partido que tiene el control Ejecutivo, tenga el control del Congreso (mayoría en general en el caso de Congresos unicamerales, y mayoría en ambas cámaras en el caso de los Congresos Bicamerales), es decir, lo que se desea por lo general es que se presente un escenario de Gobierno unificado. Pero aunque esto es algo deseable, en la realidad, por regla general no suele ocurrir a lo largo del tiempo, ni en la misma región, es decir, los escenarios

---

<sup>30</sup> Jorge Carpizo, *El Presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978, 1ª Edición, p. 25.

de Gobierno unificado suelen presentarse sólo en tiempos y en lugares muy determinados.

Ahora bien, los escenarios alternos a los Gobiernos unificados son: Gobierno sin mayoría, Gobierno no unificado y Gobierno no unificado con control partidario dividido del Congreso (para el caso de los Congresos Bicamerales).

Sí bien es cierto que los escenarios anteriores suelen producirse en esquemas institucionales diferentes –bien sea parlamentarios, semipresidenciales y presidenciales- y, tanto en Estados unitarios así como en descentralizados, es pertinente dejar en claro que nuestro análisis se centrará sólo en esquemas institucionales presidencialistas y en instituciones relevantes, para el caso de Estados no unitarios Legislativo-Ejecutivo de la Federación.

#### **1.3.2.1 Gobierno unificado.**

Según Josep M. Colomer, por Gobierno unificado se puede entender cuando “un solo partido político tienen poderes legislativos y ejecutivos absolutos”.<sup>31</sup> También Javier Hurtado entiende la situación de Gobierno unificado como cuando un solo partido político tiene el control del Ejecutivo y del Legislativo. Como se puede observar, ambas concepciones de Gobierno unificado dan por supuesto la estructuración de partidos políticos en el sentido moderno, lo cual nos limita históricamente debido a que el fenómeno de partidos políticos estructurados

---

<sup>31</sup> Josep M. Colomer, *Instituciones políticas*, Ariel, España, 2001, 1ª Edición, p. 164.

nacionalmente corresponde a las últimas dos décadas del siglo XIX y, se consolidan mejor, o sea se estructuran nacionalmente, durante el siglo XX. Por lo tanto, es pertinente reformular el contenido del término y proporcionar un contenido que no nos limite históricamente. Por lo cual, se va a entender por **Gobierno unificado** la situación en la cual el Ejecutivo corresponda a una misma visión del mundo que la mayoría del el Legislativo, lo cual le permite al Ejecutivo tener asegurada una mayoría o el control sobre el Congreso, es decir, le permite al jefe del Ejecutivo tener poderes “absolutos”.

#### **1.3.2.2 Gobierno de mayoría dividida.**

Según Germán Pérez Fernández del Castillo, podemos entender por Gobierno dividido: cuando el “Ejecutivo obedece a la visión del mundo de un partido y que el Legislativo es controlado por otro, sin mayorías posibles en virtud de la atomización de sus fracciones parlamentarias”.<sup>32</sup> De igual forma lo comprende María Amparo Casar como la situación en la cual el Ejecutivo y el Legislativo están bajo el control cada uno de partidos políticos distintos. En el mismo sentido Josep M. Colomer, argumenta que existe Gobierno dividido cuando “varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes”.<sup>33</sup> Ahora bien, mientras que el término de Gobierno unificado por sí mismo sí proporciona buen entendimiento de lo que se quiere dar a entender, el término de Gobierno dividido no además de limitarnos históricamente debido a que como ya indiqué el fenómeno de los

---

<sup>32</sup> Germán Pérez; y Antonia Martínez (coordinadores), **La Cámara de Diputados en México**, Coed. FLACSO-H. Cámara de Diputados M. A, Porrúa, México, 2000, p. 6.

<sup>33</sup> Josep. M. Colomer, *op. cit.*, p. 179.

partidos políticos estructurados nacionalmente corresponde plenamente al siglo XX. Siguiendo a José Antonio Aguilar Rivera, es necesario sustituirlo por el término Gobierno de mayoría dividida, el cual es más claro. Por lo tanto, se va a entender por **Gobierno de mayoría dividida**, “la situación en la cual el Ejecutivo y el Congreso se encuentran en oposición –ya sea en asuntos particulares o en políticas generales-, es decir, son situaciones en las que el presidente no tiene asegurada la mayoría o el control de la Asamblea Legislativa”.<sup>34</sup>

### 1.3.2.3 Gobierno no unificado o sin mayoría.

Como se pudo observar en los dos escenarios anteriores se pueden dar dos casos: el primero, que la mayoría del Congreso, en ambas cámaras en el caso de Congresos bicamerales, comparta la misma visión del presidente –en los casos de la época del siglo XX que el partido que tiene mayoría en el Congreso sea el mismo que tiene el control de Ejecutivo- y, segundo, que la mayoría en el Congreso, en ambas cámaras en el caso de Congresos bicamerales, tenga una visión contraria a la del presidente, es decir, que éste no cuente con una mayoría asegurada. Pese a que se pueden presentar los dos escenarios anteriores no son los únicos, debido a que se puede presentar otra situación en la cual aquellos miembros que comparten la misma visión del mundo que el presidente, o bien, los miembros de su partido por sí solos no cuenten con una mayoría absoluta en el Congreso, en forma análoga que los otros miembros de visiones contrarias al

---

<sup>34</sup>José Antonio Aguilar Rivera, “Oposición y separación de poderes: estructura institucional del conflicto, 1867- 1872”, en Casar, María Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002, p. 19-20.

presidente, es decir, ningún partido por si solo cuenta con mayoría absoluta en el Congreso. Por lo tanto, cuando “nadie cuenta con la mayoría [absoluta] congresional”<sup>35</sup> se puede hablar de un **Gobierno no unificado o sin mayoría**.

#### **1.3.2.4 Gobierno no unificado con control partidario dividido del Congreso.**

Por otra parte, para el caso de los Congresos Bicamerales –y ubicados históricamente dentro del siglo XX- se pueden presentar dos escenarios alternativos a los ya planteados anteriormente. Se puede presentar, por una parte, una situación en la cual alguna de las cámaras esté controlada o dominada por un partido contrario al del presidente y la otra esté dominada por el partido del presidente. Es decir, se presenta un escenario de **Gobierno no unificado con control partidario dividido del Congreso** cuando “el partido del presidente domina en el Senado o en la Cámara Baja, y otro en la otra”.<sup>36</sup> Finalmente, identifiqué que en la mayoría de bibliografía que revisé se les escapa un último escenario en el cual puede existir un partido político que tenga el control o el dominio de alguna de las cámaras, pero en la otra ningún partido político por sí solo tenga la mayoría absoluta.

---

<sup>35</sup> Javier Hurtado, *op. cit.*, p. 44.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 44.

# CAPÍTULO I

Antes de comenzar a describir las interacciones entre el órgano Ejecutivo y el órgano Legislativo, permítaseme aclarar que se va a ocupar el término Superpresidencialismo como sinónimo de Hiperpresidencialismo.

Ahora bien, existen dos formas de analizar las interacciones entre los órganos gubernamentales: una jurídica o institucional, aplicada por los teóricos del Derecho Constitucional; así como una de tipo sociopolítica. Nosotros creemos que lejos de ser estas dos perspectivas mutuamente excluyentes, son complementarias. Ya que ninguna perspectiva por sí sola nos proporcionaría una explicación eficaz del binomio de interacción entre el ejecutivo y el legislativo que caracterizó al sistema político mexicano a partir de 1946 hasta 1988 por una: *presidencia hegemónica-Congreso subalterno*.<sup>37</sup>

Finalmente, el sistema de gobierno superpresidencial, en el caso mexicano, no se presenta como un todo orgánico a lo largo del periodo que abarca desde la promulgación de la constitución de 1917 hasta el sexenio del presidente Zedillo, sino que se pueden identificar al menos tres etapas: una primer etapa, caracterizada por la construcción y fortalecimiento de la presidencia en detrimento del Congreso; la segunda, caracterizada por el esplendor y hegemonía de la presidencia y subordinación del Congreso; y la fase final, se caracteriza por una crisis en la forma de operar y subordinar al Congreso por parte del Ejecutivo por la vía política.

---

<sup>37</sup> Porque mientras uno manda, domina, controla, decide, dirige, legisla, concentra y es el centro más visible del sistema político, el otro, obedece, tramita, procesa, aprueba y se somete. Alberto Aziz Nassif, "Fin de la presidencia hegemónica y el Congreso subalterno", en *Dialogo y debate*, Año 1, núm. 2, México, Julio-Septiembre 1997, p. 132-133.

## **2.1 RELACIONES ENTRE EL CONGRESO GENERAL Y LOS CAUDILLOS MILITARES EN LA PRESIDENCIA (1920-1946).**

Este periodo lejos de estar caracterizado por una relación de presidencia hegemónica, por una parte, y un Congreso subordinado por la otra, se caracterizó por los problemas que tuvo el ejecutivo para disciplinar a los legisladores y subordinarlos. También se caracteriza en sus inicios (hasta la construcción del PNR-PRM-PRI) porque en el Congreso los bloques que forman mayoría son muy débiles, por lo cual tienen una alta volatilidad y le provocan al presidente enormes problemas para que sus iniciativas tengan éxito, llegando al caso extremo de poner en parálisis al gobierno, como es ejemplo ilustrativo con Calles.

A pesar de que la Constitución de 1917 diseña un sistema de gobierno presidencial y dota al órgano ejecutivo de un mayor número de facultades, con respecto al legislativo, no indica que la presidencia haya nacido poderosa “o, cuando menos, no tan poderosa como llegó a serlo cuando el sistema político se institucionalizó”.<sup>38</sup>

Contrario a la noción generalizada de que los presidentes fueron fuertes y todo poderosos, de principio a fin del régimen posrevolucionario, podemos observar como en sus inicios fueron débiles y tuvieron que negociar, más que imponer, la aprobación de sus iniciativas en el Congreso. Así podemos observar como en las primeras etapas del restablecimiento del orden institucional –que abarca el

---

<sup>38</sup> María Amparo Casar, “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, Vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996, pp. 82.

gobierno de Venustiano Carranza<sup>39</sup>, Obregón<sup>40</sup>, Calles<sup>41</sup>, Portes Gil y Abelardo L. Rodríguez, aunque estos dos últimos contra lo que se suele pensar fueron presidentes que lograron aprobar sus iniciativas con mayor éxito- el Congreso sí tuvo un gran peso y el “Ejecutivo no contó con la libertad de acción que iba a tener”<sup>42</sup> posteriormente.

La explicación del por qué los diversos presidentes de la República, durante las primeras décadas del régimen posrevolucionario, tuvieron grandes problemas para la aprobación de sus iniciativas en el Congreso, se debe una variedad de factores. Como era que si bien los Diputados y Senadores pertenecían a la coalición revolucionaria triunfadora, “lejos de ser un bloque monolítico, era entonces un conjunto de fuerzas muchas veces conflictivas cuya base descansaba en el movimiento sindical cromista, en el ejército, en la burocracia, en el gobierno (cuatro dinámicas centralistas) y en las fuerzas regionales que se manifestaban a través de hombres fuertes”.<sup>43</sup> También la debilidad se debía a la dinámica, desarrollo y poder que tuvo la revolución para fragmentar el poder político acumulado en la figura de Díaz y redistribuirlo entre los caciques y líderes revolucionarios a lo largo y ancho del país. Por lo que una vez restablecido el orden institucional es lógico que el Congreso reprodujera esa estructura de poder

---

<sup>39</sup> Vid. Ignacio Marván Laborde, “Ejecutivo fuerte y División de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la revolución mexicana”, en Casar, María Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002, p 127-156.

<sup>40</sup> Vid. Georgette José Valenzuela, “1920-1924: ¡. . . y venían de una revolución! de la oposición civil a la oposición militar”, en Casar, María Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002. p. 157-193.

<sup>41</sup> Vid. Jean Meyer, “La Diarquía (1924-1928)”, en Casar, María Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002. p. 195-234.

<sup>42</sup> Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 128.

<sup>43</sup> Jean Meyer, *op. cit.*, p. 195.

fragmentado, es decir, los legisladores debían su acceso al Congreso al favor y poder de los caciques y líderes revolucionarios regionales. Esto provocaba que no existiera disciplina de los legisladores en el Congreso, lo cual provocaba la gran desestructuración y debilidad de los bloques parlamentarios. Vinculado con lo anterior, hay que tener en cuenta que los integrantes del Congreso al venir de una revolución, pensaban que “no sólo representaban a los “verdaderos” revolucionarios, sino que eran su porta voz, por ende, la de todo el país, (por lo tanto), *sentían* cada uno de ellos (que) tenía la razón y la fuerza política de su lado”.<sup>44</sup>

Ahora bien, para asegurar la construcción primero y después la consolidación de bloques parlamentarios al interior del Congreso y por su puesto para “consolidar la presidencia hubo que detener, entre 1917 y 1928, la dispersión del poder generada por la lucha revolucionaria, por lo que se procedió a la eliminación de los diversos jefes regionales y locales. En otras palabras, la legitimidad de la presidencia encuentra su fundamento en la centralización del poder político . . .”<sup>45</sup>

Un aspecto clave para detener la fragmentación del poder político a lo largo del país y anular su reproducción como estructura representativa en el Congreso fue: la creación del PNR. El partido único –en ese momento, ya que posteriormente se convertiría en un partido hegemónico- fue el instrumento que logró la cohesión de la facción vencedora de la revolución, es decir, fue el instrumento que evitó su dispersión regional y el enfrentamiento entre sí; también es importante destacar,

---

<sup>44</sup> Georgette José Valenzuela, *op. cit.*, p. 182.

<sup>45</sup> Alicia Hernández Chávez, “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coordinadora), ***Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos***, Coed. FCE-Colegio de México, México, 1994, p.25-26.

que con la creación del PNR, en 1929, se dio paso al establecimiento de “gobiernos unitarios”; con “la “unificación” del gobierno mediante el PNR cambió el funcionamiento del presidencialismo en México. La cantidad de legislación aprobada por el Congreso aumentó, y la tasa de éxito de las iniciativas presidenciales dio un salto cualitativo”<sup>46</sup>; un aspecto interesante del PNR, y de aquí radica su eficacia y funcionalidad al sistema político<sup>47</sup>, es que “logró controlar rápidamente un “juego” central en el funcionamiento de todo sistema: la sucesión presidencial”<sup>48</sup>; la creación del partido rompió con el “faccionalismo y el conflicto que paralizaba al gobierno conforme se despertaba el activismo político asociado con la sucesión presidencial”<sup>49</sup>; también este es el instrumento político que permitiría posteriormente, como lo entiende María Amparo Casar, la penetración y subordinación de los otros dos órganos gubernamentales del Estado.

Es importante aclarar que la creación del PNR en 1929 marcó un fortalecimiento del Ejecutivo, pero también es importante reconocer que en sus inicios la operación independiente de la dirigencia del PNR le restó a la presidencia, como argumenta Alberto Nacif, poder de control sobre la sucesión presidencial. Posteriormente, concretamente en el periodo de Cárdenas, “gracias a la política de corte estatista y corporativa, la presidencia de la República terminó

---

<sup>46</sup> Benito Nacif Hernández, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia de los legisladores (1928-1934)”, en Casar, María Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002. p. 262.

<sup>47</sup> El éxito del PNR estuvo en función de la gran vulnerabilidad de los legisladores. Por lo que al garantizarles una carrera política más o menos certera, dieron pie a su incrustación al sistema político mexicano. *Vid. Ibídem*. p. 237-256.

<sup>48</sup> *Ibídem*, p. 263.

<sup>49</sup> *Ibídem*, p. 264.

por adoptar una centralidad que era desconocida en la época inmediata después de la revolución”.<sup>50</sup>

Es esta peculiar combinación de elementos políticos (facultades metaconstitucionales) vinculados con los elementos jurídico-legales (facultades constitucionales) los que permiten articular el Superpresidencialismo. O sea, es la penetración del órgano legislativo que se logra con base en la existencia de un partido hegemónico cuyo líder es el presidente de la República, lo que permite etiquetar al sistema de gobierno hiperpresidencial mexicano como peculiar.

Una vez construido, corporativizado, subordinado a la dirección y cobijo del presidente de la República el partido oficial y centralizado el poder político en la figura presidencial, es cuando empieza su operación y época dorada el Hiperpresidencialismo. Es cuando empieza a operar la *Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal*<sup>51</sup> y empieza una interacción entre los órganos gubernamentales Ejecutivo y Legislativo caracterizada por el binomio: presidencia hegemónica-Congreso subalterno.

---

<sup>50</sup> Alicia Hernández Chávez, *op. cit.*, p. 30.

<sup>51</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Joaquín Motriz, México, 1974, 5ª Edición.

## 2.2 ÉPOCA DORADA DEL SUPERPRESIDENCIALISMO: ASCENSO DE PRESIDENTES CIVILES Y DEBILITAMIENTO DEL CONGRESO (1946-1988).

Una vez que se logró cohesionar a la élite política, llamada así misma familia revolucionaria, por la vía política, es decir, mediante la creación del partido oficial, vinculado al sometimiento de los posibles levantamientos armados, se agregó otro elemento que fortaleció el sistema político en general y en particular a la presidencia de la República, éste fue de tipo jurídico: el sistema electoral. Este elemento legal quedó bajo la tutela de la Secretaría de Gobernación<sup>52</sup>, instancia dependiente de la presidencia de la República. Lo cual se traducía en colocar directamente en manos del presidente de la República un poderoso instrumento que le permitía: “la manipulación de los resultados electorales y las decisiones relacionadas con quién podía participar y cómo podía llevarse a cabo la participación”.<sup>53</sup> También con la centralización de dicho instrumento se posibilitó tener aplastantes mayorías a favor del partido oficial al interior del Congreso General.

Ahora bien, es importante aclarar que el estar coordinado el gobierno con grandes contingentes de legisladores al interior del Congreso, no es una condición suficiente para que se pueda subordinar al Ejecutivo. La subordinación y sujeción

---

<sup>52</sup> Para una descripción más detallada de cómo se centralizó el sistema electoral en las manos de la presidencia ver: Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.

<sup>53</sup> María Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso Mexicano”, en *Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1999, p 92.

al Ejecutivo se posibilitó por medio de tres elementos: “1) un partido altamente centralizado y disciplinado capaz de controlar la selección de candidatos; 2) la coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido oficial en la misma persona; y 3) la cláusula de la no reelección”.<sup>54</sup> Estos tres factores se enlazan directamente con, a la vez que nos explican, la preocupación de supervivencia política de los legisladores dentro de este periodo, mencionada Daniel Cosío Villegas como uno de los elementos que a su juicio explican la subordinación del Congreso al Ejecutivo, debido a que los legisladores desean “hacer una carrera política, y como el principio de la no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputado, puedan pasar otros seis como senador, y de allí . . .”<sup>55</sup>; otros dos factores que posibilitaron la disciplina de acuerdo con María Amparo Casar son:

“1) el carácter no competitivo o semicompetitivo del sistema, que ha determinado un alto grado de certidumbre en el éxito electoral de los candidatos del PRI y restringido severamente las opciones fuera del partido oficial; y 2) el control del ejecutivo sobre el proceso de selección de candidatos y, así, sobre la circulación de los cuadros políticos en los cargos administrativos, partidistas y de elección popular”.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>55</sup> Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 29.

<sup>56</sup> María Amparo Casar, *Las Relaciones entre legislativo . . .*, *op. cit.*, p. 110.

Con los elementos anteriores se puede explicar la anulación de los pesos y contrapesos<sup>57</sup> del sistema de gobierno presidencial mexicano. También de lo anterior se puede desprender que en el caso mexicano, “el predominio del presidente de la República sobre el poder Legislativo había prevalecido sin la necesidad de violar la Constitución ni ley secundaria alguna”.<sup>58</sup>

La conjunción de los elementos descritos no sólo en este apartado, sino, también, los descritos en el apartado anterior van a dar origen y caracterizar al periodo de 1946 hasta 1988 por las siguientes características, siguiendo a Carpizo: el presidente es el jefe del partido predominante, partido integrado por sectores; el debilitamiento al Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores pertenecían al partido hegemónico enlazado con una gran obediencia, de lo contrario veían frustrada su carrera política; la Suprema Corte era otro órgano debilitado, debido a que sus integrantes eran propuestos en primera instancia por el presidente y ratificados por el Senado, integrado por miembros del partido hegemónico, del cual el presidente de la República era el jefe, por lo tanto, debían el favor y, por lo cual, guardaban gran fidelidad al presidente; la asignación de los jefes del ejército, los cuales también eran ratificados por el Senado, mismo caso como los miembros de la Suprema Corte; amplias facultades para intervenir en materia económica; las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad para designar a su

---

<sup>57</sup> Los pesos y contrapesos son anulados de manera importante si el presidente y la mayoría *disciplinada* del mismo partido tienen un control unificado sobre el gobierno. Javier Hurtado, ***El sistema presidencial mexicano***, Coed. FCE-Universidad de Guadalajara, México, 2001, 1ª edición, p. 174-175.

<sup>58</sup> Eliseo Mendoza Berrueto, ***El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la reforma del Estado***, Coed. FCE-El Colegio de la Frontera Norte, México, 1998, 2ª edición, p. 171.

sucesor y a los gobernantes de las entidades federativas<sup>59</sup>; la determinación de todos los aspectos en los cuales interviene el país a nivel internacional, sin que exista un freno por parte del Senado; el gobierno directo de la región más importante del país, es decir, el Distrito Federal; finalmente, la existencia de un elemento psicológico<sup>60</sup>, que hace que no se cuestione el predominio del ejecutivo.

Aun cuando *la integración del Congreso General tenía una alta volatilidad*<sup>61</sup>, podemos observar en el Cuadro 1 como de 1946 a 1976 el porcentaje de miembros del PRI no bajaba de un 89.7% como promedio, que combinado con una alta disciplina partidaria, convertía a la presidencia en el vértice del sistema político y, también, lo convertía en el Gran legislador. En otras palabras, dicha integración del Congreso enlazada con la disciplina que presentaban los legisladores daba como resultado un Ejecutivo altamente activo y un Congreso subordinado y pasivo.

Durante este periodo el papel del Congreso General distó en mucho de las facultades que le asigna la Constitución política mexicana. Por ello no era descabellado argumentar, que tanto los Diputados como los Senadores, fueron testigos del acontecer político, cumpliendo sólo con el cometido –como argumenta

---

<sup>59</sup> Jorge Carpizo , *El presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, México, 1983, 3ª Edición. p. 26.

<sup>60</sup> Para profundizar más en los elementos culturales de la sociedad mexicana que dan pie para que se erija un ejecutivo fuerte, *Vid.* Reyes Heróles, Federico, “Porqué el presidencialismo”, en *Dialogo y debate*, Año 1, núm. 2, México, Julio-Septiembre 1997.

<sup>61</sup> Susana Thalía Pedroza de la Llave, nos argumenta que a partir de 1917 hasta 1976, considerando incluso la reforma de 1963 que estableció el denominado sistema de diputados de partido, el número de integrantes del Congreso de la Unión o Congreso General variaba, por ejemplo en 1976 llegó a integrarse con 302 parlamentarios (328 diputados y 64 senadores), pero en virtud de la reforma de 1977, después de este último año hasta 1988, se integró por 400 diputados y 64 senadores . . . después de la reforma de 1986, de 1988 hasta 1994 el Congreso se integraba por 564 parlamentarios: 500 diputados y 64 senadores pero, con la reforma de 1993, en relación con la de 1996, aumentó sustancialmente la integración de nuestro Congreso, con lo cual actualmente está constituido por 628 parlamentarios en total: 500 diputados y 128 senadores. Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003, 1ª Edición, p. 79.

Carlos Enrique Casillas- de sancionar las iniciativas que enviaba el Gran legislador –el presidente de la República- en espera de una recompensa de él. De esta manera, siguiendo aún a Carlos Enrique Casillas, los legisladores no eran los principales promotores de iniciativas sino era el Ejecutivo, por lo cual sólo se mantuvieron al margen ya sea enmendando, aprobando o, bien, vetando las iniciativas propuestas por el presidente de la República. Son estos los elementos por los cuales algunos especialistas en el tema de las relaciones entre ejecutivo-legislativo, caracterizan a este periodo como una etapa de Congreso pasivo-ejecutivo activo.

**Cuadro 1**

	<b>PRI</b>		<b>OPOSICIÓN</b>		<b>TOTAL</b>
<b>Año</b>	<b>Escaños</b>	<b>%</b>	<b>Escaños</b>	<b>%</b>	
1946	141	95,5	6	4,1	147
1949	142	96,6	5	3,4	147
1952	151	93,8	10	6,2	161
1955	153	94,4	9	5,6	162
1958	153	94,4	9	5,6	162
1961	172	96,6	6	3,4	178
1964	175	83,3	35	16,7	210
1967	177	83,5	35	16,5	212
1970	178	83,6	35	16,4	213
1973	189	81,8	42	18,2	231
1976	195	82,3	42	17,7	237
1979	296	74,0	104	26	400
1982	199	74,8	101	25,3	400
1985	189	72,3	111	27,8	400

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

Antes de continuar con la descripción del tipo de relaciones que caracterizó a este periodo, permítase hacer un apunte lamentable de investigación. Desgraciadamente no encontramos, en la bibliografía consultada ni en Internet, una estadística que nos proporcionara elementos para poder valorar cuántas iniciativas promovió el ejecutivo y cuál fue su tasa de aprobación durante este periodo. No obstante las limitaciones con respecto a la información recabada, podemos argumentar que aun cuando el Ejecutivo era el elemento activo, el Gran legislador, dentro del sistema político y el Congreso el elemento pasivo –no era el principal promotor de iniciativas- no quiere indicar que todas las iniciativas que haya enviado el presidente de la República al Congreso General obtuvieran un éxito automático en su aprobación, es decir, en el Congreso General dentro de lo que cabe mandó a la congeladora algunas iniciativas, las enmendó o, bien, las aprobó. También durante el periodo en cuestión, podemos observar como “los legisladores de oposición presentaban iniciativas de ley como una manera de dar cause a las corrientes de expresión que representaban”.<sup>62</sup> Esas iniciativas presentadas por la oposición no obstante sólo eran una mera forma protocolaria, una forma de justificar su presencia en el recinto legislativo frente a su electorado y establecer una distinción con respecto a la aplastante mayoría priista, porque de antemano sabían que sus iniciativas difícilmente, por no decir imposible, podrían convertirse en ley, “ya fuese porque el proyecto se hallaba en contraposición a la

---

<sup>62</sup> Carlos Enrique Casillas, “Cambio y continuidad en las relaciones ejecutivo-legislativo”, *Dialogo y debate*, Año 2, núm. 9-10, México, diciembre 1999. p. 160.

orientación general del gobierno o bien porque los apoyos recolectados serían insuficientes”.<sup>63</sup>

Finalmente, es importante destacar que aun cuando a partir de 1979 la oposición comienza a aumentar su presencia en la Cámara de Diputados –efecto de la reforma electoral de 1976- el PRI no pierde la mayoría calificada, ver Cuadro 1, por lo tanto, siguen continuando con un amplio margen de maniobra los presidentes: José López Portillo y Miguel De la Madrid Hurtado. Muestra de ese margen de maniobra podemos observar la nacionalización de la banca, por parte de López Portillo y la aplicación de políticas de austeridad fiscal y ajuste estructural al modelo de desarrollo económico durante el sexenio de Miguel de la Madrid, que en condiciones de una ausencia de la mayoría calificada o en condiciones de ausencia de mayoría absoluta, hubiesen tenido problemas para poder ser aprobadas. No obstante la ausencia de estos escenarios se permitió seguir con el amplio margen de maniobra de los presidentes de la República. A partir de 1988, los márgenes de maniobra del presidente se empiezan a acotar.

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 161.

## **2.3 LA REPERCUSIÓN DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN LA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO GENERAL.**

Como ya establecimos más arriba la debilidad del Congreso General para influir en la vida política del país se debió a la conjunción de una serie de elementos de tipo político sumados con una serie de elementos de tipo jurídico-legales, que dieron como resultado la subordinación del Congreso a la figura presidencial. No obstante estos hechos, en la medida que se va acabando la dimensión política del sistema político podemos observar como el Congreso va adquiriendo y recuperando mayor influencia en la vida política del país.

La clave para entender cómo se va acabando la denominada dimensión política; así como para entender el sistema de incentivos políticos que permitieron subordinar a la clase política en general y, por lo tanto, a las ramas gubernamentales a la figura presidencial; y, también, entender cómo la oposición va adquiriendo de forma paulatina –pero creciente- mayor presencia en el Congreso se encuentra en el sistema electoral.

En efecto, como asentamos arriba una vez que se ha consolidado la nueva clase política como hegemónica dentro del sistema político, por la vía política y armada –a mediados de la década de los cuarenta -, incorpora un elemento de tipo jurídico que le va a permitir excluir de la participación por el poder político, por la vía legal, a líderes políticos no acordes con los “principios revolucionarios”.

Como es consecuencia de un sistema político en construcción, cada vez que se presenta la sucesión del poder político preponderante, los miembros de elite

política que no fueron favorecidos optan por la vía de la disidencia. Esta vía se materializa en la creación de partidos políticos efímeros que suelen estar personalizados por el líder político que no obtuvo la candidatura al interior de la clase política hegemónica. Ante estos hechos, la preocupación de la “familia revolucionaria” se centró en cómo estabilizar el sistema de partidos caracterizado por el personalismo en el ocaso de cada sucesión presidencial. La respuesta, por lo tanto la estabilización del sistema de partidos, se logró por medio de la expedición de la Ley Federal Electoral de 1946. Dicha ley estableció como requisitos, para obtener el registro como partido político, “tener miembros en dos tercios de los estados. . . su resultado fue dar el primer paso en la estabilización del sistema de partidos y, por ende, comenzar a consolidar la representación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados”.<sup>64</sup> Posteriormente, “el fortalecimiento del sistema de partidos, que permitió a la oposición ganar terreno, fue auspiciado por diversas reformas electorales”.<sup>65</sup>

Con el objetivo de corregir los efectos de la subrepresentación, producto de un sistema mayoritario –aderezado con partidos políticos débiles- y orientar por vías institucionales el descontento político contra el régimen, en 1963 se introduce en México una peculiar modalidad de la representación proporcional conocida como: “diputados de partido”. La cual consistía en otorgar cinco curules a los partidos políticos que obtuviesen como mínimo 2.5% de la votación total y “un puesto más por cada 0.5% adicional de votos hasta un límite máximo de 20 diputados (en el

---

<sup>64</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez (coordinadora), ***Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos***, Coed. FCE-Colegio de México, México, 1994, p.51.

<sup>65</sup> Luis Carlos Ugalde, “Desempeño legislativo en México”, en ***El Congreso mexicano después de la alternancia***, Instituto de Investigaciones legislativas del Senado-AMEP, México, 2003, p.176.

entendido de que los partidos con 20 diputados de votación mayoritaria no gozaban del derecho de la proporcionalidad)".<sup>66</sup> Más tarde –en 1973- con el mismo objetivo de corregir la subrepresentación y también con el objetivo de encausar el descontento contra el régimen por vías institucionales, lo cual se tradujera en la presencia de opciones en las elecciones para que dieran legitimidad al régimen, se aumentó el número máximo de curules a que podía aspirar un partido político por el instrumento de diputados de partido, pasó de 20 a 25. En 1977, luego de que en el año anterior no se presentó ninguna oposición ni alternativa paralela a la candidatura de José López Portillo, la elite política dio origen a un sistema electoral mixto. Introdujo la representación proporcional en la Cámara de Diputados a la vez que incrementaba su integración: 100 diputados correspondían a la vía proporcional y 300 a la mayoría relativa. Es también importante destacar que la nueva modalidad redujo los requisitos impuestos a los partidos políticos para conservar su registro. Con la misma lógica de incentivar a la oposición para seguir participando en las elecciones; canalizar el descontento por vías institucionales ahora no sólo político sino también económico; a la vez de querer seguir conservando amplias mayorías para el partido hegemónico, en 1986 se volvió a incrementar el número total de diputados: "se amplió a 500, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, y se concedió al partido mayoritario acceso a estas diputaciones de las cuales antes estaba excluido. Así, el partido mayoritario (PRI) podría ocupar hasta 300 curules como máximo, equivalente a 70% de la representación de la Cámara".<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 51.

<sup>67</sup> Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, p. 176.

El sexenio de Salinas no iba hacer la excepción para no continuar con la lógica de modificar el sistema electoral. En 1989, luego de una elección muy cuestionada y etiquetada de fraudulenta, se realizarían las primeras modificaciones con el objetivo de incrementar la imparcialidad y la transparencia, en ese año se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral. Cuatro años más tarde, es decir, “en 1993, hubo un ciclo de reformas que buscaron modificar la representación política. Se redujo el número máximo de diputados del partido mayoritario de 70 a 63 por ciento de la Cámara baja y se aumentó el número de senadores de 64 a 96, una cuarta parte de los curules sería asegurada a la oposición, mediante el principio de primera minoría, y el resto por el principio de mayoría relativa”.<sup>68</sup>

La lógica de alterar el sistema electoral terminaría en el sexenio de Ernesto Zedillo, donde se incorporó la RP al Senado: por lo cual, 64 corresponderían al principio de mayoría relativa, 32 se asignarían por el principio de primera minoría y los restantes 32 serían los correspondientes a la RP. Además, “el gobierno fue separado de la organización de los comicios y se aseguraron las condiciones de equidad en la competencia electoral, tanto en el acceso al financiamiento público y privado como en la asignación de espacios en los medios”.<sup>69</sup>

El efecto de las sucesivas y concatenadas reformas político-electorales, desde 1963 a 1996, y de la mayor competitividad electoral fue: que el PRI perdiera, primero, la mayoría calificada en la Cámara baja, en 1988, y posteriormente, en 1997, perdiera la mayoría absoluta en la misma, ver cuadro 2 y 3. Esta última

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 176-177.

condición se volvió a repetir en las elecciones de 2000, pero ahora en ambas cámaras del Congreso General. La elite política en su lógica de dar espacios en la Cámara baja a la oposición, con tal de que permaneciera participando en las elecciones y le brindara legitimidad al régimen, fue cavando su propia tumba a tal grado que en 2000 es desplazado del Ejecutivo y pierde la mayoría relativa en ambas cámaras de Congreso General.

### Cuadro 2.

Composición de la Cámara de  
Diputados, 1970 – 2003  
Porcentaje de curules

LEGISLATURA	P R I	P A N	P R D-IZQ.	OTROS
1970-1973	83.5	9.3	7.0	0
1973-1976	81.8	10.8	7.3	0
1976-1979	81.7	8.5	9.7	0
1979-1982	74.5	10.7	12.2	2.5
1982-1985	74.7	12.6	9.5	3.0
1985-1988	72.0	10.2	14.7	3.0
1988-1991	52.2	20.2	27.6	0
1991-1994	65.4	17.6	7.2	0
1994-1997	60.2	23.6	14.0	0
1997-2000	47.6	24.2	26.6	1.2
2000-2003	42.2	41.2	10.0	6.6
<b>PROMEDIO</b>	<b>66.9</b>	<b>17.2</b>	<b>13.2</b>	<b>1.4</b>

Fuente: Luis Carlos Ugalde, "Desempeño legislativo en México", en *El Congreso mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones legislativas del Senado-AMEP, México, 2003, p.178.

### Cuadro 3.

#### Composición del Senado, 1982 – 2006 Porcentaje de curules

PERIODO	P R I	P A N	P R D	OTROS
1982-1988	100.0	-----	-----	-----
1988-1991	93.8	-----	6.3	-----
1991-1994	98.4	1.6	-----	-----
1994-1997	74.2	19.5	6.3	-----
1997-2000	60.2	25.8	12.5	1.6
2000-2006	46.9	35.9	11.7	5.5

Fuente: Luis Carlos Ugalde, "Desempeño legislativo en México", en *El Congreso mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones legislativas del Senado-AMEP, México, 2003, p.178.

## 2.4 CAMBIO EN LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO (1988-2000).

El acceso de mayor pluralismo político, producto de las reformas electorales, en el Congreso General trastocó la pasividad que caracterizaba al Congreso durante el periodo que corre de 1946 a 1988. Por lo tanto, se comenzó a reducir el margen de maniobra del presidente de la República, es decir, éste empezó a perder desde 1988 su carácter de Gran legislador de forma paulatina. A partir de 1988, que corresponde a la legislatura LIV, podemos observar un cambio en pasividad característica de la Cámara de Diputados y podemos observar como dicha cámara empieza a presentar iniciativas con más ahínco y, por su puesto, la oposición comienza a también generar iniciativas de ley. Ver Cuadro 4.

Cuadro 4

### *Proyectos de ley presentados y aprobados*

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

**Fuente:** María Amparo Casar, "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*, Vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996, p. 100.

Otro aspecto que se modificó con la integración atípica de 1988 (Cuadro 5) fue la conducta del presidente de la República, en la medida que tuvo que *negociar*

con la oposición, principalmente con el PAN, para poder realizar sus reformas constitucionales. Un aspecto interesante, durante el sexenio de Salinas es que debido a lo “apretado de la mayoría de su partido en la primer legislatura de su periodo presidencial (1988-1991), se vio obligado a posponer la presentación de iniciativas de reformas constitucionales por temor a que fueran rechazadas”.<sup>70</sup>

### Cuadro 5

Escaños de la LIV Legislatura: 1988-1991.

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

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

Al interior del Congreso General la presencia hegemónica que tradicionalmente tenía el PRI en las comisiones se modificó en 1988, por lo cual, el “PRI tuvo que renunciar a la presidencia de cuatro de las treinta y nueve comisiones, a lo cual siguieron otras ocho en 1991 y dieciséis más en 1994”.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> María Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder...”, *op. cit.*, pp. 103.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 104.

En resumen se podría decir que 1988 marca un parte aguas, porque el PRI perdió capacidad para aprobar modificaciones constitucionales por sí solo.

Por otra parte, es interesante destacar que también se modificó la conducta de los legisladores del Congreso General y en sí de toda la clase política. Ello se debió a la mayor competitividad y la ampliación de las opciones políticas, producto de las reformas electorales. “En un contexto de competitividad, los incentivos políticos para cooperar o para asumir una actitud subordinada disminuyen, porque la capacidad de controlar los patrones de avance en la carrera política se reduce en gran medida”.<sup>72</sup> Es decir, en la medida que se reduce el grado de éxito de los candidatos a puestos de elección popular del PRI y se amplían las opciones políticas y la competitividad electoral, ya no tienen incentivos para seguir con actitud subordinada y disciplinada. La disciplina se trastoca aún más, en el año 2000 cuando se pierde el liderazgo del presidente de la República.

Ahora bien, debido al éxito en materia económica del Salinas en 1991 el PRI recuperó curules en la Cámara de Diputados, véase Cuadro 6, solamente para alcanzar una mayoría absoluta más no la mayoría calificada. Por lo cual, el presidente tuvo que negociar con la oposición la aprobación de las modificaciones constitucionales, su aliado de gran importancia fue el PAN. De igual forma en la legislatura LVI, que corresponde de 1994 a 1997, el presidente de la República – en este caso Zedillo- continuó con la línea de negociación con la oposición, siguiendo como su aliado la segunda fuerza política representada en el Congreso General: el PAN (ver Cuadro 7).

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 110.

### Cuadro 6

Escaños LV Legislatura: 1991-1994.

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

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

### Cuadro 7

Escaños LVI Legislatura: 1994-1997.

Partido	Escaños		% de escaños
	Mayoría	RP	
PRI	277	23	60.0
PAN	18	66	23.8
PRD	5	10	14.2
PT	0	0	2.0
PPS	0	0	0
PFCRN	0	0	0
PARM	0	0	0
PDM	0	0	0
PVEM	0	0	0
<b>Totales</b>	<b>300</b>	<b>99</b>	<b>100</b>

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

Finalmente, con la integración de la LVII, por cierto que arroja el primer gobierno no unificado o sin mayoría, más no un gobierno con mayoría dividida, en

virtud de que ninguna fuerza política por sí sola tiene mayoría calificada en la Cámara baja (véanse Cuadros 8, para la Cámara de Diputados, y Cuadro 3, para la de senadores), se puede observar como primer elemento que el gobierno emplea una estrategia de negociación política con un doble objetivo: “por una parte, complementar los objetivos que en la legislación se habían propuesto por el presidente de la República, y por otra, pretendía ofrecer un espacio para la generación de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas ante la suerte de anarquía parlamentaria que se vivía en el palacio de San Lázaro”.<sup>73</sup>

**Cuadro 8**  
Resultados de las elecciones para legisladores de 1987.

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

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

Esta legislatura está marcada por el crecimiento exponencial de la influencia del Congreso en la vida política del país y obviamente en el poder de opinión de los legisladores, esto no se veía desde la década de los veinte. También durante

<sup>73</sup> Carlos Enrique Casillas, *op. cit.*, p. 156.

esta legislatura, es donde se puede ubicar con mayor precisión cambios en los patrones de comportamiento de los legisladores.

Otro cambio interesante es el desplazo del presidente como Gran legislador. “Los diputados han ido asumiendo cabalmente su papel de legisladores y, a diferencia de antaño, ahora son ellos los principales promotores de leyes y no el ejecutivo”.<sup>74</sup> Obsérvese Cuadro 9.

**Cuadro 9**  
Iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputadas (82-99).

	<b>82-85</b>	<b>85-88</b>	<b>88-91</b>	<b>91-94</b>	<b>94-97</b>	<b>97-2000*</b>
<b>EJECUTIVO</b>	139	128	70	84	56	28
<b>SENADO</b>	0	60	15	47	24	25
<b>PRI</b>	26	70	19	32	19	52
<b>OPOSICIÓN</b>	133	282	178	85	132	281
<b>COMISIONES</b>	0	16	12	0	2	21
<b>LEG. LOC.</b>	10	3	0	2	2	23
<b>VARIOS PARTIDOS</b>	0	0	0	10	3	18
<b>INDEPENDIENTES</b>	0	0	0		12	11
<b>TOTAL</b>	308	559	294	250	250	459

**Fuente:** Carlos Enrique Casillas, “Cambio y continuidad en las relaciones ejecutivo-legislativo”. *Diálogo y debate*. Año 2. núm. 9-10. México. diciembre 1999. p.162.

Pese a todos los cambios antes mencionados, podemos observar una estrategia de chantaje de los partidos opositores al presidente, en la medida que una vez que el presidente ingresa una iniciativa a alguna de las cámaras del Congreso, los partidos de oposición meten otras iniciativas que no tienen nada

---

<sup>74</sup> *Ibíd*em, p. 161.

que ver con la del presidente, como una forma de apoyar la iniciativa del presidente de la República, pero siempre y cuando la de ellos pase.

Finalmente, podemos argumentar que el presidente de la república ha dejado de ser el principal motor de iniciativas al Congreso, lo cual lo convertía en el gran legislador; también, las relaciones con el Congreso General han dejado de ser fluidas, es decir, el presidente ya no tiene el poder para subordinar al Congreso, pero no por que se hayan modificado sus poderes o atribuciones jurídicas sino porque se ha acabado la dimensión política del sistema político mexicano que permitía subordinar al Congreso de acuerdo con el Doctor Ricardo Espinoza Toledo.

# CAPÍTULO III

### **3.1 LA REPERCUSIÓN DE LAS ELECCIÓN DE 2 DEL JULIO DE 2000 EN LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO.**

Las elecciones del dos de julio de 2000 marcan un hito en la historia política e institucional de México. No sólo por hecho inédito de materializar una alternancia pacífica en la titularidad del poder Ejecutivo, sino también por presentar una configuración peculiar en la integración del Congreso General, en donde ninguna fuerza política representada tiene mayoría absoluta por sí sola, es decir, se presenta el primer *Gobierno no unificado* en México.

Además de las peculiaridades antes mencionadas es necesario resaltar que el partido político que abanderó y llevó a la jefatura del poder Ejecutivo a Vicente Fox no es la fuerza mayoritaria, sino un partido de oposición, lo cual representa otro rasgo de gran importancia en la inédita correlación de fuerzas al interior del Congreso General.

También es digno de mencionarse el impacto que tuvo la elección del dos de julio en el interior de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso General. “El dilema al que se enfrenta Acción Nacional es semejante al del PRI: mientras el segundo ignora cuál debe ser su actuación como partido de oposición, el primero no ha podido hallar su papel como partido de gobierno. Esto se debe, en parte, a que el asenso del PAN a la presidencia sucede a través de la candidatura de uno de sus militantes poco ortodoxos”.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Yolanda Meyenberg Leycegui, “Las Elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en la Cámara de Diputados”, en *El Congreso mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones legislativas del Senado-AMEP, México, 2003, p.140.

En cuanto al PRD es menester destacar el declive en su preferencia electoral a nivel nacional, ya que solamente obtuvo: 52 Diputados y 16 Senadores, con lo cual se ubicó como la tercer fuerza política a nivel nacional. Pero lo que más preocupa es “la inexperiencia de sus lideres, el afán personalista de muchos de ellos y la reiterada incapacidad para dar un perfil institucional al partido, (lo cual ha) hecho al PRD la menos competitiva de las tres principales fuerzas electorales”.<sup>76</sup> Si vemos una cartografía del voto a nivel nacional, podemos observar como de las tres principales fuerzas políticas el PRD es la menos favorecida.

Ahora bien, ante la correlación de fuerzas políticas al interior del Congreso General, ya mencionada, la primer inquietud que surge es que ningún partido tiene la capacidad de aprobar iniciativas de ley ordinaria por sí solo, sino que necesita del apoyo de los partidos denominados “chicos” además de una porción de miembros de algunas de las otras dos principales fuerzas políticas representadas en el Congreso General. Lo que complica el panorama de cooperación entre el presidente de la República y el Congreso General.

Con los datos de los cuadros, en especial el cuadro 2 que se refiere a los Senadores, se puede observar que el mecanismo correctivo que tenía en la anterior legislatura el PRI, en caso de que la oposición formase un bloque –como fue el caso del G4- en la cámara de diputados, el gobierno de Vicente Fox no posee dicho mecanismo. Por lo cual, es otro elemento, aunado a los demás, que pone en situación de amplia vulnerabilidad al gobierno de Vicente Fox.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p.138.

En términos cuantitativos la nueva correlación de fuerzas políticas al interior del Congreso está constituida de la siguiente manera:

**CUADRO 1**

<b>DIPUTADOS, LEGISLATURA LVIII</b>		
<b>PARTIDO</b>	<b>DIPUTADOS</b>	<b>%</b>
PRI	209	41.8
PAN	207	41.4
PRD	52	10.4
PVEM	16	3.2
PT	8	1.6
CDPPN	1	0.2
PSN	3	0.6
PAS	2	0.4
INDEPENDINTES	2	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>100</b>

Fuente: los datos del número de los curules se obtuvieron de Jean Paul Huber Olea y Contró, "El Congreso mexicano después de la alternancia: apuesta de la legitimidad por la legitimidad", en *El Congreso mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones legislativas del Senado-AMEP, México, 2003, p.159.

**CUADRO 2**

<b>SENADORES, LEGISLATURA LVIII-LIX</b>		
<b>PARTIDO</b>	<b>SENADORES</b>	<b>%</b>
PRI	60	46.87
PAN	46	35.93
PRD	16	12.5
PVEM	2	1.56
SIN GRUPO	1	0.78
<b>TOTAL</b>	<b>128</b>	<b>100</b>

Fuente: los datos del número de los curules se obtuvieron de Jean Paul Huber Olea y Contró, "El Congreso mexicano después de la alternancia: apuesta de la legitimidad por la legitimidad", en *El Congreso mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones legislativas del Senado-AMEP, México, 2003, p.159.

Antes de pasar al otro apartado es pertinente hacer unas aclaraciones. Para valorar el trabajo de un Congreso, en la mayoría de las ocasiones los especialistas en el tema se apoyan en el concepto de "Desempeño Legislativo". En una primer aproximación, dicho concepto es ambiguo y vago en su contenido. Es decir, no existe un consenso en lo que se entiende por él. Pese a las ambigüedades que presenta dicho concepto, resulta que tenemos que trabajar con él, por lo cual es necesario identificar algunas dimensiones –que sean operativas- y los indicadores que nos permitan medirlo.

Siguiendo a Luis Carlos Ugalde, podemos identificar al menos cinco dimensiones de desempeño legislativo: eficiencia, influencia, transparencia, apoyo popular y congruencia política.

La **eficiencia**. “Este indicador mide el ritmo de actividad legislativa que incluye tanto las iniciativas aprobadas como aquellas rechazadas”<sup>77</sup> durante un año, para poder averiguar la eficiencia de un Congreso, según Ugalde, se tiene que dividir las *iniciativas votadas entre iniciativas presentadas*.

La **influencia**, “Mide la capacidad de los congresos para afectar el proceso legislativo mediante iniciativas propias y a través de su capacidad para enmendar las iniciativas del Ejecutivo”<sup>78</sup>. Para esta dimensión hay que identificar dos aspectos, según el autor: uno, identificar cuántas iniciativas por los legisladores fueron aprobadas respecto del número total que se presentaron; y cuántas iniciativas presidenciales fueron modificadas en el Congreso respecto del número de iniciativas que presentó el Ejecutivo. Es menester destacar que la influencia de un Congreso “no es sinónimo de buenas leyes para el desarrollo de un país. Un Congreso puede ser muy influyente sin que sus decisiones tengan un impacto positivo para la población”.<sup>79</sup>

Aunque en esta investigación solo se van a ocupar las anteriores dimensiones, es necesario mencionar *a grosso modo* las tres restantes.

La **transparencia**. Esta dimensión gira en torno al supuesto acceso a la información al interior del Congreso. Por lo cual tiene como objetivo la rendición de cuentas del Congreso. Desafortunadamente en esta dimensión Ugalde no menciona una herramienta operativa, como en las anteriores dimensiones, para

---

<sup>77</sup> Luis Carlos Ugalde, “Desempeño legislativo en México”, en ***El Congreso mexicano después de la alternancia***, Instituto de Investigaciones legislativas del Senado-AMEP, México, 2003, p.186.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p.186.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 182.

poderlo medir y solo menciona que es necesario identificar el *grado de conocimiento público de la forma como se asignan los recursos*.

El **apoyo popular**. Esta dimensión tiene como objetivo identificar el grado de apoyo que tiene los electores para con la labor del Congreso. Para poder identificar el grado de apoyo popular es necesario servirse de encuestas o sondeos de opinión pública.

Finalmente, la **congruencia política**. Tiene como fin identificar la proximidad de los legisladores con los postulados de su partido, “tomando como base el sentido del voto de los legisladores en las resoluciones del Congreso”<sup>80</sup>. También esta dimensión es útil para poder medir el comportamiento y el sentido de la votación de los grupos parlamentarios, según Ugalde. Al igual que en la dimensión de transparencia no menciona herramientas operativas, sino que nos deja en la indefinición.

Como se puede observar, la articulación y la exploración de todos los indicadores mencionados nos presentan una valoración sistemática del desempeño del Congreso. Desafortunadamente no se podrá realizar una valoración sistemática del Congreso con base en los anteriores indicadores, por limitaciones de tiempo y recursos, pero se abren líneas de exploración para investigadores interesados en los temas legislativos.

Finalmente, para ya dar paso al siguiente apartado, se menciona que para valorar el conflicto o la cooperación entre el presidente de la República y su fracción parlamentaria, se tomarán dos iniciativas: Reforma indígena y Reforma

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 186.

fiscal. Y se mencionaran las posiciones que adoptaron los parlamentarios en torno de las mencionadas leyes.

### **3.2 EFICIENCIA E INFLUENCIA DE LA LVIII LEGISLATURA.**

Un primer aspecto de la LVIII legislatura es que continúa la tendencia observada en la LVII legislatura, en lo referente a que el presidente de la Republica no es ya el Gran Legislador, sino que éste al observar la correlación de fuerzas al interior del Congreso General y ante el temor de que sus iniciativas de reforma no tengan éxito, se repliega en ser el principal motor de iniciativas; ocupando su lugar los legisladores, que se han convertido en los principales agentes promotores de iniciativas de ley. Como se puede observar en el Cuadro 3, el Presidente Vicente Fox presentó un número muy pequeño de iniciativas con respecto a la tendencia tradicional de los presidentes priistas, solamente superó a Ernesto Zedillo quien presentó 43 propuestas de ley.

Pese a que el número de iniciativas que manda el Ejecutivo federal al Congreso General, son pocas con respecto a las presentadas por los legisladores (véase cuadro 3), se puede observar cómo más del 80% de sus iniciativas tienen éxito en su aprobación. En contraste podemos observar, como pese a que los legisladores son los principales promotores de iniciativas, el mayor número de éstas no tiene éxito, teniendo una tasa de aprobación de aproximadamente el 19.4% (ver cuadro 4).

**CUADRO 3**

<b>INICIATIVAS PRESENTADAS Y APROBADAS</b>				
<b>LEGISLATURA</b>	<b>DIPUTADOS</b>		<b>PRESIDENTE</b>	
	<b>Presentadas</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Aprobadas</b>
LII (1982-1985)	197	13	155	151
LIII (1985-1988)	352	37	188	186
LIV (1988-1991)	244	38	71	70
LV (1991-1994)	178	61	135	133
LVI (1994-1997)	164	28	91	90
LVII (1997-2000)	566	143	43	34
LVIII (2000-2003)	976	190	58	49

Fuente: datos obtenidos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

Desde esta perspectiva, de los datos estadísticos o cuantitativos, se puede constatar cómo no existe una actitud obstruccionista por parte del legislativo al órgano Ejecutivo<sup>81</sup> y, también desde esta perspectiva, se puede cuestionar la permanente acusación por el titular del Ejecutivo federal de que el Congreso General es el “freno al cambio”. Lo único que se evidencia es la dificultad del presidente Fox para tener un consenso amplio antes de presentar la iniciativa.

Otro aspecto que se puede observar en los datos estadísticos contenidos en el Cuadro 5, es la *influencia* en la actividad legislativa que han tenidos los miembros del Congreso General. Y desde luego se puede observar cómo desde la LVII legislatura se trastoca el tradicional equilibrio de poderes y la mayor actuación e independencia del Legislativo con respecto al Ejecutivo.

---

<sup>81</sup> De estos datos estadísticos se han servido legisladores, en ambas cámaras, para cuestionar los discursos del presidente Fox, en donde se le acusa al Legislativo de ser elemento que obstaculiza el desempeño del Gobierno federal. *Vid.* Mónica Savage, “La Cámara Alta: recuento”, en *Voz y Voto*, núm. 124, 15 de Junio de 2003, y Mónica Savage, “Legislatura: LVIII el recuento”, en *Voz y voto*, núm. 123,15 de Mayo de 2003.

**CUADRO 4**

<b>EFICACIA PROPOSITIVA Y LEGISLATIVA DE DIPUTADOS Y PRESIDENTE<sup>82</sup></b>				
<b>PROPOSITIVA</b>			<b>LEGISLATIVA</b>	
<b>Legislatura</b>	<b>Diputados</b>	<b>Presidente</b>	<b>Diputados</b>	<b>Presidente</b>
LII	6.6	97.4	7.9	92.1
LIII	10.5	98.9	16.6	83.4
LIV	15.6	98.6	35.2	64.8
LV	34.2	98.5	31.3	75.6
LVI	17.1	98.9	23.5	40
LVII	25.2	79.06	76.4	18.1
LVIII	19.4	84.4	71.1	18.3

Fuente: los datos de este cuadro se obtuvieron del Centro de Análisis e investigación en: [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii\\_legislatura/productividad.html](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii_legislatura/productividad.html)

Ahora bien, si la eficiencia del Congreso General, durante su LVIII legislatura, es lo que queremos evaluar, nos obliga a no quedarnos en el simple número de iniciativas aprobadas al presidente Fox y de los legisladores, sino vincular a los datos de las iniciativas aprobadas, durante la LVIII legislatura, el número total de iniciativas presentas, por todos aquellos agentes institucionales facultados para ello (Cuadro 6).

<sup>82</sup> Por **Eficacia Propositiva, se entiende:** la relación entre el número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y por los diputados y las que fueron aprobadas. Y por **Eficacia Legislativa:** la relación entre el número de iniciativas aprobadas al Ejecutivo y a los diputados con relación al total de iniciativas aprobadas.

**CUADRO 5**

<b>INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LVIII LEGISLATURA POR INICIADOR</b>													
	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>PVEM</b>	<b>PT</b>	<b>PSN</b>	<b>PAS</b>	<b>OTROS</b>	<b>EJECUTIVO</b>	<b>CONGRESOS LOCALES</b>	<b>ALDF</b>	<b>SENADORES</b>	<b>TOTAL</b>
<b>PRESENTADAS</b>	266	264	289	68	42	9	13	25	58	66	3	54	<b>1157</b>

Fuente: Apoyo parlamentario de la Cámara de Diputados

en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

Agregados estos datos podemos observar, aun cuando se hayan aprobado 300 quedaron sin aprobar al rededor de 800 propuestas de reforma; “si además analizamos cuáles iniciativas se lograron aprobar, hay que hacer otra resta, porque no fueron las mejores; y si además agregamos que lo aprobado estuvo bastante retaceado en términos de los ajustes hechos por los legisladores ...”<sup>83</sup>, no estaríamos tan convencidos de afirmar que el saldo productivo de la LVIII legislatura fue tan positivo. De acuerdo con el Doctor Ricardo Espinoza Toledo, la Legislatura LVIII –al igual que la LVII- fortaleció su autonomía y pluralidad, pero, en contrapartida tienen una “baja eficacia y limitada productividad legislativa, esto es, bajo porcentaje de iniciativas aprobadas respecto a las presentadas”.<sup>84</sup>

La LVIII Legislatura es la legislatura que más iniciativas ha presentado, pero desafortunadamente su productividad no está acorde con el número de iniciativas que se proponen y el grado de importancia de las aprobadas no es tan alto. Pese a lo anterior la Legislatura LVIII va definiendo una tendencia de presentar muchas

<sup>83</sup> Mónica Savage, *op. cit.*, p. 32.

<sup>84</sup> Ricardo Espinoza Toledo, “La experiencia reciente del Congreso mexicano (LVII y LVIII legislaturas)”, en *Configuraciones*, Núm. 12-13, México, Abril-Septiembre de 2003, p. 49.

iniciativas de ley, la Legislatura LVII también presentó muchas: 667 (véase cuadro 7). Los diputados son los que han generado esta tendencia, pues presentaron 976 iniciativas, es decir, el 84.36% del total de iniciativas de ley presentadas.

**CUADRO 6**

<b>PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA POR LEGISLATURA</b>		
<b>LEGISLATURA</b>	<b>INICIATIVAS PRESENTADAS</b>	<b>INICIATIVAS DICTAMINADAS</b>
LV	311	193
LVI	236	110
LVII	657	196
LVIII	1157	306

Fuente: para las legislaturas LV y LVI, Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados; para las legislaturas LVII y LVIII, Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

Haciendo referencia al Cuadro 7 podemos argumentar, que

“en términos relativos, con el paso de las legislaturas podemos ver que el porcentaje de las iniciativas dictaminadas con respecto al total ha venido disminuyendo. Sin embargo, en términos absolutos, se puede observar cómo la tendencia es contraria: cada vez hay más iniciativas dictaminadas. Por ello,

es difícil, a partir de estos datos concluir de manera contundente sobre el desempeño de los legisladores”.<sup>85</sup>

Ahora bien, con los datos más desmenuzados que nos presenta el Cuadro 6, podemos observar que existe una correlación de fuerzas cada vez más equilibrada, donde los partidos tienen un peso real a la hora de las decisiones; e insisto la capacidad cada vez más limitada del presidente de la Republica para generar los acuerdos necesarios. Por ello es menester destacar que las tres fuerzas políticas con mayor representación al interior del Congreso General, tienen en promedio el mismo número de iniciativas propuestas, siendo el PRD la fracción parlamentaria que más elabora y presenta iniciativas de reforma.

“Los congresos locales presentaron 66 iniciativas, siendo los más activos el de Jalisco --24 iniciativas-- y el de Baja California --10 iniciativas. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó 3 iniciativas y los senadores 54 (ver cuadro 6 y 8). Con respecto a los proyectos de ley o de decreto que fueron aprobados en la Cámara de Senadores y necesitan la aprobación de la cámara revisora, es decir las minutas, el número fue de 114”.<sup>86</sup>

Es importante destacar que el éxito partidista es bajo, pero el partido político que más dictámenes positivos tiene es el partido Acción Nacional con 69 y con solo 8, teniendo un éxito de 0.26 (véase cuadro 9 y gráfico 1).

---

<sup>85</sup> El párrafo fue extraído de un análisis elaborado por el Centro de Análisis e Investigación (Fundar), donde se le dio seguimiento a la LVIII Legislatura, en: [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii\\_legislatura/productividad.html](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii_legislatura/productividad.html).

<sup>86</sup> La cita fue extraída del análisis elaborado por el Centro de Análisis e Investigación fundar en: [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii\\_legislatura/descripcion.html](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii_legislatura/descripcion.html).

**CUADRO 7**

<b>INICIATIVAS PRESENTADAS POR CONGRESO LOCAL</b>	
<b>Legislatura (estado)</b>	<b>Número de iniciativas</b>
Baja California	10
Campeche	1
Chihuahua	8
Durango	4
Guanajuato	1
Hidalgo	1
Jalisco	24
Michoacán	2
Nuevo León	2
Oaxaca	2
Puebla	1
Sinaloa	3
Sonora	2
Tlaxcala	2
Veracruz	3
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>

Fuente: datos obtenidos de Apoyo parlamentario de la Cámara de Diputados en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

“Es posible seguir concluyendo que hubo un exceso de iniciativas presentadas, pues un número importante nunca llegó a ser dictaminada. Este exceso se debe no solamente al trabajo de los diputados, que ha aumentado considerablemente durante estos dos períodos de gobierno (no unificado). Se puede pensar además que, por un lado, los diputados han asumido correctamente un papel más activo en el sistema político mexicano y, por el otro, la nueva realidad, que los dota de mayor influencia, no está en

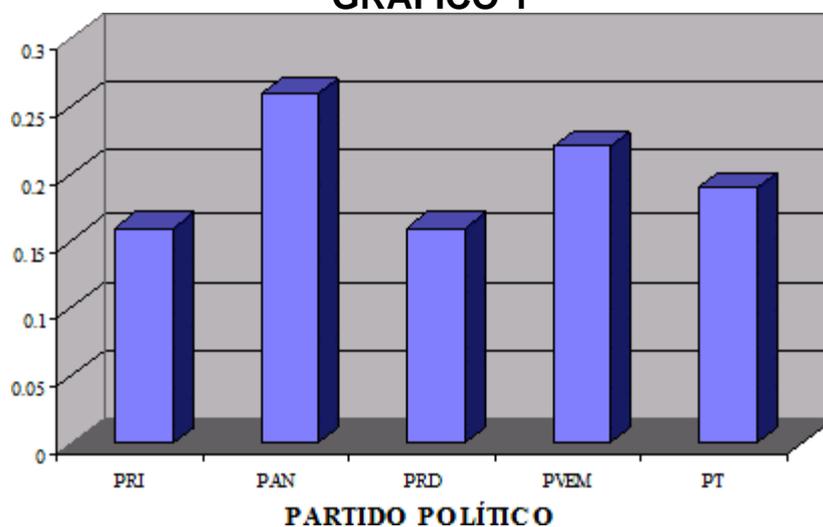
concordancia con las capacidades de los diputados, con los cuerpos técnicos y con una normatividad que la ha rebasado la realidad”.<sup>87</sup>

**CUADRO 8**

<b>PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA Y ÉXITO PARTIDISTA</b>				
<b>Grupo parlamentario</b>	<b>Iniciativas presentadas</b>	<b>Dictamen positivo</b>	<b>Dictamen negativo</b>	<b>Éxito*</b>
PRI	266	42	8	0.157
PAN	264	69	4	<b>0.26</b>
PRD	289	46	11	0.16
PVEM	68	15	3	0.22
PT	42	8	2	0.19

Fuente: datos obtenidos Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

**GRÁFICO 1**



Fuente: Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados

\* Para sacar el Éxito se divide el dictamen positivo entre las iniciativas presentadas. Por último se mencionará el uso de la facultad de veto por parte del presidente de la república, para posteriormente pasar a hacer una valoración de la LVIII Legislatura desde una perspectiva más cualitativa.

<sup>87</sup> La cita fue extraída del análisis elaborado por el Centro de Análisis e Investigación fundar en: [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii\\_legislatura/productividad.html](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii_legislatura/productividad.html).

Durante la LVIII Legislatura el presidente Vicente Fox utilizó su atribución de Veto en tres ocasiones: Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reformas, adiciones y derogaciones en la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Esta facultad del presidente de la República, que no se utilizaba desde 1970, ha sido desempolvada por Fox para hacer observaciones sobre las mencionadas leyes.

**CUADRO 9**

<b>VETOS PRESIDENCIALES</b>					
<b>Cámara de Diputados</b>				<b>Cámara de Senadores</b>	
<b>Iniciativas vetadas</b>	<b>Votos en contra del veto</b>	<b>Votos a favor del veto</b>	<b>Abstención</b>	<b>Votos en contra del veto</b>	<b>Votos a favor del veto</b>
Ley de Desarrollo Rural Sustentable*	412	0	0	102	1
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	360	0	1	78	0
Reformas, adiciones y derogaciones en la Ley del Servicio de Administración Tributaria	382	0	2	79	0

Fuente: Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados: dictámenes aprobados en la LVIII Legislatura.

\* El proceso para la aprobación de la Ley de Desarrollo sustentable fue muy tortuoso y largo. Pero si se quiere profundizar en su formulación ver: Anexo 1 Proceso legislativo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii\\_legislatura/equilibrio\\_veto.html](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii_legislatura/equilibrio_veto.html). En el mismo Anexo se pueden verificar los votos a favor para la aprobación de dicha ley el día 28 de Octubre de 2001, en donde se aprobó por unanimidad. En el caso de la Cámara de Diputados faltaron a esa sección 88 de sus integrantes; en el caso de la Cámara de Senadores, faltaron 25.

Es importante resaltar que

“el uso del veto puede tener dos interpretaciones: 1) que existe conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo y, 2) que hay mayor independencia entre ellos. Analizando la eficacia propositiva de Vicente Fox, asumiendo así que no hay un freno radical hacia sus propuestas, podemos pensar en la segunda posibilidad como más adecuada: el uso del veto implica una mayor independencia entre poderes que no necesariamente redundaría en proyectos que convengan a ambos poderes. En un proceso de negociación donde se van revelando las preferencias, el veto y la no aprobación son instrumentos formales para llegar a acuerdos”.<sup>88</sup>

Ahora bien, dado que nuestro objetivo es hacer una valoración del Congreso General, más no de una sola cámara, es necesario completar el análisis con una valoración del desempeño de la Cámara alta.

La Cámara de Senadores fue elegida para el periodo 2000-2006, por lo cual abarca la Legislatura LVIII y LIX. La productividad de la Cámara durante la LVIII Legislatura arroja lo siguiente: “de septiembre de 2000 al 30 de abril de 2003, el Senado de la República aprobó 151 leyes y decretos; 81 fueron minutas enviadas por la Cámara de Diputados, 53 fueron iniciativas del Senado y 17, del Ejecutivo”.<sup>89</sup> Si tomamos en cuenta lo que nos muestra el Cuadro 6, acerca del número de iniciativas presentadas por los senadores y lo cruzamos con el número

---

<sup>88</sup> La cita fue extraída del análisis elaborado por el Centro de Análisis e Investigación fundar en: [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii\\_legislatura/equilibrio\\_veto.html](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/lviii_legislatura/equilibrio_veto.html)

<sup>89</sup> Mónica Savage, “La Cámara alta. .. *op. cit.*”, p. 43.

de iniciativas aprobadas, indicado anteriormente, podemos observar como en un 99% de sus iniciativas tienen éxito. Esto hace al senado de la republica el agente institucional que tiene mayor tasa de aprobación de sus iniciativas presentadas.

También de los datos estadísticos se puede extraer como en forma análoga tanto el Ejecutivo como los senadores, no son los principales motores generadores de iniciativas, sino que son los Diputados, los cuales presentaron 976 iniciativas en la LVIII Legislatura. Pero en contraste con éstos, los Senadores y el Ejecutivo federal proponen poco pero, insisto, tienen una mayor tasa de aprobación o éxito en sus iniciativas propuestas.

Es importante mencionar que aun cuando en la Cámara de Senadores, al igual que en la de Diputados, se aprobaron diversas leyes que corresponden a diversos rubros, administrativo, financiero, fiscal, ambiental e indígena, se dejaron pendientes las reformas denominadas “estructurales”, así como la del Estado, que se le ha llegado a etiquetar como la “madre de todas las reformas”.

Como se dijo más arriba aunque la influencia de un Congreso es indicador de su evolución, no quiere decir que la elaboración de leyes va a tener un impacto positivo en la población. En efecto, la Cámara de Senadores ha sido muy influyente para enmendar y modificar las iniciativas del Ejecutivo, así como las minutas enviado la Cámara de Diputados, como fue el caso de la iniciativa de Reforma indígena, y muy productiva, pero su influencia y productividad no se ha traducido consensos que posibiliten la aprobación de reformas esenciales para el

desarrollo político y económico del país, solo se ha aprobado reformas irrelevantes.

Un aspecto que es digno de mencionarse, es la función institucional que cumple la Cámara de Senadores en el diseño institucional de división de poderes. En el sistema de gobierno presidencial mexicano nunca había operado el mecanismo correctivo que debe cumplir la Cámara alta, como Cámara de medida y revisión de las minutas que le envía la Cámara de Diputados. Esto ocurrió con la minuta, enviada por la Cámara de Diputados, referida a la reforma indígena. Es cierto que el Gobierno federal se había comprometido a cumplir con los acuerdos de San Andrés Larrainzar y aprobar una reforma indígena, pero lo que se olvidó que tenía que negociar al interior de las cámaras con los diferentes grupos parlamentarios. El Ejecutivo federal envió a la Cámara baja tal cual el documento elaborado por la COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación) y a su vez la Cámara de Diputados lo ratificó y no le realizó modificaciones, pero una vez que llegó a la Cámara alta se modificó. Una vez que se hicieron modificaciones aquel sector de opinión pública interesado recriminó la aprobación<sup>90</sup> y argumentaba que esta ley no correspondía a lo elaborado por la COCOPA, es efecto no corresponde si se contratan las ley aprobada y la iniciativa enviada por el Ejecutivo federal, pero se les olvida un factor, al igual que el Gobierno federal, *negociar*. No por que se presenten, y con esto no quiero ser despectivo, encapuchados en la Cámara de Diputados y proclamen sus discursos se les va a aprobar su ley, insisto, se tiene

---

<sup>90</sup> El dictamen que se emitió en la Cámara de Senadores el día 25 de Abril de 2001 por las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República. *Víd.*, [www.cddhcu.gob.mx/servddd](http://www.cddhcu.gob.mx/servddd).

que negociar. En fin, es aquí donde se puede observar la funcionalidad de la Cámara de Senadores, como mecanismo correctivo y como cámara de medida, debido a su mayor experiencia como legisladores.

Como se puede observar el trato entre Ejecutivo federal y el Congreso General no se puede caracterizar como una parálisis legislativa catastrófica, pero tampoco se puede concluir que su interacción ha sido del todo positiva o productiva. En efecto, al Ejecutivo se le han aprobado casi todas sus iniciativas (84%) pero no se han logrado los consensos o, mejor aún, no se ha formado la mayoría efectiva para aprobarse las reformas estructurales. Hasta el momento parece persistir una especie de huida por parte de los partidos políticos con representación al interior del Congreso General a la “construcción de acuerdos sobre las llamadas reformas estructurales, más con base en cálculos electorales que en principios ideológicos”.<sup>91</sup> Pese a coincidir los partidos políticos en que se deben aprobar las reformas estructurales, se puede observar como éstos no afrontan seriamente y menos resuelven los grandes retos nacionales.

Pese a la relación interna de fuerzas en el Congreso Federal y la incapacidad de éstas para llegar a consensos sobre las reformas estructurales, se puede aunar otro factor que explican la ineficacia para llegar a acuerdos sobre las reformas estructurales y así dar solución de los grandes problemas nacionales: a ausencia de capacidad de conducción y negociación del presidente Fox<sup>92</sup>. El presidente Fox

---

<sup>91</sup> Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, p. 51.

<sup>92</sup> En el mismo sentido, sobre la falta de capacidad de conducción y negociación del presidente Fox, Ricardo Espinoza argumenta que: el poder Ejecutivo, por su lado, no ha tenido la capacidad

no ha tenido la capacidad para llegar a consensos con las diversas fuerzas políticas al interior del Congreso General, en virtud de no tener mayoría; tampoco ha mantenido una relación cordial con las diversas fuerzas políticas, en cambio ha tenido una relación de conflictiva a la hora de abordar las denominadas reformas estructurales para la solución de los problemas nacionales.

Finalmente, se puede decir que la falta de incentivos políticos e institucionales para que las fuerzas políticas formen coaliciones, al interior del Congreso Federal, vinculado con la ausencia de capacidad de negociación de los líderes de las fracciones parlamentarias para formar puntos mínimos de acuerdo, producto del predominio de los grupos políticos y el progresivo deterioro de la disciplina partidista, son elementos que nos pueden explicar la ausencia de consensos para procesar y aprobar las denominadas reformas estructurales. Esta ausencia de consensos al interior del Congreso General, sobre las reformas relevantes o estructurales , está abriendo las puertas, como argumenta Ricardo Espinoza, “a la posibilidad de que los acuerdos se procesen fuera del Congreso –el caso de la CONAGO es muy evidente- y lo desplacen como el eje de la deliberación política”.<sup>93</sup>

Es menester destacar que en el caso de la reforma fiscal el presidente Fox y la fracción parlamentaria panista al interior del Congreso General, en particular en la Cámara baja, coincidieron en lo que ellos creían viable para hacer de más recursos al

---

de construir acuerdos con las oposiciones a pesar de no disponer de mayoría parlamentaria. *Ibidem*, p. 53.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 57.

### 3.3 RELACIÓN ENTRE LA FRACCIÓN PANISTA (EN EL CONGRESO GENERAL) CON EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DURANTE LA LVIII LEGISLATURA.

La primer propuesta de reforma que vamos a tratar es la indígena, la cual se aprobó en la Cámara de Diputados por 385 votos a favor y 60 en contra, destacándose las fracciones parlamentarias del PRD y PT porque votaron en contra de la propuesta de reforma indígena, como lo ilustra el Cuadro 10, sumándose a éstos cinco votos priistas y un legislador independiente.

**CUADRO 10**

<b>LEY INDÍGENA (CÁMARA DE DIPUTADOS).</b>										
<b>Votos</b>	<b>Total</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>PVEM</b>	<b>PT</b>	<b>PSN</b>	<b>CONV</b>	<b>PAS</b>	<b>IND</b>
Favor	385	176	190	0	13	0	3	1	2	0
Contra	60	5	0	49	0	5	0	0	0	1
Abstención	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Quorum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	53	27	17	3	3	3	0	0	0	0
Total	500	210	207	52	16	8	3	1	2	1

**Fuente:** Para su elaboración nos apoyamos en los datos que nos proporciona **La Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados** en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

Antes de continuar, es menester destacar que esta iniciativa de ley que mandó el Ejecutivo federal no se le hicieron modificaciones, observaciones o enmiendas en la Cámara de Diputados, sino es hasta la Cámara alta cuando por medio de negociaciones y consensos entre los legisladores se le modifica.

Ahora bien, es interesante destacar que la propuesta de ley indígena que mandó el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados, la bancada panista no sólo la hizo suya sino que además en su conjunto la respaldaron con 190 votos como no lo muestra el Cuadro 10, pero la propuesta comenzó a generar divergencias de posición entre la fracción panista cuando llegó a la Cámara de Senadores. En

efecto, sólo cuando la minuta de ley indígena accede a la Cámara alta es cuándo se puede evidenciar la división de posiciones de la fracción panista en torno a la ley, división que radicaba en la ambigüedad y vaguedad de términos de la propuesta del Ejecutivo federal. Debido a esta división de posiciones se podían “identificar” a diversos grupos –vagamente definidos y delimitados- como son: los foxistas, dieguistas, neopanistas y otros. Mientras unos objetaban de fondo<sup>94</sup> la iniciativa foxista, porque consideraban que atentaba contra “la propiedad privada y colocaba a los indígenas en una sistema de privilegios y fueros constitucionales”<sup>95</sup>, otros en cambio la objetaban sólo de forma, manifestando que se le tenía que hacer observaciones y adecuar conceptos que estaban vagamente delimitados y definidos. Destacándose de la fracción panista el coordinador de la bancada panista en la Cámara de Senadores, Diego Fernández de Cevallos, por su discurso ríspido hacia la administración foxista, pero de forma paulatina lo fue sustituyendo por una posición más moderada y conciliadora. Finalmente al aprobarse en la Cámara de Senadores por unanimidad –el día 25 de abril de 2001- la propuesta enviada por el Ejecutivo se evidenciaba una gran diferencia entre lo que había propuesto el Presidente de la República, con respecto a lo que se aprobó<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Un buen documento para observar las divergencias de posición de la fracción panista en torno a la ley indígena véase Agustín Ambriz, “Los senadores panistas, divididos sobre la ley indígena”, en *Proceso*, No. 1274, 1 de abril de 2001, pp. 22-23.

<sup>95</sup> También se argumentaba que la propuesta de Vicente Fox de promover el uso y disfrute colectivo de los recursos naturales ubicados en las comunidades indígenas era la mayor aberración jurídica. *Ibidem*, p. 23.

<sup>96</sup> Si se quiere profundizar en el asunto ver iniciativa que mandó el Ejecutivo federal a la Cámara de diputados en la Gaceta parlamentaria: <http://gaceta.diputados.gob.mx/lviii/senado14.html>; y el dictamen que se aprobó en la Cámara de Senadores en la Gaceta parlamentaria <http://www.cddhcu.gob.mx/servddd>.

Como mencionamos arriba lejos de representar la modificación a la ley indígena un descalabró a la administración foxista y un éxito de la fracción panista en el senado de la República, en particular, y del Congreso, en general, representa el funcionamiento y que están operando los mecanismos institucionales, ya que en un sistema bicameral la función que debe cumplir el Senado es la de un órgano de medida y control a la Cámara de Diputados. En el Senado se dividieron las posiciones en torno de la ley indígena, debido a la ausencia de negociaciones por parte del Ejecutivo federal con su fracción parlamentaria y con las demás fracciones políticas al interior de la Cámara alta.

La otra reforma que causó polémica al interior del Congreso fue la propuesta de reforma fiscal. Esta reforma se envió al Congreso General el día 3 de Abril de 2001, se orientaba a ser una gran reforma hacendaria homologando tasas fiscales e incorporando el mercado informal a base tributaria; así como también pretendía incrementar la recaudación fiscal mediante impuestos indirectos. Sin embargo, la falta de negociación del presidente con los legisladores y “la influencia que éstos ejercieron en el producto final, alteraron el proyecto que acabó siendo una reforma fiscal limitada a incrementar los impuestos a ciertos bienes y servicios y modificar en menor medida el método de recaudación fiscal”.<sup>97</sup>

En el caso de la iniciativa de reforma fiscal que envió el presidente Fox al Congreso General, y en particular a la Cámara de baja, resulta que la fracción parlamentaria panista coincidió con la perspectiva y los instrumentos que el presidente Fox identificaba para recaudar más impuestos para financiar el gasto

---

<sup>97</sup> Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, p. 181.

público. Al menos *la postura de la fracción panista*<sup>98</sup>, y la de su coordinador Felipe Calderón Hinojosa, al interior de la Cámara baja era la de gravar por medio del IVA a los alimentos y medicinas, perspectiva que coincidía con la del poder Ejecutivo federal.

Debido a que la posición de la fracción panista era gravar con el 5% de IVA alimentos y medicinas y las demás fuerzas políticas no coincidían con esta posición, provocó que se desatara un amplio debate al interior del Congreso General. Pero después de tantos debates y negociaciones se acordó no gravar con IVA a alimentos y medicinas, en cambio se crearon una serie de impuestos diferenciados sobre ciertos productos denominado Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESP). Para la aprobación del IESP, y pese a que el gravamen a alimentos y medicinas que proponía la fracción panista fue desechado, es menester desatacar el apoyo que presentó la fracción panista, con 181 votos a favor como lo ilustra el Cuadro 11.

---

<sup>98</sup> Esta coincidencia y acuerdo, entre lo que proponía la fracción panista y el presidente Fox, para realizar la reforma fiscal la identifica de forma contundente una entrevista al Senador Demetrio Sodi, donde argumenta que “ si el presidente Fox, el gobierno y el PAN hubieran dejado el tema hace un mes, desde entonces habría salido la reforma, pero todavía la noche del sábado 29 de diciembre, Felipe Calderón, líder de la diputación panista, seguía con la postura de que había consenso de aplicar 5% de IVA a los artículos de primera necesidad. No fue sino hasta un día después cuando por fin dijeron que el impuesto ‘no va’. Así fue como llegamos a un acuerdo en menos de 24 horas”, Jesusa Cervantes y Guillermo Correa, “Reforma fiscal con amparos en la puerta”, en **Proceso**, Núm. 1314, México, 6 de enero de 2002, p. 24.

**CUADRO 11**

<b>LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (CÁMARA DE DIPUTADOS).</b>										
<b>Votos</b>	<b>Total</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>PVEM</b>	<b>PT</b>	<b>PSN</b>	<b>CONV</b>	<b>PAS</b>	<b>IND</b>
Favor	407	164	181	51	0	7	3	0	0	1
Contra	12	5	7	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	28	6	5	0	14	0	0	1	2	0
Quorum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	53	34	14	1	2	1	0	0	0	1
Total	500	209	207	52	16	8	3	1	2	2

**Fuente:** Para su elaboración nos apoyamos en los datos que nos proporciona **La Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados** en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

La otra ley que se aprobó fue la del ISR, la cual gozó de mayor consenso y negociación entre las demás fuerzas políticas al interior de la Cámara baja y la fracción panista. La fracción panista aportó 197 votos a favor en la aprobación de esta ley de Impuesto Sobre la Renta, como lo muestra el cuadro 12.

**CUADRO 12**

<b>LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (CÁMARA DE DIPUTADOS).</b>										
<b>Votos</b>	<b>Total</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>PVEM</b>	<b>PT</b>	<b>PSN</b>	<b>CONV</b>	<b>PAS</b>	<b>IND</b>
Favor	460	184	197	51	16	8	3	0	0	1
Contra	3	1	0	0	0	0	0	1	1	0
Abstención	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Quorum	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	34	23	8	1	0	0	0	0	1	1
Total	500	209	207	52	16	8	3	1	2	2

**Fuente:** Para su elaboración nos apoyamos en los datos que nos proporciona **La Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados** en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

Como lo muestran el análisis de las posiciones en torno de dos leyes que envió el Ejecutivo federal al Congreso, la fracción panista en una ley coincide con la posición del presidente Fox (Reforma fiscal) y en la otra iniciativa del presidente

Fox se divide la posición de la fracción. Dado lo anterior no se puede concluir de forma contundente que existe conflicto o cooperación entre la fracción panista y el presidente Fox, sólo se puede decir que debido a la falta de negociación del presidente con las fuerzas políticas representadas al interior del Congreso General, incluyendo la fracción panista, para la aprobación de sus iniciativas, provoca que las posiciones en torno de las propuestas de ley se dividan, lo cual provoca ante la opinión pública la impresión de un constante conflicto entre Ejecutivo y Legislativo y entre Ejecutivo y su fracción parlamentaria.

Desafortunadamente no se pudo concluir contundentemente si existe un conflicto o cooperación entre el presidente Fox y su fracción al interior del Congreso, sólo se puede decir que las iniciativas del presidente Fox dividen a la fracción panista ya sea en pro, en contra o bien una da pie a que se formen posiciones que maten las propuestas del Ejecutivo, pero aun así no se puede concluir que existe cooperación o conflicto entre la fracción y el presidente, para ello se tendrán que evaluar más iniciativas de forma más sistemática. Por lo cual, se abre una línea de investigación para los interesados en el tema.

### 3.4 LIX LEGISLATURA.

Finalmente pretendemos realizar un análisis cuantitativo de la productividad de la LIX Legislatura del Congreso General, durante su primer periodo ordinario y extraordinario de sesiones.

Un primer aspecto que debemos destacar es la modificación que sufrió la composición de la Cámara de Diputados, a raíz de la elecciones intermedias de 2003. El resultado de la elección intermedia continuó con la tendencia de no otorgar a ninguna fuerza política –representada en la Cámara de Diputados- la mayoría absoluta, como lo muestra el Cuadro 13.

**CUADRO 13**

<b>LEGISLATURA LIX</b>		
<b>PARTIDO</b>	<b>CURULES</b>	<b>%</b>
PAN	151	30.2
PRI	224	44.8
PRD	97	19.4
PVEM	17	3.4
PT	6	1.2
CD	5	1
<b>TOTALES</b>	<b>500</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia, el número de iniciativas dictaminadas, aprobadas y rechazadas fueron obtenidos de la Gaceta Parlamentaria: <http://www.cddhcu.gob.mx>.

En esta legislatura, como en la anterior, el grupo parlamentario del PRI sigue manteniéndose a la cabeza como la primer mayoría relativa, seguido por el grupo parlamentario panista quien obtuvo un 30.2% de los curules al interior de la Cámara baja y el PRD permanece como la tercer fuerza al interior de la Cámara baja con 97 curules, 45 curules más que la Legislatura LVIII. Ahora bien, es

interesante destacar que PVEM y PT se consolidan como cuarta y quinta fuerza política al interior de la Cámara respectivamente.

Después de destacar la nueva correlación de fuerzas políticas al interior de la Cámara baja producto de la elección intermedia, pasaremos a realizar una valoración de la productividad de la LIX Legislatura –en ambas Cámaras del Congreso General-, durante su primer periodo ordinario y de su primer periodo extraordinario de sesiones.

La LIX Legislatura presenta una alta tasa de eficiencia o productividad de iniciativas aprobadas, ya que aprobó 51 iniciativas de 62 dictaminadas y tan solo rechazó 11 iniciativas de ley (como lo ilustra el Cuadro 14). Por lo cual, y al menos hasta el periodo comprendido, no se puede hablar de una actitud obstruccionista o, mejor aún, de parálisis legislativa de la Cámara de Diputados al Ejecutivo.

**CUADRO 14**

<b>INICIATIVAS</b>			
<b>Legislatura</b>	<b>Dictaminadas</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Rechazadas</b>
LIX*	62	51	11

Fuente: Elaboración propia. El número de iniciativas dictaminadas, aprobadas y rechazadas fueron obtenidos de la Gaceta Parlamentaria: <http://www.cddhcu.gob.mx>

\*Para su elaboración se tomaron en cuenta los periodos ordinario y extraordinario.

Desafortunadamente el indicador de productividad o eficiencia mide peras con manzanas y no permite identificar el tipo de iniciativas que fueron aprobadas, por lo cual es menester destacar que en la LIX Legislatura –como en la anterior- no se aprobaron las reformas denominadas “estructurales” que son necesarias para el desarrollo del país. Desafortunadamente las fuerzas políticas concentradas al

interior del Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores no fueron capaces de formar las mayorías necesarias para la aprobación de las reformas estructurales. Faltaron consensos entre las diversas fuerza políticas por una parte y capacidad de negociación por parte del Ejecutivo federal para que las reformas estructurales se aprobaran, por la otra parte. Es interesante destacar que ante “el predominio de los grupos políticos y el progresivo deterioro de la disciplina partidista, a su vez, están abriendo las puertas a la posibilidad de que los acuerdos se procesen fuera del Congreso y lo desplacen como eje de la deliberación política”.<sup>99</sup>

Finalmente se mencionará el trabajo desarrollado en la Cámara de Senadores<sup>100</sup>, en donde por cierto se encontraron cuadros más desglosados de la labor de los legisladores así como del número de iniciativas que se aprobó.

Los senadores durante el primer periodo ordinario de la LIX Legislatura, continúan con tendencia de ser el principal motor de iniciativas presentadas, desplazando el lugar de Gran legislador a el Presidente de la República. Como podemos verificar en el Cuadro 15, aun sin sumar las minutas enviadas por la Cámara baja, los senadores son los que más proponen iniciativas de ley, 119 iniciativas presentaron contra 10 que mandó el Ejecutivo federal y tan solo 2 iniciativas que mandaron los Congresos locales para un total de 143 propuestas de ley presentadas en la Cámara alta.

---

<sup>99</sup> El Doctor Ricardo Espinoza Toledo identifica a la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) como una “solución necesaria ante la trabazón de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, sobre todo en materia hacendaria”, Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, p. 57.

<sup>100</sup> Para el caso de esta Cámara del Congreso General solo se va a tratar el primer periodo ordinario de sesiones, debido a que la información del periodo extraordinario de sesiones no estaba dispuesta en la página del senado: <http://www.senado.gob.mx>.

**CUADRO 15**

<b>INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE SENADORES)</b>					
Iniciativas	Senadores	Minutas	Ejecutivo	Congresos Locales	Total
	119	12	10	2	143

Fuente: Elaboración propia. Los datos fueron obtenidos de la Cámara de Senadores: <http://www.senadores.gob.mx>.

Ahora bien, el grupo parlamentario más activo que en la Cámara alta es el PRI con 62 iniciativas, seguido por el PAN con 22 y 13 el PRD y PVEM, como se observa en el Gráfico 2.

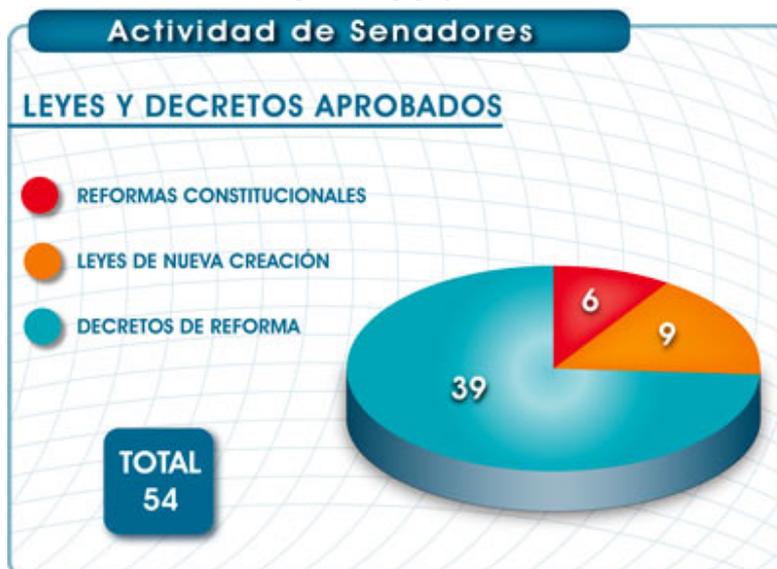
**GRÁFICO 2**



Fuente: esta estadística de actividad legislativa se obtuvo de Cámara de Senadores: <http://www.senadores.gob.mx>.

Pese a que se presentan muchas iniciativas el número que se aprueba no es bastante positivo, ya que de 143 propuestas de ley –presentadas por los diversos actores institucionales facultados para hacerlo- se aprobó un total de 54 iniciativas. De las cuales 39 corresponden a decretos de reforma, 9 son leyes de nueva creación y 6 corresponden a reformas constitucionales, como lo demuestra el Gráfico 3.

**GRÁFICO 3**



Fuente: esta estadística de actividad legislativa se obtuvo de Cámara de Senadores: <http://www.senadores.gob.mx>.

Pese a que no existe una situación de parálisis legislativa, debido a que se siguen aprobando un buen número de iniciativas, es pertinente aceptar que el trabajo del Congreso General mexicano no ha sido tan positivo en la medida que no se han logrado llegar a las negociaciones necesarias, que se materialicen en acuerdos entre las diversas fuerzas políticas, para la aprobación de las reformas estructurales. Es cierto como lo hemos mencionado arriba, en la medida que en el Congreso General aumenta la pluralidad política aumenta su autonomía e influencia, pero también es importante reconocer que la pluralidad política no ha traducido en la cooperación de las fuerzas políticas al interior del Congreso para aprobar las reformas que puedan solucionar los principales problemas del país. En el caso mexicano el desempeño del Congreso no hay que medirlo sólo en términos numéricos o cuantitativos, sino –debido a la situación que vive el país– hay que medir el desempeño del Congreso teniendo en cuenta la calidad de las iniciativas aprobadas.

## CONCLUSIONES.

A partir de que la oposición conquistó mayor presencia en ambas cámaras del Congreso General, éste adquirió mayor influencia en la vida política del país. Desplazó al presidente de la República como principal motor que elaboraba iniciativas de ley, lo que le convertía en el Gran legislador dentro del esquema institucional. Es este desplazo es el que nos hace evidenciar el transito de un Hiperpresidencialismo a un Hipópresidencialismo, pero no porque las atribuciones jurídicas o el esquema institucional se haya modificado, sino porque la dimensión política del sistema político se agotó.

En el caso mexicano es importante evidenciar que el Congreso pese a haber adquirido mayor influencia en la vida de la nación, no se ha traducido en la aprobación buenas leyes que incidan en el desarrollo del país. Al menos hasta ahora, lo que se ha podido evidenciar en el caso mexicano es que el Congreso en efecto es muy influyente, pero sus decisiones tiene poco impacto positivo sobre la población.

Por otra parte, las fuerzas políticas representadas en el Congreso General hasta el momento han rehuido a la formación de mayorías para la aprobación de las reformas estructurales. Al parecer han rehuido a la formación de acuerdos en torno de las reformas estructurales más con base en cálculos electorales que en principios ideológicos.

En términos de productividad es de reconocer que el Congreso mexicano no ha asfixiado al Ejecutivo federal, por lo cual no se puede hablar de parálisis

legislativa, pero es importante reconocer que la productividad no es tan positiva en la medida que poco más de la mitad de las iniciativas presentadas no se aprueban, es decir, el Congreso mexicano registra un déficit en su labor. Además que lo aprobado son reformas de menor importancia, es decir, poco eficaces.

Al entrar a la investigación entramos con la hipótesis que explicaba la falta de una relación fluida entre el presidente y sus grupos parlamentarios en el Congreso, por la ausencia de capacidad de conducción y negociación del presidente Fox, vinculado a la relación interna de fuerzas en el Congreso General. En efecto, como pudimos constatar la incapacidad del presidente de la República para formar mayorías con las fuerzas políticas diferentes a la suya, en virtud de que la fracción panista no es la fuerza política mayoritaria, provocó una relación de confrontación con las diversas fuerzas al interior del Congreso. Vinculado con esto se puede observar la inactividad por parte de las fracciones parlamentarias de hacerse responsables y formar consensos para la aprobación de las reformas estructurales.

Por otra parte, es necesario reconocer que nuestra segunda hipótesis estaba incompleta debido a que proponíamos que la falta de incentivos políticos e institucionales para que las fuerzas políticas formen consensos, al interior del Congreso Federal, vinculado a la ausencia de capacidad de negociación de los líderes de las fracciones parlamentarias –para formar puntos mínimos de acuerdo–, explicaban la interacción ineficaz entre el presidente de la República y el Congreso Federal. En efecto, la relación ineficaz entre presidente y Congreso se explica en parte por la falta de incentivos políticos e institucionales que incentiven a formar consensos, pero no existe capacidad negociación de los líderes de las

bancadas al interior del Congreso en virtud del predominio de los grupos políticos aunado al progresivo deterioro de la disciplina partidista. Es de reconocerse que los Comités Nacionales de los partidos políticos tienen relativa capacidad para disciplinar a los legisladores, pero ya no tienen capacidad para imponer la subordinación y disciplina plena de los legisladores a la voluntad del CEN de los partidos, debido a la ampliación de opciones partidistas. Como se mencionó al ampliarse las opciones partidistas, a través de las sucesivas reformas electorales, se trastocó la disciplina y la subordinación de los legisladores. Como mencionamos en un sistema electoral competitivo se reducen los incentivos para la subordinación de los legisladores, en virtud de que ya no se posee la capacidad de controlar los patrones de avance en la carrera política.

Por otra parte, al parecer la tendencia de pluralidad política al interior del Congreso va a continuar, en virtud de la voluntad de los ciudadanos de no otorgar a ninguna fuerza política representada ahí la mayoría. Por lo cual, se hace urgente encontrar mecanismos institucionales que incentiven la cooperación, es decir, construir esa mayoría que el electorado no formó entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso, y evitar confrontaciones hasta ahora palpables entre ellas. De acuerdo con Espinoza Toledo<sup>101</sup> el gran reto en el caso mexicano, es el incrustar dispositivos en el marco institucional que incentiven a las fuerzas políticas representadas, a hacerse responsables y cooperar para solucionar los grandes problemas nacionales.

---

<sup>101</sup> El autor plantea que hace falta “inducir por vías institucionales la cooperación de las fuerzas políticas y evitar el círculo vicioso, hasta ahora imparable, en razón del cual los grupos parlamentarios y partidos opositores responsabilizan sistemáticamente de sus deficiencias al presidente y éste culpa al Congreso de su propia inactividad”, ver Ricardo Espinoza Toledo, “La experiencia reciente del Congreso mexicano (LVII y LVIII legislaturas)”, en *Configuraciones*, Núm. 12-13, México, Abril-Septiembre de 2003.

La búsqueda de eficacia y cooperación del Congreso mexicano, que se traduzca en la aprobación de leyes que incidan positivamente en el desarrollo del país, es de primer orden tanto para actores políticos, investigadores así como para la sociedad. En efecto, se reconoce que no se ha caído en la tentación de paralizar por completo al órgano Ejecutivo, pero debido a la tendencia de inactividad de las fuerzas políticas al interior del Congreso de hacerse responsables en la solución de problemas apremiantes de la sociedad mexicana, la cooperación relativa tal vez no está muy lejos de convertirse o caer en una parálisis completa al órgano Ejecutivo. Sí se menciona que es necesario la cooperación y la negociación equilibrada entre los dos órganos gubernamentales – Ejecutivo y Legislativo- y entre las fuerzas políticas con representación en el Congreso, se hace tenido un objetivo en mente: la gobernabilidad democrática en México.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- Aguilar Rivera, José Antonio, “Oposición y separación de poderes: estructura institucional del conflicto, 1867- 1872”, en Casar, María Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002.
  
- Aguilar Villanueva, Luis F, “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez (coordinadora), **Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos**, Coed. FCE-Colegio de México, México, 1994.
  
- Becerra Chávez, Pablo Javier, “El proceso electoral federal de 1997”, en Larrosa, Manuel, **Elecciones y partidos políticos en México**, 1997, 2001, UAM-I, México.
  
- Fernando Henrique Cardoso, “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina” en David Collier(compilador), **El nuevo autoritarismo en América Latina**, FCE, México, 1985.
  
- Carpizo, Jorge, **El presidencialismo Mexicano**, Siglo XXI, México, 1983, 3ª Edición.
  
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **editores mexicanos unidos**, Edición 2004.

- Colomer, Josep M., ***Instituciones políticas***, Ariel, España, 2001, 1ª Edición.
- Cosío Villegas, Daniel, ***El sistema político mexicano***, Joaquín Motriz, México, 1974, 5ª Edición.
- Duverger, Maurice, ***Instituciones políticas y derecho constitucional***, Ariel, España, 1980, 6ª Edición.
- **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Editorial Aguilar, España, 1979, Vol. 9.
- Espinoza Toledo, Ricardo, “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México”, en Mauricio Merino, ***La Ciencia Política en México***, FCE, México, 1999.
- -----, ***Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial***, Cuaderno 20, IFE, México, 1999, 1ª Edición.
- -----, “La necesaria revalorización del Congreso”, en ***El Congreso Mexicano después de la alternancia***, Instituto de Investigaciones legislativas del Senado-AMEP, México 2003.
- -----, “La experiencia reciente del Congreso mexicano (LVII y LVIII legislaturas)”, en *Configuraciones*, Núm. 12-13, México, Abril-Septiembre de 2003.
- Hernández Chávez, Alicia, “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coordinadora), ***Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos***, Coed. FCE-Colegio de México, México, 1994.

- Heller, Agnes, “Dominio político y sus consecuencias”, en Ferenc Fehér, Agnes Heller y György Márkus, **Dictadura y cuestiones sociales**, FCE, México, 1986.
- Hurtado, Javier, **Gobiernos y Democracia**, Cuaderno 19, IFE, México, 1999, 1ª Edición.
- -----, **El sistema presidencial mexicano**, Coed. FCE-Universidad de Guadalajara, México, 2001.
- Lujambio, Alonso, **Federalismo y Congreso en el cambio político en México**, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996.
- Marván Laborde, Ignacio, “Ejecutivo fuerte y División de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la revolución mexicana”, en Casar, María Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002.
- Mendoza Berrueto, Eliseo, **El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la reforma del Estado**, Coed. FCE-El Colegio de la Frontera Norte, México, 1998, 2ª edición.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda, “Las Elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en la Cámara de Diputados”, en **El Congreso mexicano después de la alternancia**, Instituto de Investigaciones legislativas del Senado-AMEP, México, 2003.
- Meyer, Jean, “La Diarquía (1924-1928)”, en Casar, María Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002.

- Molinar Horcasitas, Juan, **El tiempo de la legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México**, Cal y Arena, México, 1991.
- Nacif Hernández, Benito, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia de los legisladores (1928-1934)”, en Casar, María Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002.
- Pedroza de la Llave, Susana Talía, **El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual**, Porrúa, México, 2003, 1ª Edición.
- Pérez, Germán; y Antonia Martínez (coordinadores), **La Cámara de Diputados en México**, Coed. FLACSO-H. Cámara de Diputados M. A, Porrúa, México, 2000.
- Sartori, Giovanni, **Ingeniería Constitucional**, FCE, México, 1994.
- -----, **Partidos y sistemas de partidos**, Alianza, Madrid, 2000.
- Torres Mejía, David, “La exclusión como práctica política”, en **Proteccionismo político en México: 1946-1977**, FCPyS-UNAM, México, 2001.
- Ugalde, Luis Carlos, “Desempeño legislativo en México”, en **El Congreso mexicano después de la alternancia**, Instituto de Investigaciones legislativas del Senado-AMEP, México, 2003.
- Valenzuela, Georgette José, “1920-1924: ¡. . . y venían de una revolución! de la oposición civil a la oposición militar”, en Casar, María

Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), ***Gobernar sin mayoría. México 1867-1997***, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002.

- Weldon, Jeffrey A., "Las estrategias presidenciales con un gobierno dividido en México, 1917-1937", en Casar, María Amparo; e Ignacio Marván (coordinadores), ***Gobernar sin mayoría. México 1867-1997***, Coed. CIDE-TAURUS, México, 2002.

## **REVISTAS**

- Agustín Ambriz, "Los senadores panistas, divididos sobre la ley indígena", en *Proceso*, No. 1274, 1 de abril de 2001.
- Aziz Nassif, "Fin de la presidencia hegemónica y el Congreso subalterno", en *Dialogo y debate*, Año 1, núm. 2, México, Julio-Septiembre 1997.
- Casar, María Amparo, "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*, Vol. III, núm. 1, México primer semestre de 1996.
- -----, "Las relaciones entre poder ejecutivo y el legislativo: el caso mexicano", en *Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 1, México primer semestre de 1999.

- -----, “El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada”, en *Dialogo y debate*, Año 1, núm. 2, México julio-septiembre de 1997.
- Casillas, Carlos Enrique, “Cambio y continuidad en las relaciones ejecutivo-legislativo”, *Dialogo y debate*, Año 2, núm. 9-10, México, diciembre 1999.
- Cervantes Jesusa y Guillermo Correa, “Reforma fiscal con amparos en la puerta”, en **Proceso**, Núm. 1314, México, 6 de enero de 2002.
- Reyes Heroles, Federico, “Porqué el presidencialismo”, en *Dialogo y debate*, Año 1, núm. 2, México, Julio-Septiembre 1997.
- Savage, Mónica “La Cámara Alta: recuento”, en *Voz y Voto*, núm. 124, 15 de Junio de 2003.
- -----, “Legislatura: LVIII el recuento”, en *Voz y voto*, núm. 123,15 de Mayo de 2003.

## **PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS**

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

Cámara de Senadores: <http://www.senadores.gob.mx>

Centro de Análisis e investigaciones (Fundar) en:

[http://www.fundar.org.mx/seguimiento/iviii\\_legislatura](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/iviii_legislatura)

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: Sistemas de gobierno y sus características.</b>	
1.1 Qué se entiende por sistema de gobierno	4
1.1.1 Ubicación analítica del concepto sistema de gobierno	4
1.1.2 Definición del concepto sistema de gobierno	6
1.2 Modelos institucionales y sus características	8
1.2.1 Sistema de gobierno parlamentario	9
1.2.2 Sistema de gobierno semipresidencial	12
1.2.3 Sistema de gobierno presidencial	15
1.3 Peculiaridades del sistema de gobierno presidencial	19
1.3.1 Formación del sistema de gobierno Superpresidencial	19
1.3.2 Tipología que puede arrojar la dinámica de integración de sus órganos de gobierno	22
1.3.2.1 Gobierno unificado	23
1.3.2.2 Gobierno de mayoría dividida	24
1.3.2.3 Gobierno no unificado o sin mayoría	25
1.3.2.4 Gobierno no unificado con control partidario dividido del Congreso	26
<b>CAPITULO II: Relaciones entre el presidente de la República y el Congreso General 1920-2000.</b>	
2.1 Relaciones entre el Congreso General y los caudillos militares en la presidencia (1920-1946)	29
2.2 Época dorada del Superpresidencialismo: Ascenso de presidentes civiles y debilitamiento del Congreso (1946-1988)	34
2.3 La repercusión de las reformas electorales en la composición del Congreso General	41
2.4 Cambio en las relaciones Ejecutivo-Legislativo (1988-2000)	47

### **CAPÍTULO III: Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo durante la LVIII Legislatura.**

3.1 La repercusión de la elección de 2 de julio de 200 en las relaciones Ejecutivo-Legislativo	55
3.2 Eficiencia e influencia de la LVIII Legislatura	62
3.3 Relaciones entre la fracción panista en el Congreso General con el presidente de la república durante la LVIII Legislatura	76
3.4 LIX Legislatura	82
<b>Conclusiones</b>	<b>87</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>91</b>