



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

**EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO: LA RELACIÓN  
ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO A PARTIR  
DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS (1997-2016)**

T E S I N A

QUE PRESENTA

**JORGE ALBERTO TIERRADENTRO SÁNCHEZ**

MATRICULA: 2113050545

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

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

**DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA**

ASESOR

**MTRO. EDGAR ROMO GARCÍA**

LECTOR

*Iztapalapa, Ciudad de México, diciembre 2016.*



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el alumno **Jorge Alberto Tierradentro Sánchez**, matrícula **2113050545** con el título de: “**El sistema presidencial mexicano: la relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo a partir de los gobiernos divididos (1997-2015)**”, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

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

**Dra. Laura del Alizal Arriaga**  
Asesor

**Mtro. Edgar Romo García**  
Lector

Fecha: 12 de diciembre 2016 Trim: 16-O No. Registro de Tesina:

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	5
1. MARCO TEÓRICO .....	3
1.1 TEORÍA SOBRE EL SISTEMA PRESIDENCIAL .....	3
1.1.1 ¿QUÉ ES EL SISTEMA PRESIDENCIAL?.....	3
1.1.2 TIPOS DE SISTEMAS PRESIDENCIALES .....	6
1.1.3 CRITICAS AL SISTEMA PRESIDENCIAL .....	8
1.2 TEORÍA DEL CONGRESO.....	9
1.2.1 ANTECEDENTES DEL CONGRESO .....	9
1.2.2 EL CONGRESO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL .....	11
1.3 GOBIERNO UNIFICADO Y GOBIERNO DIVIDIDO.....	11
1.4 COALICIONES POLÍTICAS .....	18
1.4.1 TIPOS DE COALICIONES POLÍTICAS.....	19
1.4.2 ¿COALICIONES EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES?.....	21
2. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.....	25
2.1 ANTECEDENTES.....	25
2.2 EL SISTEMA PRESIDENCIAL DURANTE LA ÉPOCA DEL PARTIDO HEGEMÓNICO.....	32
2.2.1 FACULTADES CONSTITUCIONALES.....	33
2.2.2 FACULTADES METACONSTITUCIONALES.....	37

2.3 LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO DURANTE EL PREDOMINIO DEL PRI.....	46
3. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO TRAS LA APARICIÓN DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.....	49
3.1. 1997 EL PUNTO DE INFLEXIÓN. CAUSAS Y EFECTOS .....	49
3.2 CONSECUENCIAS DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO .....	55
3.3 CONSENSO EN MATERIA PRESUPUESTARIA .....	60
3.4 DISENSO EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DURANTE LA ETAPA DE GOBIERNOS DIVIDIDOS.....	65
4. LA NEGOCIACIÓN: UNA NECESIDAD EN SISTEMAS PRESIDENCIALES CON GOBIERNOS DIVIDIDOS .....	69
4.1 LA APARICIÓN DEL PACTO POR MÉXICO .....	69
4.2 MÉXICO HACIA UN GOBIERNO DE COALICIÓN .....	76
BIBLIOGRAFÍA.....	82

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis padres por ser los principales promotores de mis sueños, gracias a ellos por confiar en mí y en mis expectativas. A mi madre por el apoyo ilimitado e incondicional que siempre me ha dado, por tener siempre la fortaleza de salir adelante sin importar los obstáculos, por haberme formado como un hombre de bien, y por ser la mujer que me dio la vida y me enseñó a vivirla. A mi padre por el valor y el coraje que ha tenido para levantarte ante cualquier adversidad y por demostrar el valor suficiente para enfrentar la responsabilidad que implica un hijo, no será mi padre de sangre, pero lo es de corazón.

A mi tía Juana, por su cariño y apoyo incondicional. Mi gratitud será eterna por tanto tiempo que te robe pensando en mí, por tus desvelos y por tus consejos, jamás me parecerá suficiente todo lo que pueda hacer por ti para retribuir tu apoyo y tú ayuda cuando más lo necesité.

A mi novia, por ser mi compañera durante toda esta etapa de mi vida, por su comprensión, apoyo y aliento; porque en varias ocasiones la cambie por un libro o un trabajo final y siempre supo entender mi situación; de la misma manera, refrendo mi admiración y agradecimiento por permitirme ser de igual manera testigo de sus logros profesionales y personales.

A todos aquellos que contribuyeron a mi formación académica y profesional: a mi universidad que me dio la bienvenida al mundo como tal; a mis profesores que compartieron conmigo sus conocimientos a lo largo de mi educación universitaria; especialmente, a la Dra. Laura del Alizal, mi asesora de tesina, por brindarme su confianza y paciencia para la elaboración de este trabajo.

Gracias a todos

Jorge Alberto Tierradentro Sánchez

## **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo tiene como propósito mostrar cuáles han sido las principales modificaciones que ha sufrido el sistema presidencial mexicano a partir de la aparición de los gobiernos divididos en el año de 1997. Anteriormente, el sistema presidencial mexicano había permanecido estable gracias al dominio del partido hegemónico, característica que permitió contar con un gobierno unificado durante casi siete décadas; sin embargo, la aparición de un presidente sin una mayoría en el Congreso vendría a trastocarlo.

Sin duda, una de las principales modificaciones se ha dado en la división de poderes, principalmente, en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, es decir, a partir de la pluralidad que ha caracterizado a las Cámaras del Congreso, el Poder Legislativo ha redefinido su verdadero papel de contrapeso frente al Ejecutivo, limitando los poderes metaconstitucionales del Presidente, que le permitieron gobernar sin la menor discusión, consenso y negociación.

El trabajo está dividido en cuatro apartados; en primer lugar, hacemos referencia a la teoría existente sobre el sistema presidencial, haciendo hincapié en la definición, la tipología y las críticas; a demás utilizamos parte de la teoría del Congreso para referirnos a la división de poderes que debe existir en el sistema presidencial; y, por último, definimos qué son los gobiernos divididos y las coaliciones políticas.

En segundo lugar, hacemos un breve recorrido histórico sobre las diferentes etapas y transformaciones que ha sufrido el sistema presidencial mexicano desde su implantación en el siglo XIX hasta la actualidad. De esta manera pretendemos mostrar cómo fue que se gestó la figura presidencial fuerte y omnipresente en todo el sistema político mexicano, para posteriormente entender lo que se dio por llamar “presidencialismo mexicano”, caracterizado por una predominancia del Ejecutivo sobre los demás poderes durante el dominio del partido hegemónico, en donde la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo tuvo sus peculiaridades.

En tercer lugar, mostramos el nuevo panorama existente a partir de la aparición de los gobiernos divididos haciendo un análisis de cuáles fueron las principales modificaciones de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Para llevar a cabo este análisis examinamos lo ocurrido desde 1997 hasta 2015, –es decir, de la legislatura LVII a la LXII–, en la Cámara de Diputados, por ser la cámara que refleja mayor pluralidad desde el inicio de este fenómeno. De esta manera, examinamos dos cuestiones diferentes, por un lado, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; y, por el otro, la aprobación de las llamadas reformas estructurales para mostrar el comportamiento de estos dos poderes.

A manera de conclusión, el último apartado pretende brindar una nueva salida al sistema presidencial mexicano que brinde mayor certidumbre y confianza ante las crisis que puede generar una situación en donde el presidente no cuente con una mayoría en el Congreso que respalde su programa de gobierno, y, por lo tanto, evitar que se genere una etapa de crisis y parálisis gubernamental. Con la seguridad de que los gobiernos divididos vendrán a ser una constante en el sistema político mexicano, a nuestro juicio se deben de buscar mecanismos institucionales que generen una sana convivencia en un contexto de pluralidad en donde la división de poderes traiga aparejado un verdadero equilibrio de poderes.

## **1. MARCO TEÓRICO**

### **1.1 TEORÍA SOBRE EL SISTEMA PRESIDENCIAL**

#### **1.1.1 ¿QUÉ ES EL SISTEMA PRESIDENCIAL?**

La discusión de las formas de gobierno es un tema clásico que empezó desde tiempos de Aristóteles y Platón haciendo comparaciones e intentando la elaboración de tipologías que les llevará a demostrar cuál podría ser la mejor forma de gobierno. Desde Aristóteles (2000 A.C) podemos ver la clásica tipología la cual está dividida en: 1) tiranía, que es gobierno de uno solo; 2) oligarquía, el gobierno de pocos; y 3) democracia, el gobierno de muchos. A finales del siglo XX se ha continuado con esta tarea, después de 1989 con la caída de los regímenes comunista con excepción de Cuba y la caída de las dictaduras Latinoamericanas la democracia ha triunfado como la forma de gobierno más viable.

La democracia como forma de gobierno puede presentarse bajo dos sistemas de gobierno: el presidencial y el parlamentario. De esta manera se podrán identificar las características de uno o de otro sistema bajo el régimen democrático, es decir, la democracia va hacer definida según sus elecciones abiertas y competitivas; el sufragio universal; las garantías de derechos civiles tradicionales; el pleno pluralismo de partidos, por lo menos dos; la alternancia en el poder; la participación ciudadana; la transparencia y rendición de cuentas, etc. que se presenten en cada una de los regímenes antes mencionados.

El origen del sistema presidencial se da en los Estados Unidos en 1787, específicamente en el constituyente de Filadelfia, el cual replantea las nuevas relaciones que se darán entre el Ejecutivo y el Legislativo. Lo que se pretendía era la creación de un presidente fuerte, pero limitado. Ya lo decía Hamilton (1780: 297) en *El Federalista* “al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo”, por ello, en la constitución norteamericana podemos encontrar un ejecutivo vigoroso que da respuesta a las principales necesidades que tenía la naciente nación, y por lo tanto, es donde podemos encontrar un sistema presidencial clásico o puro. (Carpizo 1978: 15)

Las características con las que contó este primer sistema presidencial fueron las siguientes : el gobierno queda encomendado a una sola persona; el mandato será de cuatro años con posibilidad de reelección; el presidente puede ser procesado y acusado; el presidente puede vetar todo lo que venga del Congreso; los dos poderes pueden neutralizarse; el presidente es el jefe de las fuerzas armadas, el único facultado para declarar la guerra con el permiso del senado; el ejecutivo también se encarga de las relaciones internacionales y de la administración pública; se pone el poder judicial entre el ejecutivo y el legislativo; cuenta con un Congreso bicameral para que existan contrapesos; y se lleva a cabo mediante el federalismo. (Hamilton 1780)

El sistema presidencial es un fenómeno que ha sido definido en muchas ocasiones. La Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales menciona que el presidencialismo se da donde la posición del presidente “ocupa un lugar vital y básico entre las instituciones públicas a nivel nacional” (Sill, 1977). Pero, además, es aquel que va a tener una separación con el Congreso, en donde se “establecía también como principio básico el que sus privilegios [del Ejecutivo] estuvieran contrarrestados por los de otras instituciones nacionales” (Sill 1977)

Cada uno de los autores concibe de diferentes maneras al sistema presidencial, según los elementos que utilice para analizarlo, a pesar de esto, los autores no difieren mucho. Karl Lowenstein en su obra “La presidencia fuera de los Estados Unidos” (1949) estudia el sistema presidencial haciendo un estudio comparativo entre diferentes tipos de sistema presidencial que existen en América Latina, y no solo se queda a ese nivel, sino que estudia los tipos de presidencialismo que existen más allá de esta región. Lowenstein considera que el sistema presidencial es aquel en donde:

*“El jefe Ejecutivo –el presidente- es elegido por el pueblo [...] generalmente se permite la reelección inmediata. No es miembro de la Legislatura – Congreso-; no es responsable ante ella y es inamovible, excepto por acusación. Sus facultades van más allá de sus funciones representativas e integradoras que ordinariamente se asignan al Jefe de Estado [...] no tiene*

*poder para disolver el Congreso ni puede iniciar directamente la legislación a pesar de que participa en ella [...]. La legislatura puede refrenarle al rechazar sus propuestas políticas” (Lowenstein 1949: 20).*

Por otro lado, Jorge Carpizo fue un autor que se interesó por el sistema presidencial, en su obra “El presidencialismo mexicano” (1978) realiza una radiografía de la situación que vivía específicamente México en la segunda mitad del siglo XX; presentando las características del sistema presidencial trata de realizar una tipología. Él concibe el sistema presidencial como aquel que cuenta con las siguientes características:

*“a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado, y jefe de gobierno, b) el presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da interdependencia frente a éste, c) el presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado, d) ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el Congreso, g) el presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura” (Carpizo 1978:14)*

Como se puede observar, las dos definiciones del sistema presidencial son coincidentes en muchos elementos, por lo regular se tiene muy bien establecido la definición, sin embargo, para reforzarla tomaremos a otro tratadista. Giovanni Sartori en su obra “Ingeniería Constitucional comparada” (1994) especialmente en su segunda parte le da importancia al presidencialismo, él nos brinda tres criterios para considerar un sistema presidencial:

*“El primer criterio (o criterio 1) definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado que puede variar de cuatro a ocho años [...]. Un segundo criterio (criterio2) definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el*

*presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete [...] este criterio no es violado si se da al Parlamento el poder de censurar a ministros individuales del gabinete [...]. Un sistema presidencial puro no permite que ninguna clase de autoridad dual [esto implica] que el jefe de Estado debe ser también el jefe de gobierno [...]. En resumen, el tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo". (Sartori 1994: 97-99)*

### **1.1.2 TIPOS DE SISTEMAS PRESIDENCIALES**

Como podemos observar, las definiciones no están tan alejadas la una con la otra, cada definición nos proporciona elementos para ubicar el sistema presidencial de una manera efectiva y menos equivocada. Para seguir con la tarea de saber diferenciar de una manera acertada un sistema presidencial considero prudente mostrar las tipologías que han elaborado los autores acerca del presidencialismo, todo esto con el objetivo de seguir comprendiendo cuál es la nueva relación que existe entre el poder Ejecutivo y Legislativo. Se ha clasificado el sistema presidencial de diferentes maneras, atendiendo a ciertas características específicas, una propuesta sería la siguiente:

- a) El presidencialismo *puro* que es aquel que cuenta con todas las características que se plantearon en la constitución de 1787, con esa figura presidencial fuerte, pero limitada.
- b) También puede ser un presidencialismo *predominante*, aquel que se vivió en América Latina en los siglos XIX y XX, en donde la Constitución le confiere excesivas facultades (las más amplias e importantes) al presidente, dentro de este sistema no existen los pesos y contrapesos: el Legislativo y el Judicial están subordinados; el presidente no es responsable frente al Legislativo y Judicial, es decir, no rinde cuentas a nadie: el presidente es ayudado por un partido disciplinado; se manipulan las elecciones; el presidente era el personaje central del sistema político.
- c) El presidencialismo *atemperado*, el presidente tiene facultades constitucionales, pero estas se encuentran acotadas; en este tipo el

presidente no controla la legislatura, tampoco lo hace con el Poder Judicial; no puede manipular las elecciones, ya que estas son organizadas por un órgano autónomo; el presidente puede ser enjuiciado; aquí el presidente tiene que negociar y hacer coaliciones para poder llevar a cabo su política de gobierno.

- d) Y, por último, tenemos el presidencialismo *parlamentarizado*, este sistema es aquel que cuenta con matices parlamentarios, por ejemplo: la ratificación del gabinete por el Congreso, en donde alguna de las cámaras puede sugerir la separación el cargo de un secretario de Estado, además, puede enjuiciar al presidente; no obstante, el presidente puede optar por un gobierno de gabinete de varios partidos (gobierno de coalición).

Sin embargo, las modificaciones que han tenido en los últimos años las democracias, ha dado pie a que aparezcan nuevas maneras de clasificar el presidencialismo. Dieter Nohlen (2015) nos habla de dos nuevos conceptos en su trabajo "Gobernabilidad y reformas institucionales en México. Perspectivas comparadas" llamados: semipresidencialismo y presidencialismo renovado. Nohlen citando a Duverger menciona que el semipresidencialismo "tiene que contar con tres elementos: 1) elecciones directas del presidente, 2) facultades condicionadas al presidente y 3) dependencia del jefe de gobierno". Es decir, el semipresidencialismo puede funcionar con un sistema parlamentario, presidencial, o equilibrado. La centralidad la tiene el Ejecutivo y el Legislativo; no existe una forma genuina de implementarlo.

También se ha comenzado hablar de un presidencialismo renovado, en el cual el presidente sigue siendo la figura de mayor importancia política; el objetivo principal de este tipo de presidencialismo es flexibilizar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, como medio para cumplir con una mayor gobernabilidad. La modalidad más sobresaliente se da en la toma de decisiones, ya que debe de ser de una manera más consensuada entre ambos poderes. Dentro de ese esquema se

busca que el presidente tenga mayoría en el Congreso, para facilitar la toma de decisiones.

Autores como Sartori menciona que la manera en la que se presenta la democracia, ya sea, como presidencial o parlamentaria pueden fallar y es casi imposible que se puedan implementar de una manera pura. Él también adopta el concepto de semipresidencialismo como una vía para cuando no se puede implementar ninguno de los anteriores. Giovanni Sartori menciona que: “la característica que cualquier semipresidencialismo debe tener (en virtud de su nombre) es una estructura de autoridad dual, una configuración con dos cabezas. De este modo, cualquier Constitución semipresidencialista deberá establecer de alguna manera, una diarquía entre un presidente, que es el jefe de Estado, y un primer ministro, que encabeza al gobierno” (Sartori 1994:137).

El mismo autor, en su obra Ingeniería Constitucional Comparada nos da una propuesta interesante, trata de conjugar los dos sistemas en el cual no fallan ninguno de los dos en su intersección. La propuesta que elabora la llama: presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente, el cual consiste en: “la idea básica de tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del presidente, o por el remplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial. Así pues, lo fundamental es tener – durante el periodo de cada legislatura- una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta” (Sartori 1994: 178).

### **1.1.3 CRITICAS AL SISTEMA PRESIDENCIAL**

No obstante, han aparecido críticos del sistema presidencial. Uno de sus grandes críticos, sin duda, ha sido Juan Linz. Este autor nos menciona que la vasta mayoría de las democracias estables en el mundo actual las constituyen

regímenes parlamentarios. La única democracia presidencial con una larga historia constitucional solo ha sido Estados Unidos. Su postulado es que el desempeño histórico de las democracias parlamentarias ha sido superior.

De esta manera, Juan Linz defiende al parlamentarismo porque es aquel en el que la única institución legítima democráticamente es el parlamento, es decir, el gobierno parlamentario depende de la confianza del parlamento. Además, señala que en el sistema presidencial presenta un problema de legitimidad ya que en el gabinete presidencialista es menos probable que encontremos miembros fuertes y de pensamiento independiente; otro factor que puede influir es el factor tiempo, y menciona que la democracia es *protempore*, un régimen en el cual el electorado puede en intervalos regulares exigir cuentas a sus gobernantes e imponer cambios. El argumento principal de Juan Linz es que el parlamentarismo proporciona un contexto institucional más flexible y adaptable para el establecimiento y consolidación de la democracia.

Para Juan Linz menciona Josep M. Reniu y Adrian Albala “los principales cargos que se le imputan a los regímenes presidencialistas son los centrados en su rigidez institucional y las altas posibilidades de bloqueo institucional que permiten, así como la escasa existencia de incentivos para la cooperación político-parlamentaria (independencia de poderes; legitimidad doble en origen del parlamento y del presidente; periodos fijos para los respectivos mandatos; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma cero en el que el ganador se lo lleva todo...)” (Albala 2011: 6).

## **1.2 TEORÍA DEL CONGRESO**

### **1.2.1 ANTECEDENTES DEL CONGRESO**

El congreso o parlamento ha sido por excelencia un espacio que ha servido al hombre para exponer, deliberar, aprobar y tomar decisiones de los temas que les atañen. Podemos retornar a la *polis* griega, en donde la población se reunía en el ágora para deliberar los principales problemas de la comunidad.

Sin embargo, hoy en día como menciona Bernardo Batiz Velázquez (1999:15), “en su etapa moderna el parlamento [o Congreso] aparece como una institución que se integra al amplio concepto de la división de poderes”. El congreso o parlamento cobra relevancia a partir de la obra de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, pues en ella se encuentran las funciones del Estado. Dicho autor francés teniendo como referentes a sus antecesores Aristóteles y John Locke y el contexto en el que se desenvolvía, (Inglaterra, en ese momento) derivó su teoría de la división de poderes. En su libro undécimo se hace presente su mayor aportación, Montesquieu decía:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado. (Montesquieu 1748:145)

Esta división de poderes permitiría a los individuos ejercer su libertad política de una manera más eficaz debido a que las funciones del Estado se llevaran a cabo mediante tres órganos diferentes del mismo. Ya lo decía Montesquieu, “la libertad no puede consistir en otra cosa que en poder hacer lo que se debe querer y en no ser obligado a hacer lo que no debe quererse”, (Montesquieu 1748:144) no deben reunirse dos funciones en un solo órgano porque a lo que nos estaríamos enfrentando sería a la anulación de la libertad, falta de confianza y abuso de poder.

### **1.2.2 EL CONGRESO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL**

En el sistema presidencial quien ostenta la titularidad del poder ejecutivo es el presidente, el cual como ya se menciono, al igual que sus miembros del gabinete, no tienen responsabilidad política frente alguna de las cámaras del Congreso, ya que no son miembros del poder legislativo. Cuando se estudia el sistema presidencial, una variable que es recurrente es el poder legislativo, por lo regular, se pretende estudiar cuál es la relación que se da entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, pues muchas veces se cree que “la eficiencia y estabilidad de las democracias presidencialistas se ve en gran medida influida por la forma en que se resuelve la tensión entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo” (J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. and Mercedes Mateo Día, eds. 2006: 93).

Una de las características del sistema presidencial es que los poderes Ejecutivo y Legislativo son elegidos por separado, es decir, nos encontramos ante bases distintas de legitimidad. Esto puede provocar en sistemas presidencialistas una suma de conflictos entre ambos poderes, cosa que no pasa en los sistemas parlamentarios ya que del Poder Legislativo emanan los miembros del Poder Ejecutivo. Estudios académicos muestran que al estudiar esta relación entre ambos poderes se pueden encontrar dos situaciones: “en una de ellas, el primero es concebido como el actor dominante y el segundo sirve poco más que para el sello de aprobación al programa del presidencial [...] En el segundo caso se caracteriza a un Poder Ejecutivo carente de apoyo del partido; sus planes se ven constantemente obstaculizados por un Congreso obstruccionista” (J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. and Mercedes Mateo Día, eds. 2006: 93).

### **1.3 GOBIERNO UNIFICADO Y GOBIERNO DIVIDIDO**

De alguna manera las críticas de Juan Linz pueden considerarse como parciales, en muchas de las democracias que se encuentra en periodo de consolidación se han venido presentando problemas semejantes que han puesto en duda el sistema presidencial. Y es que en un sistema presidencial en donde los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen orígenes totalmente independientes trae consigo la

posibilidad de que el partido del Presidente se presente como minoría en el Congreso.

La situación en donde el Presidente no cuenta con mayoría en el Congreso, ha sido una de las complicaciones que se ha ido convirtiendo en una tendencia, y por lo tanto, en un problema que muchas veces impide el desahogo de su programa de gobierno, es decir, la tendencia del gobierno unificado ha quedado atrás, ahora estamos presentando un incremento de gobiernos divididos. Pero ¿Qué son los gobiernos divididos? ¿Cuál es la diferencia entre un gobierno unificado y un gobierno dividido? ¿De qué manera afecta el gobierno dividido al sistema presidencial? A continuación, describiré en qué consiste cada uno de ellos.

En primer lugar, analizaremos qué es un gobierno unificado. El sistema presidencial había sido de alguna manera estable por contar con una mayoría en el Congreso; sin embargo, la situación fue cambiando. El nuevo sistema presidencial se ve afectado por el sistema de partidos y el sistema electoral, es decir, por el número de partidos, por la fragmentación del sistema partidario y la disciplina partidaria. Según Scott Mainwaring y Matthew Shugart (2015) “uno de los temas más importantes de las relaciones ejecutivo-legislativo en los sistemas presidencialistas es el tamaño relativo del partido del presidente” La idea principal era que el partido o la coalición del partido le brindara el apoyo al presidente, sin embargo, la dinámica ha cambiado, ahora nos podemos encontrar con que el mismo presidente no cuenta con la mayoría parlamentaria y al verse con una situación de minoría recurre a formar coaliciones para tener el apoyo parlamentario, tema que se estudiará más adelante.

Uno de los teóricos más recientes que trabaja el tema de los gobiernos divididos es Josep M. Colomer, con su idea de la elección social en la cual la satisfacción de un mayor número de individuos es el objetivo principal. Él nos trata de explicar cómo es que se ha llegado a un gobierno dividido a partir de las modificaciones que han sufrido tanto el sistema de partidos como el sistema electoral.

Colomer nos menciona que hay una diferencia entre vivir en una comunidad con un electorado simple y una con un electorado complejo. En la primera, la toma de decisiones se daba de una manera sencilla o espontáneamente debido a la homogeneidad de la población; mientras que, en la segunda, se da en sociedades modernas en donde los individuos demandan bienes públicos y proponen nuevos temas políticos a decisiones colectivas. Esto ha llevado a la aparición de lo que se conoce como pluralismo y ha desaparecido la homogeneidad de la comunidad, es decir, comienza a existir una dispersión de las preferencias de los votantes.

También nos habla de cuáles son las reglas con las que se rigen las dos comunidades antes mencionadas. En la comunidad simple lo que era común era la regla por unanimidad, la mayoría calificada, la mayoría relativa y la mayoría simple. Sin embargo, esto se daba por la facilidad que tenían para tomar sus decisiones, o sea, por la homogeneidad que contaba la población. Con el tiempo, en las comunidades complejas la aparición de nuevos temas políticos, la regla de un solo ganador ha dejado de generar esa satisfacción en todos los individuos. Es por eso que en ellas aparecen reglas como la representación proporcional y las coaliciones parlamentarias.

Una vez explicado esto regresemos al tema de los gobiernos divididos. Teniendo en cuenta que en las comunidades complejas van a existir una gama de posibilidades, el ciudadano podrá votar según sus preferencias dentro de la variedad de temas. Estas posibilidades que tiene el ciudadano han llevado a que en el régimen presidencial, en donde el Congreso, el presidente el Gabinete son elegidos por separado y puede llevarnos a mayorías unipartidistas, pero también multipartidista.

Colomer (2001:180) comienza señalando qué es un gobierno unificado, el cual define como aquel en el que un solo partido político controla todas las instituciones políticas”, en el caso del régimen presidencial, controla tanto el Ejecutivo y el Legislativo. El autor señala algunas características con las que debe de contar el gobierno unificado, por ejemplo:

“1. Un solo partido reúne una mayoría en la Asamblea y formar un Gabinete de un solo partido, como suele suceder en los regímenes parlamentarios con elecciones por mayoría relativa.

2. El partido del presidente tiene una mayoría en la Asamblea en los regímenes presidencialistas y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones concurrentes.

3. El partido del Gobierno central controla todos los gobiernos regionales o locales, básicamente mediante el control de los jefes ejecutivos regionales o locales”(Colomer 2001:181)

En un gobierno unificado no sólo estas instituciones recaen en el control de mismo partido político. Este tipo de gobierno debido al conjunto reducido de tomadores de decisiones en ocasiones puede caracterizarse por su eficacia organizativa, ya que se puede decidir y actuar de una manera más rápida, ya que no requiere de mucho tiempo, de conceso y negociaciones. Por otro lado, “sobre la base de su mayor efectividad, un presidente que disfrute de un gobierno unificado puede reforzar la disciplina de su partido mayoritario en la Asamblea e imponer iniciativas presidenciales incluso en áreas que estén constitucionalmente fuera del dominio presidencial” (Colomer 2001:188).

Dentro de esta lógica del ganador absoluto es cómo el Presidente y el Gabinete se comportan; sus iniciativas pasan más rápido, pues el presidente prevalece sobre el Congreso debido al apoyo de la mayoría de su partido. De igual forma, Colomer nos menciona que el gobierno unificado no está exento de límites y unos de ellos son: la relación presidencial y el establecimiento de un número limitado de periodos en el cargo.

Siguiendo con la obra de Josep M. Colomer (2001: 180), él considera que un gobierno dividido se da cuando “haya un Gabinete multipartidista o en minoría en el parlamentarismo con representación proporcional, en la típica situación de gobierno dividido en el presidencialismo y de <<cohabitación>> en el

semipresidencialismo, así como en el federalismo descentralizado, porque todos ellos implican la coexistencia o el acuerdo de múltiples ganadores parciales”

Es decir, un gobierno dividido se va a presentar cuando varios partidos políticos tengan el poder en las instituciones relevantes. Para Colomer un gobierno dividido se va a presentar cuando nos enfrentemos con los siguientes casos:

“[Cuando] 1. Ningún partido tiene mayoría en la Asamblea y se forma en un Gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional.

2. El partido del presidente no tiene mayoría en la Asamblea en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones no concurrentes.

3. El partido del Gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales” (Colomer 2001:1997).

<b>Tabla 3.1 El partido del presidente controla:</b>				
<b>Ejecutivo</b>	✓	✓	✓	✓
<b>Cámara Baja</b>	✓	x	x	✓
<b>Cámara Alta</b>	✓	x	✓	x
<b>Tipo de Gobierno</b>	Unificado	Dividido	Dividido	Dividido

FUENTE: Elaboración propia con el contenido de Colomer, J. M. (2001) *Instituciones Políticas*, Barcelona: Ariel.

En un gobierno dividido el poder no se encuentra concentrado en un solo partido político o en una sola persona, esto conlleva a que se puedan reflejar las variadas preferencias de los votantes de una mejor manera que en los gobiernos unificados. Esta situación ha orillado a los “diferentes partidos políticos con diferentes niveles de apoyo electoral a negociar y pactar decisiones de políticas públicas desde posiciones inicialmente diferenciadas” (Colomer 2001:198).

Una de las aportaciones principales del autor es la clasificación de los gobiernos divididos, podemos encontrar gobiernos divididos horizontalmente y gobiernos divididos verticalmente. Los primeros se pueden presentar en los regímenes parlamentario, presidencial y semipresidencial con la regla electoral de representación proporcional; por lo regular en ellos vamos a encontrar conflictos y cooperación; la cooperación va a facilitar los acuerdos interinstitucionales, con lo cual los actores podrán introducir decisiones innovadoras respecto a las políticas públicas existentes, pero de la misma manera pueden impedir decisiones sesgadas e ineficientes. La cooperación entre el presidente y la Asamblea (Congreso) son más difíciles en los regímenes presidenciales, ya que por una parte se encuentra el presidente como ganador absoluto y por el otro la Asamblea con los diferentes partidos que lograron representación en ella, esto se complica aún más cuando se tiene un presidente que no tiene el apoyo del votante mediano.

Por otro lado, el gobierno dividido verticalmente “se basa en poderes separados entre diferentes instituciones centrales y las no centrales” (Colomer 2001:221). Uno de sus orígenes es el desarrollo de intereses comunes a gran escala entre unidades políticas separadas o recientemente independizadas. El principio que fundamenta esta división es el federalismo, en la cual se da por hecho una relación entre el gobierno central y los gobiernos regionales en la que están al mismo tiempo coordinados e independientes. “El gobierno verticalmente dividido (es decir, la existencia de diferentes mayorías políticas en el Gobierno central y en los gobiernos regionales o locales) pueden ser el resultado de un voto dividido en elecciones a diferentes niveles” (Colomer 2001:222).

Lo que podemos observar con esta clasificación son los niveles a los que se refiere, en el gobierno dividido horizontalmente hablamos de la relación que se da entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo (la interacción entre diputados, senadores y el Presidente). Mientras que en el gobierno dividido verticalmente hablamos de la relación entre el Gobierno central y los gobiernos locales.

Uno de los principales conflictos a los que se puede exponer el sistema presidencial con gobiernos divididos puede ser como lo menciona Alonso Lujambio al de la gobernabilidad, para ello cita a Juan Linz que según su visión pueden presentarse los siguientes conflictos:

Los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del poder legislativo, por dos razones. En primer lugar, si ellos cooperan y el resultado de dicha cooperación es exitoso (en termino de crecimiento económico, tasas de desempleo, control de inflación, etc.), los beneficios político- electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participen en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso solo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. La parálisis institucional puede ser entonces el resultado final siempre que el presidente no cuente con una mayoría parlamentaria. (Lujambio 2001:260-261)

Otros autores como Carlos Enrique Casillas Ortega (2015: 34) nos menciona que: “Más de 210 naciones de todo el orbe, México entre ellas, viven en este momento bajo alguna forma de gobierno democrático. Pero aun con diferencias de intensidad y profundidad, la democracia contemporánea enfrenta desafíos que tiene que ver con su dinámica; la configuración de los gobiernos, el sentido de representación política, la formación de mayorías, el papel de la oposición, así como la pluralidad y la eficacia de la división de poderes”

Este autor ve a la democracia como aquella en la que va a existir la diversidad política, la pluralidad social y la extensión del sufragio, así como la introducción de variantes en la manera de transformar los votos en escaños, lo que va a traer consigo la aparición de minorías parlamentarias, lo que a su vez impedirá aún

más, la creación de mayorías. La propuesta de este autor es dividir a los gobiernos divididos según su componente partidista, es decir, dependiendo del sistema de partidos y del sistema electoral. De esta manera podemos encontrar gobiernos divididos en presidencialismos con un sistema de partidos bipartidista, en donde el presidente pertenece a un partido y el Congreso es controlado por otro. En segundo lugar, podemos encontrar un gobierno dividido en donde existe un sistema de partido multipartidista, es decir, en donde el número de opciones políticas es superior a dos. Su tesis principal es que “los gobiernos divididos tienen como elemento básico la dinámica que se entretajan entre el sistema electoral y el de partidos, de ahí que las explicaciones sobre tales configuraciones políticas respondan a las características institucionales de ambos” (Casillas 2015:16)

Por último, podemos decir que los gobiernos divididos han sido ocasionados por la dinámica de apertura que muchas de las democracias han sufrido; y por la libertad de los votantes de elegir independientemente a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Como diría Colomer hemos pasado a democracias con electorados complejos en los cuales el pluralismo es una de las características principales y en donde podemos encontrarnos con diferentes formas de pensar las cuales querrán ser representadas en las diferentes instituciones. María Amparo Casar (2015) se pronuncia en este tema diciendo: “a partir de la aparición del gobierno dividido [...] cada vez se ha hecho más evidente la necesidad de adecuar los arreglos políticos a una realidad de gran pluralidad en la que la toma de decisiones pública requiere de la colaboración entre poderes y entre éstos y la sociedad” pues en el sistema presidencial esta propenso a contar un Presidente minoritario, y la mayoría del Congreso de uno o más partidos políticos.

#### **1.4 COALICIONES POLÍTICAS**

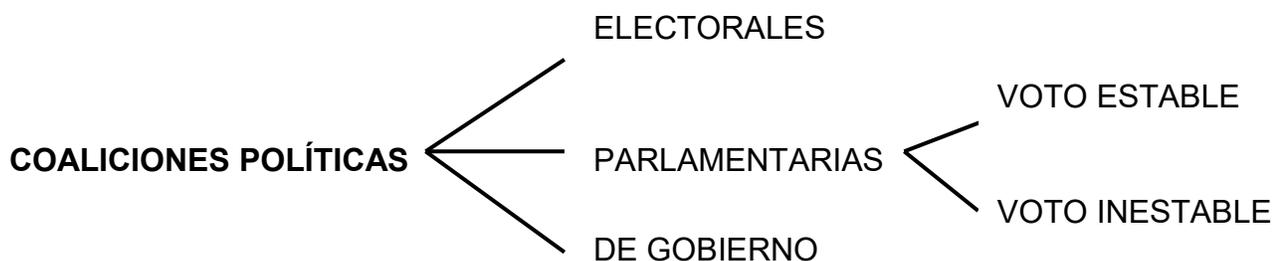
Uno de los fenómenos que han producido los gobiernos divididos ha sido la formación de alianzas y/o coaliciones políticas, las cuales han llegado a ser una necesidad de cooperación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo, debido a que la

situación en la que muchas veces se vive es de “poder compartido”. El término coalición de manera general se define como “confederación, liga o unión” (Real Academia Española 2015). Por tanto, cuando hablamos de una coalición política hacemos referencia al pacto entre dos o más partidos políticos, normalmente de ideas afines, para gobernar un país, una región u otra entidad administrativa. Las coaliciones pueden formarse antes o después de la celebración de las elecciones.

El terreno de las coaliciones políticas suele ser muy engañoso, puesto que debemos aclarar que estas se dan dependiendo del contexto en el cual se lleven a cabo. Dichas colaboraciones que establecen dos o más partidos pueden llegar a ser muy engañosas, pues, así como pueden ser muy duraderas y estables pueden también llegar a ser muy efímeras y conflictivas. Por lo tanto, dicha dinámica puede presentarse como permanente o simplemente temporal, con el único fin de obtener los objetivos en común que se plantearon los coaligados.

#### 1.4.1 TIPOS DE COALICIONES POLÍTICAS

En la arena política, según autores como Maurice Duverguer (2000: 356) podemos encontrar tres tipos de coaliciones políticas, las cuales “unas y otras pueden coexistir o manifestarse aisladamente”: coaliciones electorales, coaliciones legislativas y coaliciones de gobierno.



**Coaliciones electorales.** Esta alianza es la que se da a nivel de los candidatos, y por lo tanto, es en la que se puede ir consolidando una coalición para el futuro, ya sea parlamentaria o de gobierno. Este tipo de coalición es la “unión a efectos

electorales tan solo (aunque puede perpetuarse dentro del Parlamento) de varios partidos políticos o asociaciones políticas, cuya finalidad puede ser variada. En la mayoría de los casos suele concretarse en la presentación de candidaturas comunes” (Duverger 2000:355). Sin embargo, un rasgo importante es que dependen muchas veces del sistema electoral pues dependen del tipo de escrutinio.

**Coaliciones parlamentarias.** Este tipo de alianza se va a colocar en el terreno de los diputados y senadores. Se lleva a cabo cuando “los partidos [se unen] a favor del gobierno, o en contra de él” (Duverger 2000:356). Este tipo de coaliciones las vemos constantemente en gobiernos minoritarios los cuales necesitan lograr al menos el 50%+1 del apoyo en el Congreso para llevar a cabo su programa de gobierno. Las coaliciones parlamentarias van a ser más visibles dentro de Congresos multipartidistas, pues esta característica dificulta que un solo partido pueda alcanzar una mayoría dentro del Congreso, y por lo tanto, esta va a ser una necesidad para trabajar mediante acuerdos en el contexto de “poder compartido”.

Existen dos tipos de coaliciones parlamentarias, por un lado, tenemos las Coaliciones Estables de Voto; y por el otro, las Coaliciones Inestables de Voto. Las primeras van a ser todas aquellas en las cuales no se tenga que ceder espacios de poder en el gobierno, sino simplemente se brinda apoyo a mediano o largo plazo a cambio de algunas concesiones, Duverger las presenta como coaliciones parlamentarias de “sostén”, en las cuales “un partido minoritario gobierna apoyándose en sus diputados y en los grupos vecinos que le dan su voto sin aceptar compartir el poder con él” (Duverger 2000:358), y por lo tanto, se sienten menos responsables sobre las medidas que se lleven a cabo. Las segundas van a ser todas aquellas en las que se han establecido ciertos acuerdos estrictamente puntuales para mantener algún gobierno.

**Coaliciones Gubernamentales (o Gobiernos de Coalición).** Este tipo de coaliciones se caracterizan principalmente por la derivación de carteras ministeriales. Es decir, “la permanencia a la coalición se define así a partir de que la participación de un individuo, públicamente identificado con un partido, como

miembro de pleno derecho del gobierno (jefe de un departamento ministerial y con derecho a votar en el consejo de ministros) es considerada una indicación de que ese partido es miembro de la coalición [...] y se entiende que esta participación compromete a todos los miembros individuales de ese partido a apoyar al gobierno, siempre que su perduración esté en peligro” (Reniu 2001:62).

Se pueden presentar en tres modalidades los gobiernos de coalición, llamase: Gobierno de Unidad Nacional; Gobierno de Coalición previo a la fusión entre los partidos integrantes; por último, como Gobierno basado en el principio del poder compartido. Sin embargo, en dichos gobiernos de coalición se van a presentar diferentes casos, por ejemplo: 1) no hay coalición, es decir, el presidente está en minoría; 2) una coalición mínima ganadora, en la cual el presidente o primer ministro sólo necesitará a un sólo partido para poder sacar adelante su programa de gobierno; y, el último caso, 3) cuando todos los partidos políticos son parte de la coalición, a lo cual se le denomina, coalición sobredimensionada.

#### **1.4.2 ¿COALICIONES EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES?**

El término coaliciones políticas pareciera hacer más referencia a los sistemas parlamentarios, o al menos más común. Sin embargo, la constante necesidad de cambio y adaptación de los sistemas políticos ha tendido a la aparición de coaliciones en los sistemas presidenciales, y no sólo en los parlamentarios. En estos últimos, las coaliciones se hacen más presentes pues ya que es muy común que un solo partido no alcance la mayoría dentro del Congreso, por lo tanto, se vea condicionado a recurrir a otros partidos para formar gobierno y lograr un nivel más elevado de gobernabilidad. Esto ha sido una medida, pero a la vez una necesidad en muchos países, en su mayoría europeos, para salir adelante por medio de la negociación y el conceso interpartidista. Las coaliciones parlamentarias en ciertos temas estrictos o simplemente una coalición de gobierno es lo más común en los sistemas parlamentarios.

En cambio, los sistemas presidenciales han sido criticados muchas veces por esta falta de acuerdos pues, como lo mencionamos anteriormente, Juan Linz los critica por su rigidez institucional; por los pocos incentivos de cooperación que tienen tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo debido a que su origen les brinda cierta independencia y legitimidad; y por el juego suma cero, es decir, el juego en el que el ganador se lo lleva todo. Estas habían sido las características de los presidencialismos especialmente los latinoamericanos, en donde había existido un predominio del Poder Ejecutivo, el cual muchas veces contaba con la mayoría en el Congreso lo que permitía sacar adelante su programa de Gobierno sin ninguna dificultad.

En la actualidad, con la aparición de los gobiernos divididos, también llamados gobiernos sin mayoría, han hecho que los sistemas presidenciales estén propensos a la formación de coaliciones tanto en el terreno electoral, parlamentario y hasta compartir el poder, como es el caso de un gobierno de coalición. De tal manera que podemos encontrar tres diferentes escenarios potenciales en la formación de gobierno en los sistemas presidenciales como lo muestra la **TABLA 1.4**.

Independientemente de las coaliciones electorales que se presenten en los sistemas presidenciales, una vez pasadas las elecciones y si el Presidente no logra una mayoría parlamentaria se va a contar con alguno de estos tres posibles escenarios. En primer lugar, si el presidente decide no negociar ni pactar con ninguno otro partido para lograr el respaldo a su programa gobierno tendrá que atenerse a un posible bloqueo, por lo tanto, a una parálisis legislativa. En segundo lugar, si el Presidente buscar llegar a acuerdos específicos sobre una agenda legislativa, tendrá que estar dispuesto a negociar y ceder algunas concesiones que se le imponga otro partido, este tipo de alianza sería como lo mencionamos, una coalición parlamentaria, en la cual se buscará el apoyo de una coalición mínima ganadora para lograr sacar adelante algún acuerdo. Por último, tenemos el gobierno de coalición en el cual el Presidente decide compartir el poder a través de un acuerdo con otro partido, teniendo como una de sus principales

características, la inclusión de miembros de otro partido al gabinete, lo cual garantiza cierta estabilidad entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

<b>TABLA 1.4 Tipo de Gobierno a formar</b>			
<b>Unipartidista</b>			
	<b>Minoritario formal</b>	<b>Gobierno de coalición</b>	
<b>Deseabilidad</b>	Baja	Media	Alta
<b>Viabilidad</b>	Alta	Media	Baja
<b>Exigencias</b>	Ninguna	Negociación de acuerdos parlamentarios puntuales.	Negociación de un acuerdo coalicional estable.
<b>Consecuencias</b>	Posibilidad de un bloqueo institucional y parálisis legislativa.  Crisis de legitimidad	Delimitación de una agenda legislativa de mínimos, provisional (ad hoc) y supeditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas objeto de pacto.	Incorporación de Secretarios de diferentes partidos vinculados a un acuerdo parlamentario estable. Delimitación temporal hasta las siguientes elecciones (intermedias...).

FUENTE: Renui, Josep Ma., Albala, Adrián, "Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur", Estudios Políticos México, N° 16, México, 2012

En tal contexto en donde es cada vez más complicado lograr una mayoría en el sistema presidencial, las coaliciones se han convertido en una necesidad para

mostrar que ellos se han podido ir adaptando a las exigencias que conlleva una democracia. Por eso se ha señalado que:

“gobernar en coalición permite expresar mejor los principales valores de la democracia. Compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando de esta forma la base social del gobierno. Como efectos de estas dinámicas coaliciones de ejercicio del poder compartido, la sociedad obtiene mayores explicaciones sobre la acción de su gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones, los ciudadanos se interesan más por la política y la sociedad en su conjunto gozará de mayor salud democrática”. (Albala 2011)

## **2. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO**

### **2.1 ANTECEDENTES.**

El sistema presidencial mexicano es producto del primer Congreso General Constituyente de 1824, del cual emana la primera Constitución Política formal que tuvo México como país independiente y que cuenta con la inspiración de la Constitución Política Norteamericana de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812. En dicha Constitución, después de acaloradas discusiones, especialmente ideológicas, entre conservadores y liberales se estableció la República federal representativa, en donde podemos ver por primera vez la implantación del sistema presidencial.

En su Título VI denominado “*del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación*” concede al titular del Ejecutivo facultades como: iniciar leyes o decretos, la facultad de veto, disolución del Congreso, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, irresponsabilidad política y penal, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, entre otras. Este fue el arranque del sistema presidencial mexicano, donde destaca principalmente la figura de Antonio López de Santa Anna, mismo que utilizó el contexto de la inestabilidad política para implementar el ejercicio unipersonal del poder. Esta supremacía que se da al Ejecutivo se refleja en su relación con el Poder Legislativo, lo que significó una predominancia del primero frente al segundo. Mirándolo así, esto permitió a Santa Anna que disolviera el congreso el 31 de mayo de 1834 e instalara su república centralista con la cual se le concedieron ciertos poderes extraordinarios para gobernar.

Fue hasta el levantamiento de Ayutla cuando se comenzó a poner fin al abuso de poder que se vivía por parte de Santa Anna, que provocó daños a la nación y a la sociedad porque “una secuencia de decretos fue cancelando el federalismo, remplazándolo por el centralismo” (Barrueto 1996:49). Con la sublevación de Juan Álvarez, Ignacio Comonfort y Florencio Villareal se planteó la instalación de un nuevo Congreso Constituyente que brindaría al país una nueva Constitución.

Después de la experiencia de la Constitución de 1824, y tras el levantamiento de Ayutla, fue convocado por el presidente Comonfort un nuevo Congreso Constituyente en octubre de 1856 para la elaboración de una nueva Constitución Política, misma que fue jurada el 5 de febrero de 1857. Este nuevo ordenamiento jurídico al igual que el de 1824, tuvo reacciones que se tradujeron en diferentes enfrentamientos entre liberales y conservadores, estos últimos mostrando su rechazo a la elaboración de una nueva Constitución que trastocara sus intereses, en especial, los relacionados a la Iglesia.

La Constitución de 1857 “proclama una República representativa, democrática y federal, cuyos estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación” (Barrueto 1996: 50). Este fue un texto liberal, progresista y revolucionario en cuanto que “buscando que no volviera a repetirse una dictadura similar, el Constituyente de 1856-1857 establece un diseño constitucional de control sobre el Ejecutivo, concediéndole al Congreso 13 nuevas facultades constitucionales y eliminando siete al presidente de la república, resolviendo, además, suprimir el Senado para concentrar el poder Legislativo en una sola cámara” (Hurtado 2001: 140).

A diferencia de la Constitución de 1824, la de 1857 ha sido señalada por sus diferentes matices parlamentarios, pues dicha situación no permitía al poder Ejecutivo gobernar de una manera adecuada por los diferentes poderes exorbitados con los que contó el poder Legislativo. Recordemos que con este nuevo ordenamiento jurídico se le cancelo el derecho de veto, se le obligó al refrendo ministerial, y le fueron limitadas las facultades legislativas en casos de emergencia. Fue hasta el año de 1874 cuando se restableció la Cámara de Senadores y le fue devuelto el poder de veto al Presidente, con lo cual recobra poderes, dado que el “Ejecutivo federal nada quería saber de parlamentarismos, ni de grupos disidentes que desde el Congreso le socavaran la autoridad política, obstruyeran sus proyectos o pusieran en riesgo la unidad de los mexicanos” (Mendoza 1996: 51).

Un paso más en la consolidación del presidencialismo en México se da con el largo gobierno de Porfirio Díaz (1876-1911), en donde se suman nuevas facultades al Ejecutivo, por ejemplo: la reelección presidencial, la separación del Procurador de Justicia de la Suprema Corte, y la reasignación de facultades legislativas en situaciones de emergencia. Otro factor que influyó en el nuevo papel predominante del Ejecutivo fue la vigorosa personalidad de Díaz y su ideal del progreso y crecimiento económico, pues “estaba persuadido de que solo él, ejerciendo una presidencia fuerte y autoritaria, podía lograr tales objetivos” (Mendoza 1996: 52).

Los ideales de Porfirio Díaz se llevaron a cabo; es cierto que durante este periodo de la historia de México se experimentó un gran crecimiento económico a costa de un nulo desarrollo social, pues la miseria y la explotación laboral fueron la contraparte de este gran avance. Los historiadores han dado la versión de la caída de Díaz, a pesar de ello, el político Manuel Camacho Solís menciona que: “Porfirio Díaz cayó porque su modernización desigual se agotó y sufrió los efectos de dos crisis internacionales; se acumularon múltiples agravios por el despojo de tierras a las comunidades y represión a las protestas sociales y a los opositores; el capital se enseñoreó pero él fue perdiendo apoyo en los Estados Unidos por su política de equilibrios con Europa” (Camacho 2010).

Cabe señalar que a partir de la entrevista realizada al presidente Porfirio Díaz por el periodista Creelman en marzo de 1908, en donde se comienza hablar de un posible retiro de Díaz, la situación política del país comienza a agitarse. Dicho contexto de sucesión fue utilizado por los opositores para ocupar la presidencia. Madero fue uno de los que luchó por suceder al dictador, sin embargo, no corrió con mucha suerte, fue encarcelado y tuvo que refugiarse en Estados Unidos cuando logró escapar de prisión. Madero una vez fuera del país siguió luchando, con el Plan de San Luis convocó a la toma de armas el 20 de noviembre de 1910, situación que hizo renunciar a Porfirio Díaz y ser exiliado del país en 1911. En ese mismo año, Madero logra obtener la presidencia, no obstante, durante su periodo presidencial se desataron un sin número de levantamientos revolucionarios.

Ya en el poder Madero se enfrentó al levantamiento de Emiliano Zapata; al movimiento contrarrevolucionario de Félix Díaz, Bernardo Reyes y Victoriano Huerta; y al golpe de Estado de este último, que terminó con su asesinato. Al tomar la presidencia Victoriano Huerta. La reacción de líderes revolucionarios no se hizo esperar. Venustiano Carranza formó el Ejército Constitucionalista y desconoció a Huerta, a quien derrocó en 1914. Carranza ahora sería el nuevo encargado del poder Ejecutivo lo que le permitió expedir el decreto para convocar a un Congreso Constituyente el 14 de septiembre de 1916, al cual se le encomendaría el reformar la Constitución de 1857.

El constituyente de 1917 se propuso crear un nuevo sistema que tratara de evitar los errores del Porfiriato, “buscando evitar que el diseño constitucional propiciara, de derecho o de hecho, el surgimiento de dictadores, [sin embargo,] resuelve conceder poderes y facultades en una amplitud que nunca antes había existido en la historia de México” (Hurtado 2001:142). La justificación de esta ampliación de facultades tiene como pretexto garantizar el funcionamiento estable y legal del gobierno, lo que no se tenía pensando es que en el futuro el presidente se llegaría a convertir en un “monarca sexenal<sup>1</sup> expresión que fue utilizada por Daniel Cosío Villegas(1972). También Jorge Carpizo menciona que: “en el constituyente de Querétaro quedó claro que se dotaba constitucionalmente de amplias facultades al Ejecutivo” (Carpizo 1978:43)

Algunas características principales de la Constitución de 1917 que tuvieron incidencia en el sistema presidencial mexicano fueron: la no reelección presidencial, como uno de los principales triunfos de la revolución; se deja atrás la elección indirecta del presidente que establecía la constitución de 1857 y se transforma a una elección directa; y se suprime la figura del vicepresidente, figura que no había dado buenos resultados en el pasado por las diferentes insurrecciones que ocasionaba. A simple vista podemos observar que el

---

<sup>1</sup>Daniel Cosío Villegas en su obra En "El Sistema Político Mexicano" (1972) definió bien al sistema político posrevolucionario: "*una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria por línea transversal*". Denunció el tapadismo, la corrupción y la demagogia. Calificó al sistema mexicano como: *una disneylandia democrática*.

constituyente de 1917 optó por un Ejecutivo vigoroso para apuntalar el sistema de gobierno presidencial.

Cierto es que Venustiano Carranza una vez que consolidó su proyecto de Constitución, y obtiene la Presidencia de la República el 1 de mayo de 1917, ejerce el cargo con gran vigor, tanto político como militar, pues logra centralizar diferentes funciones de otros poderes de la nación y niveles de gobierno. Fue un presidente que se supo imponer ante las diferentes facciones que prevalecían en aquel entonces, no importando la manera hegemónica con la que ejerció su poder; todo a costa de salvaguardar el proyecto revolucionario, el orden constitucional y la estabilidad del país. Por el contrario, uno de los errores políticos que cometió fue tratar de imponer al ingeniero Ignacio Bonilla como candidato a la Presidencia de la República, que implantaría un gobierno civil por primera ocasión. Este fue el acontecimiento que despertó a los sonorenses, que muchas veces defendieron la lucha de Carranza, y que ahora veían limitado su deseo de alcanzar el poder político.

Esto es, pues, lo que hace que Álvaro Obregón tras el Plan de Agua Prieta y el surgimiento del Ejército Liberal Constitucionalista logre llegar a la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1920. Con él y con su sucesor en la presidencia, Plutarco Elías Calles, se dice que se consolidó el sistema político mexicano, ya que fueron creadores de gran parte de las instituciones que aún persisten en la actualidad. Sin embargo, Obregón fue el que logra consolidar, organizar y hacer operativo el sistema en una primera instancia.

Obregón fue un presidente que ejerció el poder de una manera fuerte y autoritaria, persuadido de que México necesitaba una “mano de hierro” que gobernara para acabar con tanta inestabilidad que sacudía al país. Durante su periodo en la presidencia se llevaron a cabo diferentes acciones que evidenciaron el poder que cada día iba adquiriendo el Ejecutivo, por ejemplo: se supeditó al Poder Judicial; se redujo el número de diputados, provocando falta de pluralidad y permitiendo un mejor manejo sobre el Congreso; se obtiene un mayor control sobre el gobierno del Distrito Federal, con lo cual se hace más presente la centralización; y la

creación de las primeras organizaciones políticas que en un futuro se convertirían en las principales sectores del partido oficial.

En noviembre de 1924 finaliza el periodo presidencial de Álvaro Obregón, mismo que asigna como sucesor a la Presidencia de la República a quien luchó junto con él desde el Plan de Agua Prieta contra Carranza y quien fuera su secretario de estado, me refiero al sonoreense Plutarco Elías Calles. Este nombramiento ocasiono que Adolfo de la Huerta reaccionara, pues él había ocupado el cargo de Presidente Interino antes de la llegada de Obregón, por lo tanto, se sentía con mayor derecho al cargo, aun así, fue derrotado por Obregón.

Tras un contexto de agitación política, Plutarco Elías Calles llega al poder presidencial en diciembre del mismo año. Eliseo Mendoza”(1996: 85)nos hace una síntesis del contexto en el que Calles toma posesión del cargo:

La presidencia de Calles fue por demás difícil y azarosa. Al asumir el cargo, el país atravesaba por una crisis política y económica: el enfrentamiento con los delahuertistas había dejado profundas huellas de divisionismo en las filas revolucionarias; la Iglesia, los latifundistas y algunos empresarios importantes, siempre en contra, hacían labor de zapa; las compañías petroleras estadounidenses exigían canonjías inaceptables por anticonstitucionales y presionaban a su gobierno para que interviniera en defensa de sus intereses, al grado de que estuvieron a punto de convencerlo para que invadiera nuestro país; y para completar el cuadro, los cristeros, apoyados por poderosos grupos antirrevolucionarios y con intereses contrarios a nuestra soberanía petrolera, se levantaron en armas. (Mendoza 1996: 85)

Ante este contexto de fragmentación, el reto que tenía Calles era aún mayor. A pesar de eso, el presidente logró sacar adelante sus proyectos tanto políticos, económicos y sociales. En dicho periodo, el Ejecutivo logra concentrar mayores responsabilidades, un ejemplo de ellos se da en el aspecto económico, ya que el Ejecutivo fue adquiriendo mayor injerencia en el diseño de políticas tanto

económicas como sociales en el país, debido a la importancia que tenía el tema sobre Calles y gracias a la creación de nuevas instituciones políticas, como el Banco de México.

Una de las principales características de Plutarco Elías Calles fue la capacidad que tuvo de sobrellevar y mantener unida a la “Gran Familia Revolucionaria”, como el mismo denominó, al conjunto de facciones de la época revolucionaria, entre ellos: los carranzistas, zapatistas, villistas, maderistas, obregonistas, los cristeros, etc. Los cuales tenían sus intereses y ambiciones que el propio Calles conocía perfectamente y que trato de satisfacer. Esto permitió que se encumbrara en el poder permitiéndole consolidar su idea sobre la creación de un partido político que encauzara las peticiones de todos los sectores. Sin embargo, esto sería el comienzo de una serie de malas prácticas como: amenazas, coacción, crímenes, corrupción, engaños, etc. Típico de lo que se conoció como “El Maximato”, donde Calles era conocido como el “Jefe Máximo de la Revolución”.

Lo cierto es que el poder Ejecutivo ha sufrido varias transformaciones a lo largo de la historia de país, resultado muchas veces de levantamientos armados, golpes de Estado, insurrecciones y derramamiento de sangre. La inestabilidad política, social y económica del país en varias ocasiones llevo a los detentadores del poder a ejercer su cargo de una manera fuerte y enérgica con la justificación de que el contexto requería una figura presidencial que contara con una excesiva gama de facultades que le permitiera gobernar y tener participación hasta en el más mínimo rubro. Esta situación en varias ocasiones lo único que provocó fue el desdibujamiento de los objetivos iniciales de la Revolución convirtiéndolos en una simple lucha por el poder, en la cual la figura del presidente fue expandiendo su poderío y ganando terreno político.

## **2.2 EL SISTEMA PRESIDENCIAL DURANTE LA ÉPOCA DEL PARTIDO HEGEMÓNICO**

En el entorno colmado de divisionismo por parte de todos los sectores revolucionarios de la época, el 4 de marzo de 1929 fue creado el Partido Nacional Revolucionario (PNR), cuyo principal objetivo era dar fuerza y brindar unidad a la “Familia Revolucionaria” que por cuestiones de intereses y conflictos se veían distantes unos a otros y evitaban enfocar los principios revolucionarios. Este hecho sería la culminación del proyecto de Calles, pues él estaba convencido de se debía “crear un verdadero partido político nacional, que uniera a la clase política y consolidara la alianza de los revolucionarios” (Mendoza 1996: 210).

Del mismo modo, la creación del partido nacional trajo consigo una serie de efectos que marcarían el rumbo del presidencialismo mexicano; uno de ellos fue que el PNR se encargaría desde su aparición de la selección de candidatos para cualquier puesto de elección popular, desde Presidente de la República, gobernadores, senadores, diputados y alcaldes situación que favorecía a su mentor, Plutarco Elías Calles. Desde ese momento él se convirtió en el “Jefe Máximo de la Revolución”, título que le permitió mover todas las piezas del terreno político a su conveniencia durante todo el periodo conocido como “el Maximato”; y al cargo que indirectamente fungió dentro del partido. Su primer movimiento se da antes de la aparición del PNR, con la asignación de Emilio Portes Gil a la presidencia, una vez creado el partido asigna a Pascual Ortiz Rubio y posteriormente a Abelardo L. Rodríguez los cuales fueron vistos como meros títeres manipulados por Calles.

La era del Maximato vio minar su pujanza en el momento que arriba Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República. Varios sectores de la sociedad mexicana, especialmente el obrero, se vieron obligados a demandar sanciones en contra de Calles por las intromisiones que tenía en la vida política del país. La respuesta fue su exilio del territorio mexicano el 10 de abril de 1936, con esta acción se da inicio al presidencialismo que prevalecerá durante los años del partido hegemónico.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se da la modificación al nombre del institutito político, pasando de Partido Nacional Revolucionario a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y posteriormente en el 1945 a Partido Revolucionario Institucional (PRI), intentando crear un partido más eficaz que aglutinara a nuevos sectores, por ejemplo: el campesino, el obrero, el popular y el militar; permitiendo consolidar al partido, como un partido de masas corporativista, en el cual se integraban los intereses de los diferentes sectores. Por tal motivo, Cárdenas se convertiría en Presidente de la República, jefe de gobierno, y al mismo tiempo líder del partido, una característica esencial del presidencialismo mexicano.

### **2.2.1 FACULTADES CONSTITUCIONALES**

El presidencialismo mexicano, según Luis F. Aguilar ( en Hernández 1994: 68-69), está compuesto por tres componentes: “ a) los elementos intrínsecos del régimen presidencialista, que lo diferencian del parlamentarismo; b) un conjunto de numerosas facultades constitucionales, que lo colocan en una posición hegemónico respecto de los poderes Legislativo y Judicial; y c) un conjunto de relaciones y prácticas políticas, que sin ser necesariamente deducibles de los dos anteriores componentes, no están tampoco en contradicción con ellos, y que derivan tanto de antecedentes histórico-culturales como de las específicas circunstancias socioeconómicas y políticas del país” con estas últimas hacen referencia a las facultades metaconstitucionales que más adelante retomaremos.

El presidencialismo mexicano que prevaleció durante los años del partido hegemónico tiene su fundamento jurídico en la Constitución de 1917, que como mencioné anteriormente, trato de evitar los errores cometidos en la de 1857 que provocaron la imposición de una dictadura. La nueva constitución trató de remediar el mal atribuyéndole mayores facultades al Ejecutivo, pero limitando la reelección. El fundamento jurídico constitucional lo encontramos desde 1917 en la parte orgánica de la Constitución en su Título III Capítulo III “*Del Poder Ejecutivo*” que abarca del artículo 80 al 93 constitucional.

El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo el cual será denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” característica que permite reconocer al presidente como Jefe de Estado<sup>2</sup> (según el artículo 80); la elección para el cargo de Presidente de la República se dará de una manera universal y directa, esto quiere decir que es elegible por la totalidad de la ciudadanía (según el artículo 81); además, el cargo lo detentara por un periodo limitado de seis años sin posibilidad absoluta de reelección desde la reforma del 24 de enero de 1928<sup>3</sup> (según el artículo 83).

La característica de Jefe de Gobierno<sup>4</sup> la adquiere según lo dispuesto en el artículo 89 Constitucional. Desde el texto jurídico de 1917 se establecen las facultades y obligaciones a las que está sometido Poder Ejecutivo. Aquí el artículo original:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a

---

**2Jefe de Estado:** Denominación que adquiere la persona que ejerce las máximas funciones de representación del Estado en el orden interno y en el ámbito internacional. En los sistemas monárquicos el individuo en quien recae dicha representatividad se denomina rey, y en los sistemas democráticos, presidente. En los sistemas parlamentarios se deja al jefe de Estado el ejercicio de las funciones representativas y al jefe de gobierno el ejercicio de la administración pública. En los sistemas presidenciales el jefe de Estado combina las funciones representativas y gubernamentales.

<sup>3</sup> La reforma fue presentada por el senador Higinio Álvarez ante el pleno en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores el 10 de Octubre de 1927. La reforma proponía la modificación al artículo 83 Constitucional sobre dos aspectos: la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años, además de la prolongación de los puestos de diputados y senadores, de tres y cuatro años respectivamente; la otra modificación que proponía era imponer el principio de la no reelección presidencial, con lo cual queda tajantemente prohibido reelegirse por ningún motivo.

**4 Jefe de Gobierno:** Es el superior jerárquico de la función ejecutiva dentro de un sistema político. En el sistema parlamentario lleva el título de primer ministro o primer y es elegido por los miembros del parlamento. En el sistema presidencial este título lo ostenta el presidente de la República quien es elegido por el voto directo y ejerce simultáneamente las funciones administrativas, políticas y representativas, con lo que se homologan sus atribuciones con las de Jefe de Estado.

los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV.- Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.

VI.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX.- Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

XI.- Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente. XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.

XVII.- Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

En el artículo podemos encontrar las siguientes peculiaridades: en primer lugar, podemos observar la independencia que tiene el Poder Ejecutivo del Legislativo, es decir, a diferencia de los sistemas parlamentarios el Presidente no emana de Congreso, no tiene responsabilidad ante él, y este no le puede dar una voto de censura; en segundo lugar, el Poder Ejecutivo tiene la libertad de nombrar y remover a los Secretarios de Estado, mismos que tampoco tienen ninguna responsabilidad ante el Congreso, pero si deben de dar cuenta al mismo (según lo estipulado en el artículo 91 Constitucional); en tercer lugar, observamos que tiene facultades en varios ámbitos, por ejemplo: en materia de política exterior, en la integración y funcionamiento del Poder Judicial, posee el control de las Fuerzas Armadas, en el procesos agrarios, en materia de indultos, detenta la jefatura de la administración pública y cuenta con una gama amplia de facultades en el proceso legislativo, misma que retomaremos más adelante en un apartado especial.

Como menciona el ex Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1977: 142): “la rama ejecutiva ha sido, tradicionalmente, la más poderosa del gobierno contra la dictadura. Esto explica porque la constitución de 1857 intentó restarle poder al Presidente de la República y fortalecer al Congreso aunque el resultado estuvo distante del propósito enunciado”, la Constitución fortalece al Ejecutivo entregándole excesivas facultades constitucionales, mismas que con el devenir del tiempo se han visto en la necesidad de reformar para seguir fortaleciéndolo, pero también para restarle poder, como lo podemos ver en el Cuadro 2.1 que refleja las reformas que se le han hecho al artículo 89 desde su aparición.

Al respecto conviene decir que a pesar de que el ordenamiento jurídico de 1917 contó con algunos rasgos parlamentarios, por ejemplo: el refrendo, el informe presidencial anual ante las cámaras del Congreso y las obligaciones de comparecencia los secretarios de despacho ante las mismas, ninguna de ellas pudo disminuir la pureza de aquel sistema presidencial.

### **2.2.2 FACULTADES METACONSTITUCIONALES**

En segundo lugar, tenemos las facultades metaconstitucionales. Según Jorge Carpizo las identifica como aquellas que no se encuentran explícitamente escritas en la Constitución, pero que son avaladas por los actores políticos, el titular del Ejecutivo y la sociedad. Las facultades metaconstitucionales se fueron adquiriendo durante el largo periodo de tiempo después de la Revolución de 1910, mediante las cuales el Presidente de la República fue adquiriendo y ocupando mayores espacios de poder, lo que ocasionó la concentración del mismo y un cúmulo de facultades no explícitas en el primer mandatario.

Una característica de las facultades no explícitas es el grado de legitimidad que lograron alcanzar entre la clase política y la sociedad en general durante todo este periodo de tiempo, como lo menciona Fernando Serrano; “existía una idea generalizada y compartida tanto del derecho del Ejecutivo para ejercerlas, como del deber de respeto que los actores políticos debían a dichas atribuciones; en

resumen, el sentimiento generalizado de legitimidad de las mismas” (Serrano 2006: 3). Este tipo de facultades hicieron que se concentrará un mayor control del gobierno, la administración pública, las empresas paraestatales, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los gobiernos locales por parte de la presidencia de la república, mismas que tuvieron una fácil implantación en el sistema político mexicano debido al vacío de poder y la crisis institucional que existió durante el periodo revolucionario.

La teoría de la división de poderes quedó desdibujada gracias a las facultades metaconstitucionales, puesto que no existía un equilibrio político entre los poderes de la unión, es decir, no existía un sistema de pesos y contrapesos (*Check and Balance*<sup>5</sup>) entre ellos que permitiera la separación de funciones y la separación de facultades de cada uno. Los aspectos políticos y culturales fueron los que permitieron la implantación de la cultura de un modelo autoritario, el autoritarismo paternalista y el estilo personal de gobernar del presidente en turno los que encaminaron el funcionamiento del sistema político mexicano por más de siete décadas.

Las principales facultades metaconstitucionales con las que contó el presidente mexicano fueron principalmente: la jefatura del partido oficial (PRI), la designación de su sucesor, la designación y remoción de los gobernadores y la aprobación de los cargos de elección popular como senadores, diputados federales, diputados locales y alcaldes. Todas estas facultades aunadas a las facultades constitucionales, amplias de igual manera, permitieron que el presidente llegara a considerarse como omnipresente en el sistema político.

---

<sup>5</sup> **Check and Balance.** Este término proviene del constitucionalismo anglosajón, pero, como la propia separación de poderes, es generalmente atribuido a Montesquieu. *Checks and balances* se refiere a varias reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas limitar a otra, por ejemplo, mediante el veto que el presidente de los Estados Unidos tiene sobre la legislación aprobada por el Congreso, o el poder del Congreso de alterar la composición y jurisdicción de los tribunales federales.

**Cuadro 2.1. Reformas al Artículo 89 Constitucional**

Numero de Reforma	Reforma	Fecha de publicación en el DOF
1 <sup>a</sup>	<b>Fracción XI.</b> Convocar a sesiones extraordinarias	24/11/1923
2 <sup>a</sup>	<p><b>Fracción XVII.</b> Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y sostener los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados.</p> <p><b>Fracción XVIII.</b> Nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, licencias y renunciaciones de ellos a la Cámara de Senadores.</p>	20/08/1928
3 <sup>a</sup>	<p><b>Fracción IV.</b> Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y empleados superiores de Hacienda.</p> <p><b>Fracción V.</b> Nombrar a los demás oficiales del Ejército Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.</p> <p><b>Fracción VI.</b> Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente</p>	10/02/1944
4 <sup>a</sup>	<b>Fracción XVI.</b> Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República no podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente.	21/10/1966
5 <sup>a</sup>	<b>Fracción XVI.</b> Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República no podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión	21/10/1996

	Permanente.	
6ª	<b>Fracción II.</b> Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, remover a los diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión o remoción no estén determinados de otro modo de la Constitución o en las Leyes	08/10/1974
7ª	<b>Fracción II.</b> Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión o remoción no estén determinados de otro modo de la Constitución o en las Leyes.  <b>Fracción XVII.</b> Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	10/08/1987
8ª	<b>Fracción X.</b> Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.	11/05/1988
9ª	<b>Fracción II.</b> Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión o remoción no estén determinados de otro modo de la Constitución o en las Leyes.  <b>Fracción XVII.</b> Se deroga	25/10/1993

10 <sup>a</sup>	<p><b>Fracción II.</b> Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, remover a los diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión o remoción no estén determinados de otro modo de la Constitución o en las Leyes.</p>	31/12/1994
	<p><b>Fracción IX.</b> Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.</p>	
	<p><b>Fracción XVI.</b> Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente.</p>	
11 <sup>a</sup>	<p><b>Fracción VI.</b> Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.</p>	05/04/2004
12 <sup>a</sup>	<p><b>Fracción X.</b> Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.</p>	12/02/2007
13 <sup>a</sup>	<p><b>Fracción X.</b> Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en</p>	19/06/2011

las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

14<sup>a</sup>

**Fracción II.** Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

10/06/2012

**Fracción III.** Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

**Fracción IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

15<sup>a</sup>

**Fracción XIX.** Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley.

07/02/2014

16ª

**Fracción II.**

... Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo. En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

10/02/2014

**Fracción IX.** Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución.

**Fracción XVII.** En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

17ª

**Fracción XIV.** Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

29/01/2016

Fuente: Elaboración propia partir de la información brindada en la página web de la Cámara de Diputados [en línea] [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

A) *Jefe del Partido Oficial.* La creación de un partido que reuniera a los principales sectores de la sociedad mexicana permitió la concentración del poder político en el Presidente de la República, este binomio, presidente-partido viene a ser la clave para configurar las principales facultades metaconstitucionales como la designación de su sucesor y de cualquier cargo de elección que mediante las llamadas “reglas de oro” o “reglas no escritas” (lealtad y disciplina) en diferentes ocasiones permitían el triunfo de una carrera política.

Al momento de asumir la presidencia de la república se asumía indirectamente el puesto de líder de partido. Esta posición permitía al presidente de alguna manera tener el control de los diferentes sectores de la sociedad mexicana concentrando la toma de decisiones, en un comité ejecutivo nacional, mismo que estaba comandado por el presidente. Y como lo menciona Jorge Carpizo (1978: 191): “el hecho de ser el jefe del PRI, otorga al presidente una serie de facultades más allá del marco constitucional, como son, tal y como ya lo hemos asentado, la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, senadores, de la mayoría de los diputados, y de los principales presidentes municipales”.

B) *Sucesión Presidencial.* Este procedimiento se da mediante el mecanismo conocido como “EL Tapado”, con el cual el presidente escoge y selecciona a su sucesor. Daniel Cosío Villegas (1975: 51) escribió que “el Presidente saliente escoge a su sucesor y tiene para ello un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el ‘escogido’ no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad es difícil, o que, como se ha expresado, cometa un ‘disparate garrafal’. Por tanto, su discrecionalidad es casi absoluta”, hasta que con el llamado “dedazo” se da a conocer al candidato a presidente de la república.

La facultad de designar al sucesor cooperó a consolidar la unidad del partido oficial, y de alguna manera, fomentó la estabilidad política que en varias ocasiones terminaba en conflicto al momento de la sucesión. Aunque, por otro lado, fue un juego malicioso, que se basó en una serie de confusiones y engaños, pues el presidente en turno a pesar de tener a su candidato dentro de su gabinete lo mantenía oculto sin ni siquiera comentarlo entre los que competían por el cargo. Tal mecanismo permitió que el señor presidente fuera obedecido por los secretarios de estado que pretendían aspirar al cargo presidencial.

De esta manera el presidente en turno lograba transferir el poder con cierto grado de estabilidad, evitando los conflictos políticos que este proceso provocaba, logrando un consenso entre los diferentes y más importantes sectores de la sociedad mexicana.

*C) Designación y remoción de gobernadores, senadores, diputados federales y locales y alcaldes.* Durante el dominio del Partido Revolucionario Institucional la designación de estos cargos era la designación que, hacia el propio presidente en turno, de acuerdo con Carpizo, “una vez nombrados, el presidente tiene una serie de controles sobre los gobernadores [senadores, diputados y alcaldes], como son las ayudas económicas y las obras a los insuficientes presupuestos locales, amén de controles de carácter político” (Carpizo 1978:198).

La designación de los gobernadores y de los principales líderes de la Cámaras permitía al presidente desahogar su agenda de trabajo mediante las diferentes reformas constitucionales que se proponía ejecutar durante su gobierno, porque como veremos más adelante, la mayor parte de la legislación provenía del Ejecutivo. La disciplina de partido que predominó durante los gobiernos priistas se llevó a cabo de tal manera que tanto gobernadores, senadores, diputados y alcaldes cedieran a las órdenes del presidente, pues de él dependía el éxito de su carrera política, cuestión que se podía poder truncada en cuanto desobedeciera la llamada “línea”.

Según la visión de Jeffrey Weldon el presidencialismo mexicano requirió de cuatro elementos necesarios para su ejecución: a) el diseño constitucional de un sistema presidencial fuerte; b) la existencia de un gobierno unificado, como lo vimos en el capítulo anterior, la existencia de un partido que controle las cámaras de Congreso y la presidencia de la república; una disciplina partidaria rigurosa que garantice que en ambas cámaras de Congreso se lleven a cabo votaciones cohesionadas y coherentes con las posiciones presidenciales; y d) el reconcomiendo por las fuerzas políticas del liderazgo presidencial dentro del partido oficial capaz de mantener la cohesión y disciplina, con esas últimas haciendo alusión a las facultades metaconstitucionales. La visión de Weldon hace referencia a que si llegara a desaparecer cualquiera de estas cuatro condiciones desaparecería el presidencialismo que predominó en la época priista y comenzaríamos a hablar de un nuevo sistema presidencial con un nuevo equilibrio entre los poderes de la Unión.

### **2.3 LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO DURANTE EL PREDOMINIO DEL PRI**

Legalmente, la Constitución Política faculta al Presidente de la República para incidir en diferentes etapas del proceso legislativo, entendido este, como una serie de etapas a cargo de diputados y senadores para que una ley sea creada, modificada o derogada, regulado según los artículos 71 y 72 constitucional. En primer lugar, El presidente tiene como facultad explícita según el artículo 71 de iniciar leyes junto con el Poder Legislativo, legislaturas estatales y ciudadanos; y a partir de 2011 donde se faculta al presidente para enviar una iniciativa preferente al inicio de cada periodo ordinario de sesiones.

Además, el Presidente de la República tiene la facultad de objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envíe el Congreso (según el Artículo 72 incisos A, B Y C). Por mucho tiempo también se contó con el “veto de bolsillo” que es la práctica del ejecutivo de no hacer observaciones y tampoco mandar a publicar la ley o decreto, sin embargo, fue hasta la reforma del 17 de agosto de 2011 donde se eliminó

dicha posibilidad, al otorgarle al Presidente de la cámara de origen ordenar su publicación vencidos los plazos legales.

Por último, el Presidente cuenta con dos opciones al recibir el decreto aprobado por el Congreso, como ya mencionamos puede realizar observaciones al decreto aprobado remitiéndolo nuevamente a su cámara de origen; o bien, puede promulgarlo, y entonces, mandarlo para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley. El Ejecutivo aprueba con su firma y autoridad que se han cumplido las formalidades anteriores, y ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación (según el Artículo 72 inciso C)

La suma de estas facultades formales y sobre todo las facultades metaconstitucionales permitieron contar con una figura presidencial omnipresente durante la etapa del partido hegemónico en todo el sistema político mexicano, a tal grado que la predominancia del Ejecutivo llegó a desdibujar la división de poderes con estipulada desde la constitución de 1917. El poder Ejecutivo y el Legislativo fueron acaparados por el mismo partido (el PRI), y si recordamos una de las características del presidencialismo mexicano fue dotar al Ejecutivo como el líder del partido, situación que vulneró al Legislativo al ver canceladas sus facultades de control y vigilancia sobre el Ejecutivo.

Fueron dos de las facultades metaconstitucionales las que permitieron que el Ejecutivo gozara de una predominancia frente al legislativo. El ser nombrado líder del partido y tener la facultad de designación para cualquier cargo de elección popular fueron la fórmula para poder minimizar al Legislativo durante esta etapa. Estas dos facultades permitieron tener bajo control al Legislativo, por un lado, al tener la poseer la Presidencia de la República y el Congreso bajo un solo partido (gobierno unificado) permitió que cualquier iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo fuera aprobada sin la más mínima negociación, solamente se seguía la línea del señor Presidente.

Bajo la regla de oro: "lealtad y disciplina" fue como tuvo el control del Legislativo, pues los mismo legisladores sabían que si votaban en contra a las propuestas

enviadas por el Ejecutivo ponían en peligro su propia carrera política, fue así que el sistema político funcionó bajo la predominancia de un solo poder, bajo un panorama desolador para el Legislativo, pues la existencia de pesos y contrapesos entre ambos poderes provocaron durante muchas décadas un desequilibrio, donde sólo existió la subordinación de Congreso convirtiéndolo en un mero tramitador de las iniciativas y decisiones del Ejecutivo

### **3. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO TRAS LA APARICIÓN DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.**

#### **3.1. 1997 EL PUNTO DE INFLEXIÓN. CAUSAS Y EFECTOS**

Durante más de siete décadas el partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional) vio inalterado su poderío en casi todos los espacios y arenas del poder político. A pesar de ello, el desgaste de un sistema presidencial caracterizado por la predominancia del Poder Ejecutivo frente a los demás poderes de la unión exigía cambios de fondo en el sistema político mexicano. Por ello, desde el año de 1977 se comenzaron a gestar las primeras reformas político-electorales, en su mayoría propuestas desde la Presidencia de la República, con el objetivo de obtener mayor presencia de la oposición partidista en la vida política del país.

Tras dichas reformas las prácticas y los métodos utilizados por la presidencia dominante se volvieron incongruentes con el Estado reformado. Recordemos que una de las principales características con las que contó el sistema presidencial mexicano fue la inexistencia de una verdadera división de poderes, con esto quiero señalar, la predominancia que existió por parte del Ejecutivo frente al Legislativo, este último entendido como legitimador de las decisiones del primero. Como lo menciona Gabino Solano:

El viejo modelo de convivencia se agotó, dando lugar a la pluralidad en la representación política y a un ejercicio cada vez más efectivo de los mecanismos constitucionales de control del poder político. Es ampliamente aceptado que el predominio del poder Ejecutivo sobre las otras ramas del poder político se fundó, no en el arreglo constitucional sino en las facultades metaconstitucionales del presidente, de modo que al desaparecer éstas, por efecto del cambio político, se diluyó la poderosa presidencia imperial. (Solano 2006: 52)

La confirmación de los efectos que traerían las reformas político-electorales se hacen visibles en la elección de 1988, cuando por primera vez el PRI pierde la mayoría calificada<sup>6</sup> al obtener tan solo 262 de los curules (52.40%) quedando a 72 curules (14.40%) del porcentaje requerido para poder modificar la constitución. Esta particularidad es la que había permitido en el pasado que el Presidente pudiera modificar la constitución; sin embargo, al no contar con dicha cantidad de votos, el Ejecutivo se vio en la necesidad de negociar, pactar acuerdos y consensos con otra fuerzas políticas para la aprobación de cualquier iniciativa que intentara reformar la Constitución, pues su poder de maniobra quedó limitado a llevar a cabo reformas a leyes ordinarias las cuales necesitan de una mayoría absoluta (50%+1 de la votación), que sin ningún inconveniente podía realizar.

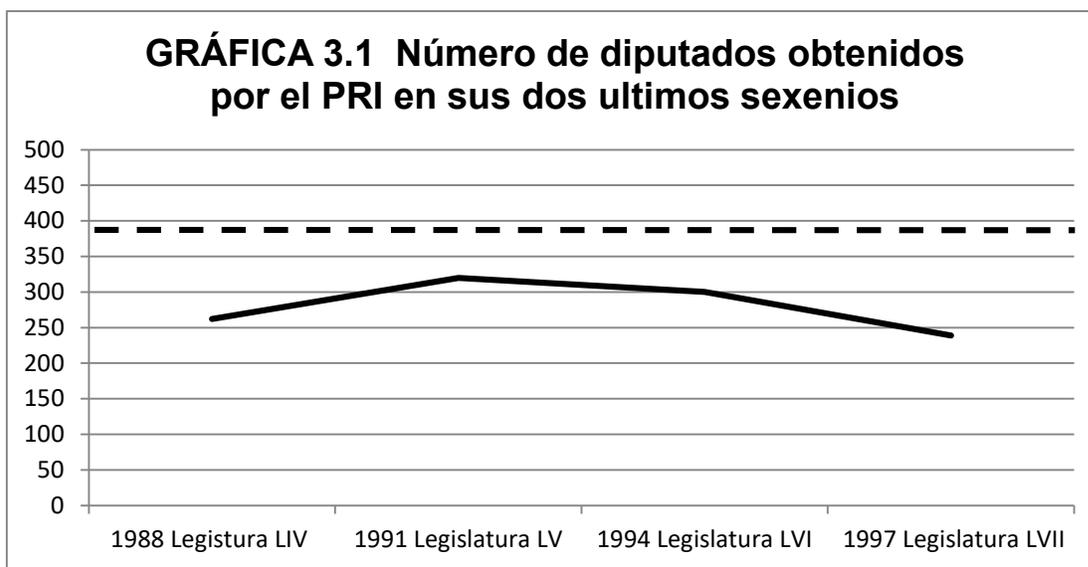
La tendencia de no contar con la mayoría calificada perduró durante los dos últimos sexenios del PRI, no contar con dicha mayoría fue una característica que de alguna manera mostró el debilitamiento que iban adquiriendo las atribuciones del Presidente. El año de 1988 es considerado por Alonso Lujambio en gran parte de su obra, como un “hecho de extraordinaria relevancia política para México porque echó andar una parte esencial de la maquinaria constitucional que se mantuvo inerte por décadas, [el Poder Legislativo] (Lujambio 2010:176-177) además la considera como la fecha en la cual México comienza su transición a la democracia, y con ella al acotamiento de enormes poderes presidenciales.

En la **Grafica 3.1** se muestra cómo durante los dos últimos sexenios priistas el lograr una mayoría calificada en la Cámara de Diputados le fue imposible al partido del Presidente. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, como ya lo mencionamos anteriormente, en la *Legislatura LIV* logró 262 curules; en la *Legislatura LV* obtuvo 320 curules (64.00%), faltándole 14 curules (2.80%); por otro lado, Ernesto Zedillo en la Legislatura LVI conquistó 300 curules (60.00%) haciéndole falta 34 curules (6.80%); por último, en la Legislatura LVII las cosas

---

<sup>6</sup> Según el Artículo 135 Constitucional, se requiere de las dos terceras partes de la votación, en el caso específico de la Cámara de Diputados se requiere de 334 votos a favor para poder aprobar una reforma a la Carta Magna.

empeoraron alcanzando tan sólo 239 curules (47.80%) haciendo visible una mayor necesidad de apoyo, pues necesitaba de 95 curules (19.00%) para poder modificar la constitución. En este último caso, obteniendo el apoyo del Partido Acción Nacional, que alcanzó 121 curules (24.20 %), se lograría llevar a cabo una reforma constitucional.



FUENTE: elaboración propia con base en la información obtenida en la página de la Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/>

La línea punteada hace referencia a la mayoría calificada (375 diputados) para llevar a cabo una reforma constitucional, que, en este caso, durante estos dos sexenios en ninguna legislatura el partido del Presidente no logró obtener.

Con el paso de los años la situación se complica y los efectos de una mayor pluralidad hacen teñir de varios colores e ideologías a la Cámara de Diputados. Las elecciones federales intermedias del 6 de Julio de 1997 ponen en relieve el descontento social que existía frente a las acciones de gobierno de Ernesto Zedillo que habían llevado a una crisis política, económica y social al país. El principal factor de descontento fue la inestabilidad financiera, pues conllevó a devaluación del peso, niveles elevados de desempleo, caída del salario e inflación mismos que se vieron reflejados en las urnas electorales.

En dicha elección el partido del presidente obtuvo 239 curules equivalentes al 47.80% de las curules en la Cámara de diputados. Tras los resultados de esta elección presenciaríamos por primera ocasión en la historia posrevolucionaria un

gobierno dividido en México en donde el partido del presidente no contó con una mayoría parlamentaria que le ayudara a desahogar su agenda legislativa. Es evidente entonces que “cuando el PRI pierde la mayoría absoluta (la mitad más uno) de los escaños de la Cámara de Diputados, México le está diciendo el último adiós al hiperpresidencialismo posrevolucionario, y se [da paso] a la potencialización extraordinaria [sic] del papel de la legislatura” (Lujambio 2010: 130).

Existe consenso en la literatura en tomar de referencia al año de 1997 como un antes y un después en el sistema presidencial mexicano. Por su parte, María Amparo Casar (2013), considera que “en 1997 las elecciones dieron como resultado un gobierno sin mayoría [con lo cual] el trabajo legislativo sufrió una transformación aún más profunda” con ello quiere dar a entender que se dio una modificación en la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo y el Legislativo, haciendo una transición de comportamientos tradicionales a mecanismos de control y balance entre ambos poderes.

Sumado a esta visión está la de Alfonso Lujambio (2010a:232) que en su afamado artículo “1997 o adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y Gobierno Dividido en México” donde hace referencia a este año como el punto de inflexión pues “después de setenta y ocho años de gobierno unificado –esto es, de gobiernos en los que el partido contó con el control mayoritario y férreamente disciplinado en ambas cámaras del Congreso- desaparece por primera vez en la época posrevolucionaria” quedando atrás los años en los que el PRI lograba obtener una inmensa mayoría permitiéndole acaparar un enorme poder presidencial. Con la aparición del primer gobierno dividido se ve concretado el debilitamiento del Presidente que desde 1988 se venía dando progresivamente.

La nueva regla del sistema político mexicano desde este punto de inflexión sería: Desde 1988 toda reforma constitucional necesitó de la negociación y consenso con uno o más partidos para poder consolidar una modificación a la Carta Magna. Y a partir de 1997 no sólo las reformas constitucionales, sino cualquier ley ordinaria necesitaron del partido del presidente en minoría más el apoyo de uno o

más partidos para poder ser aprobada. El cambio escalonado que se dio desde estas dos fechas ha generado la exigencia, como ya mencionamos, de pactar acuerdos, construir consensos y compartir responsabilidades entre los diferentes actores políticos.

La regla de no contar con mayorías apareció para quedarse en las seis legislaturas analizadas. Podemos observar en la **Tabla 3.1** que en la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo el PRI alcanza una cifra récord en la votación, colocándolo por primera ocasión como primera minoría con el 47.80% de la composición de la Cámara de Diputados. Durante la *Legislatura LVIII* de Vicente Fox la situación se agrava, el partido del presidente no contó con la mayoría y la primera minoría fue priista aunque fue por un nivel mínimo, el 0.60%, requirió de 129 votos (25.80%) para una reforma constitucional; en la *Legislatura LIX* el partido del presidente quedó como segunda minoría con 149 votos (29.80%) faltándole 185 curules (37.00%) para llevar a cabo una reforma constitucional y 102 (20.40%) para reformar leyes ordinarias.

En la *Legislatura LX* perteneciente al sexenio de Felipe Calderón, el PAN obtuvo una recuperación obteniendo la primera minoría con 206 curules (41.20%); mientras que en la *legislatura LXI* volvió a sufrir una caída que lo llevó a ocupar la segunda minoría con 142 curules (28.40%); en esta ocasión para una reforma constitucional necesitó de 233 votos (46.6%) y para una reforma a una ley ordinaria 109 votos (21.80%) a favor. El contexto fue diferente para el inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, quien logró colocarse como primera minoría con 214 curules (42.80%), necesito de 120 votos (24.00%) para una reforma constitucional y tan solo 37 votos (7.40%) a favor para reformar una ley ordinaria.

De esta manera, el año de 1997 puede ser visto como un punto relevante en la transición democrática de México, la aparición de los gobiernos divididos derribaron los enormes poderes (formales y metaconstitucionales) del Presidente, ya que el arribo de la pluralidad en las instituciones de representación política, en

**TABLA 3.1**  
**Composición de la Cámara de Diputados por Partido**  
**(1997-2105)**

<b>Partido</b>	<b>LVII</b> <b>(1997-2000)</b>	<b>LVIII</b> <b>(2000-2003)</b>	<b>LIX</b> <b>(2003-2006)</b>	<b>LX</b> <b>(2006-2009)</b>	<b>LXI</b> <b>(2009-2012)</b>	<b>LXII</b> <b>(2012-2015)</b>
<b>PRI</b>	239 (47.80)	208 (41.60)	224 (44.80)	106 (21.20)	242 (48.40)	214 (42.80)
<b>PAN</b>	121 (24.20)	205 (41.00)	149 (29.80)	206 (41.20)	142 (28.40)	113 (22.60)
<b>PRD</b>	125 (25.00)	54 (10.80)	97 (19.40)	127 (25.40)	63 (12.60)	99 (19.80)
<b>PVEM</b>	6 (1.20)	17 (3.40)	17 (3.40)	17 (3.40)	22 (4.4)	27 (5.40)
<b>PT</b>	7 (1.40)	8 (1.60)	6 (1.20)	11 (2.20)	14 (2.80)	11 (2.20)
<b>CONVERGENCIA</b>	-	1 (0.20)	5 (1.00)	18 (3.60)	-	10 (2.00)
<b>PSN</b>	-	3 (0.60)	-	-	-	-
<b>PAS</b>	-	2 (0.40)	-	-	-	-
<b>PNA</b>	-	-	-	9 (1.80)	8 (1.60)	10 (2.00)
<b>MC</b>	-	-	-	-	6 (1.20)	12 (2.40)
<b>PSD</b>	-	-	-	5 (1.00)	-	-
<b>MORENA</b>	-	-	-	-	-	12 (2.40)
<b>INDEP.</b>	2 (0.40))	2 (0.40)	2. (0.40)	1 (0.20)	3 (0.60)	2 (0.40)
<b>TOTAL</b>	<b>500 (100)</b>	<b>500 (100)</b>	<b>500 (100)</b>	<b>500 (100)</b>	<b>500 (100)</b>	<b>500 (100)</b>

FUENTES: Elaboración propia con base a los datos proporcionados en la página de la Cámara de Diputados <http://siti.diputados.gob.mx/>

Los datos entre paréntesis corresponden al valor relativo respecto al número total de diputados por partido en la Cámara de Diputados.

Siglas de los partidos: PRI: Partido Revolucionario Institucional, PAN: Partido Acción Nacional, PRD: Partido de la Revolución Democrática, PVEM: Partido Verde Ecologista de México, PT: Partido del Trabajo, PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista, PAS: Partido Alianza Social, PNA: Partido Nueva Alianza, MC: Movimiento Ciudadano, PSD: Partido Social Demócrata, MORENA; Movimiento de Regeneración Nacional.

Los diputados denominados INDEP, hacen referencia a Diputados sin partido, es decir, legisladores que han renunciado a la militancia de los Grupos Parlamentarios que los propusieron, sin integrarse a otro existente (Ley Orgánica del Congreso General, LOCG, artículo 31).

este caso la Cámara de Diputados, no sólo no permitieron este tipo de desequilibrios sino también logró disminuir el peso del Presidente dando la pauta a una nueva relación entre el Ejecutivo-Legislativo

La aparición de los gobiernos divididos en México brindaron una nueva correlación de fuerzas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; esta relación que desde su creación fue pensada para limitar el equilibrio y autonomía de los poderes, y que no había aparecido durante todo el dominio del partido hegemónico en nuestro país, brindó la posibilidad de un cambio de paradigma. Gracias a este fenómeno el Poder Legislativo recobra autonomía y se convierte en un contrapeso frente a las decisiones del Ejecutivo, una práctica acorde a lo propuesto en la teoría de la división de poderes.

### **3.2 CONSECUENCIAS DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO**

Recordemos que el sistema presidencialista ha sido criticado, específicamente por Juan Linz (1997: 255), por la doble legitimidad que conlleva. Es decir, que tanto el Presidente de la República como la Asamblea o Congreso pueden considerarse legítimos, ya que su origen y su elección se realiza de manera independiente y, por lo tanto, la perduración de cada uno de ellos no depende del voto de confianza o de censura que se presente entre ambos poderes como ocurre en los sistemas parlamentarios. Sumado a esto podemos encontrar los escasos incentivos de cooperación que existen entre poderes; pues la posición ideológica, el grado de disciplina partidista e inclusive la aproximación de la siguiente elección evitan obtener un acuerdo duradero entre poderes.

El problema se agrava en el sistema presidencial con la aparición de los gobiernos divididos. Según la teoría, “los gobiernos divididos producen condiciones que en poco apoyan a la estabilidad y la eficiencia gubernamentales” (Casar 2002: 350) y que llevan al sistema presidencial a un continuo conflicto, bloqueo y parálisis gubernamental entre poderes cuando el presidente no cuenta con una mayoría en

la asamblea que respalde sus políticas debido a la ausencia de mecanismos institucionales que pongan en sintonía al Ejecutivo y al Legislativo.

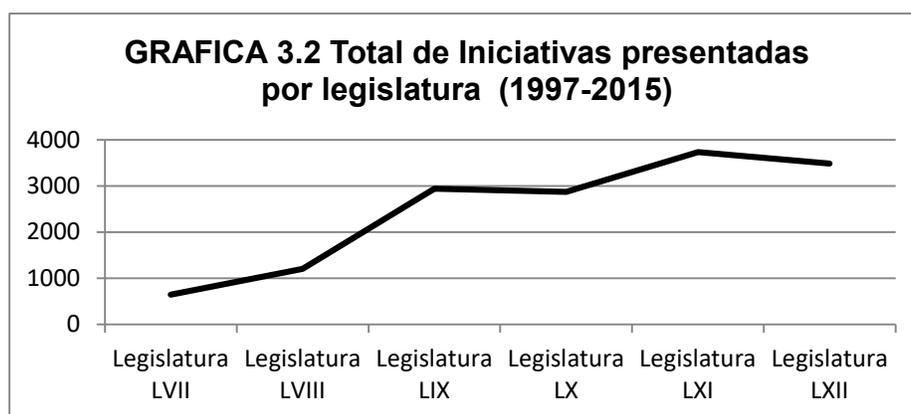
La aparición de los gobiernos divididos en México conllevó una serie de modificaciones en el sistema político mexicano. Uno de los principales cambios se hace presente en la correlación de fuerzas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Según Jeffrey Weldon (citado en Hurtado 2001: 187) uno de los requisitos para que el presidencialismo mexicano pudiera seguir existiendo era la existencia de un gobierno unificado, esto es, el control de ambas cámaras del Congreso de la Unión por parte del partido del Presidente, sin embargo, el fenómeno inédito suscitado en la elección federal de 1997 rompió con esta condición haciendo visible un nuevo contexto, en el cual la predominancia del Ejecutivo sobre el Legislativo dejó de existir.

Los gobiernos divididos han provocado un cambio en la relación Ejecutivo-Legislativo, revalorizando al Legislativo y haciendo valer el principio de la división de poderes, que si bien estaba estipulada en la Constitución no había podido llevarse a cabo “por la presencia de un Congreso estructuralmente débil frente a un Ejecutivo estructuralmente fuerte” (Casar 2002:360). Ya desde 1988 el Poder Legislativo fue adquiriendo una nueva presencia y autonomía, de tal manera, que se “fue convirtiendo en un autor principal en el escenario político y en el proceso de toma de decisiones, sin el cual no era posible gobernar (Valera, 2007). No conforme a ello, la aparición de nuevos controles parlamentarios brindó un poder jamás antes visto al Poder Legislativo, tales como: el procedimiento de creación de normas con rango de ley, controles financieros, participación de las Cámaras en nombramientos presidenciales, comparecencias del gobierno frente al Congreso, el control sobre los viajes presidenciales, las investigaciones parlamentarias y las preguntas e interpelaciones (Mora 2010)

Sin embargo, esta correlación de fuerzas en donde se produce la ausencia de una mayoría del partido del presidente, indica que existieron transformaciones fundamentales en la relación Ejecutivo-Legislativo, pero que no precisamente resultó en una relación de conflicto entre los poderes, una parálisis o desacuerdos

institucionales, al menos no como lo predice gran parte de la teoría, sino que hemos presenciado un nuevo equilibrio institucional en donde el dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo dejó de existir a partir de que el poder se comenzó a compartir. (Lujambio 2000).

Para mostrar lo antes mencionado, en primer lugar, mostraremos el incremento que existió en el trabajo legislativo. En la **GRAFICA 3.2** se muestra el incremento que ha tenido la presentación de iniciativas en la Cámara de Diputados a partir de la aparición del gobierno dividido. Observamos que el crecimiento muy importante, de tal manera, que en la Legislatura LVII se presentaron 641 iniciativas; en la LVIII, 1205; en la LIX, 2939; en la LX, 2869; en la LXI, 3735; y en la LXII 3487. Era difícil predecir que una pluralidad en la cámara provocara un aumento en el trabajo legislativo de un 443.99%, la cual se produjo gracias a la participación de nuevos actores en el escenario político, hecho que abrió la puerta a tal incremento.



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>

Por otro lado, la tasa de aprobación del total de las iniciativas durante las seis legislaciones analizadas alcanza un promedio del 14.79%, un nivel relativamente bajo; además, podemos observar que existe un incremento de las iniciativas presentada, pero no del número de iniciativas aprobadas, pues el promedio de iniciativas desechadas ascendió a un promedio del 77.82%. Es necesario profundizar en la revisión de las iniciativas desechadas antes de sacar alguna conclusión

<b>TABLA 3.2.1 Total de Iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados</b>				
<b>Legislatura</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Pendientes</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Desechadas</b>
<b>LVII</b>	641 (100%)	43 (6.70%)	152 (23.71%)	446 (69.57%)
<b>LVIII</b>	1205 (100%)	53 (4.39%)	312 (25.89%)	840 (69.70%)
<b>LIX</b>	2939 (100%)	116 (3.94%)	421 (14.32%)	2402 (81.72%)
<b>LX</b>	2869 (100%)	75 (2.61%)	385 (13.41%)	2409 (83.96%)
<b>LXI</b>	3735 (100%)	170 (4.55%)	247 (6.61%)	3220 (86.21%)
<b>LXII</b>	3487 (100%)	391 (11.21%)	169 (4.84%)	2643 (75.79%)

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>

La **TABLA 3.2.2** nos muestra una variable útil para el análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo. Si bien en el pasado el Presidente fue nombrado como el “primer legislador”, ya que gran parte de las iniciativas durante la época del partido hegemónico eran propuestas desde la Presidencia de la República, a partir de 1997 el Ejecutivo reduce su papel como legislador. Esta variable señala que no existió problema entre ambos poderes para la aprobación de gran parte de las iniciativas del Ejecutivo, pues el promedio que alcanzan las iniciativas aprobadas es del 83.27%, un número considerable dentro del contexto de gobierno dividido.

Pareciera que el advenimiento de los gobiernos divididos en México no provocó un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Al parecer el Ejecutivo se moderó al momento de mandar sus iniciativas, enviando sólo las que pronosticaban iban a ser respaldadas, tanto por su partido como por la oposición; o simplemente el Ejecutivo ha entendido que para poder llegar a una reforma se deben de construir diferentes acuerdos con otras fuerzas políticas y, por lo tanto, éste ha sido uno de los principales miedos haciendo disminuir el número de sus iniciativas.

<b>TABLA 3.2.2 Total de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo (1997- 2015)</b>				
<b>Legislatura</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Pendientes</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Desechadas</b>
<b>LVII</b>	36	1 (2.77%)	32 (88.88%)	3 (8.33%)
<b>LVII</b>	63	3 (4.76%)	55 (87.30%)	5 (7.93%)
<b>LIX</b>	49	1 (2.04%)	31 (63.26%)	17 (34.69%)
<b>LX</b>	42	0 (0.00%)	38 (90.47%)	4(9.52%)
<b>LXI</b>	32	2(6.25%)	26(81.25%)	4 (12.5%)
<b>LXII</b>	52	5(9.61%)	46 (88.46%)	1(1.92%)

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>

Los datos arrojan que no existió una parálisis como tal, sin embargo, vemos que, si bien se dio un crecimiento en el trabajo legislativo, el número de reformas desechnadas también incrementó. Ricardo Espinoza y Mónica Miguel (2007: 213) mencionan que: “el incremento de la cantidad de iniciativas presentadas no significa que el Congreso sea más productivo o que tenga mejor desempeño. Que se aprueben pocas o muchas iniciativas tampoco indica el nivel de desempeño parlamentario, porque lo relevante son las materias sobre las cuales se legisla”.

De igual manera, María Amparo Casar (2014) no concuerda con aquellos que mencionan que durante los gobiernos divididos ha existido una parálisis en el Congreso, pues:

los hallazgos como resultado de la revisión exhaustiva de los decretos constitucionales lo único que quieren decir es que no ha habido parálisis en el Congreso, que el reformismo constitucional se ha acelerado, que la ausencia de una mayoría para el partido del Presidente no ha sido un obstáculo para la formulación de coaliciones, que las coaliciones suelen ser más amplias que las requeridas por ley y que hay una mayor coincidencia entre el PRI y el PAN. (Casar 2014: 50)

En síntesis, sería necesario examinar el tipo de cuestiones que se está legislando, dejando de lado el número de las iniciativas presentadas y aprobadas, y poner más atención a variables como el alcance, los objetivos, la repercusión, la capacidad y la vigencia de la legislación que se ha aprobado durante los gobiernos divididos en México.

### **3.3 CONSENSO EN MATERIA PRESUPUESTARIA**

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es uno de los momentos en donde la intervención de dos poderes de la unión resulta clave para comprender la correlación de fuerzas existente en el sistema presidencial regido bajo el principio de la división de poderes. El PEF puede ser entendido como un instrumento que indica qué cantidad de dinero público se gastará, además de apuntar cómo y a qué sectores se destinará.

En México según lo estipulado en el Artículo 74 Constitucional será facultad del Ejecutivo enviar una propuesta del PEF a la Cámara de Diputados para su examen, discusión, modificación y aprobación. Esta disposición permite al Legislativo contar con uno de los mecanismos de control más importantes frente al Ejecutivo para evitar una concentración excesiva de poder; de la misma manera, dicho mecanismo requiere de coordinación y cooperación política entre ambos poderes para la aprobación de presupuesto del siguiente año fiscal.

Desgraciadamente, como hemos venido mencionando, bajo el contexto del partido hegemónico no existió una división de poderes como tal. El sistema político centralizado no permitió que el Legislativo llevara a cabo sus facultades de control sobre el Ejecutivo, pues durante ese periodo el Legislativo se limitó únicamente a aprobar la propuesta del PEF sin realizarle modificaciones, por lo cual, el Presidente y el Secretario de Hacienda contaron con un amplio margen de maniobra para la elaboración del presupuesto.

Tal como se ha visto, el año de 1997 marcó un cambio en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo tras la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de

Diputados. Bajo este nuevo panorama, “cuando el PRI pierde la mayoría y la capacidad para aprobar por sí mismo el presupuesto, se denota una nueva dinámica de mayor negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo, adquiriendo este último más incidencia en su aprobación” (Ugalde 2014: 9). Un aumento en la pluralidad en la cámara provocó que la propuesta del presupuesto tuviera que ser negociada con las diferentes fuerzas políticas haciendo cada vez más compleja la negociación bajo los gobiernos divididos y requiriendo de la formación de coaliciones para poder sacar adelante la aprobación del PEF.

La **Tabla 3.3.1** muestra cómo se han aprobado los presupuestos durante la aparición de gobiernos divididos. Uno de las principales características es que el PEF desde 1997 hasta 2015, con excepción de 2000 y 2005 han contado con altos grados de consenso incluso cuando el partido del presidente no ha contado con mayoría en la Cámara de Diputados. En el sexenio de Ernesto Zedillo comenzaron los estirones, pero aun así se lograron acuerdos ha excepción de su último año.

En el sexenio de Vicente Fox existió consenso, ha excepción del caso del presupuesto de 2005, que terminó en una controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo contra la Cámara de Diputados debido al alto número de etiquetación de recursos por parte del PRI y PRD; no obstante, la Suprema Corte de Justicia daría el fallo a favor del Ejecutivo resolviendo que el Presidente tiene la facultad para vetar el presupuesto, aunque éste es un vacío constitucional que hasta la actualidad se viene arrastrando ya que no se encuentra especificado en la Constitución.

En el sexenio de Felipe Calderón, después del bajo índice de legitimidad tras su elección como presidente, una de sus prioridades fue la búsqueda de la unanimidad en la aprobación del PEF; tan es así que el presupuesto para el

**TABLA 3.3.1 Aprobación del Presupuesto de Egresos bajo gobiernos divididos**

Año fiscal	Votación		Coalición
	A favor	En contra	
1998	341	132	<b>PRI+PAN</b>
1999	340	230	<b>PRI+PAN</b>
2000	245	248	<b>PRD PAN</b>
2001	480	0	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+PSN+CONV+PAS</b>
2002	417	0	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+PSN+CONV+PAS+IND</b>
2003	427	41	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+PSN+CONV</b>
2004	370	93	<b>PRI+PAN+PVEM+PT+CONV</b>
2005	323	137	<b>PRI+PRD+PVEM+PT+CONV</b>
2006	367	92	<b>PRI+PAN+PVEM+PT+IND</b>
2007	449	20	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+CONV+PNA+PASC+IND</b>
2008	499	6	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+CONV+PNA+PASC+IND</b>
2009	436	44	<b>PRI+PAN+ PRD+PVEM+PT+PNA+PASC</b>
2010	437	25	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+PNA+CONV</b>
2011	454	13	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+CONV+PNA+SP</b>
2012	425	27	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+MC</b>
2013	460	10	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+PNA+MC</b>
2014	466	18	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+PNA</b>
2015	457	10	<b>PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+PNA</b>

FUENTE:FUENTES: Elaboración propia con base a los datos respecto a las votaciones proporcionadas en la página de la Gaceta Parlamentaria <http://gaceta.diputados.gob.mx/>  
 Siglas de los partidos: PRI: Partido Revolucionario Institucional, PAN: Partido Acción Nacional, PRD: Partido de la Revolución Democrática, PVEM: Partido Verde Ecologista de México, PT: Partido del Trabajo, PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista, PAS: Partido Alianza Social, PNA: Partido Nueva Alianza, PASC: Partido Socialdemócrata, MC: Movimiento Ciudadano, PS: Partido Socialista.  
 Los diputados denominados IND, hacen referencia a Diputados sin partido, es decir, legisladores que han renunciado a la militancia de los Grupos Parlamentarios que los propusieron, sin integrarse a otro existente (Ley Orgánica del Congreso General, LOCG, artículo 31).

ejercicio del año 2008 fue aprobado con 499 votos a favor. La tendencia del consenso ha persistido en la primera legislatura del gobierno de Enrique Peña Nieto pues, como veremos en el siguiente capítulo, el Pacto por México generó un ambiente de consenso y negociación entre las principales fuerzas políticas del país no sólo respecto a las reformas estructurales sino también en materia presupuestaria.

La tabla 3.3.1 además nos muestra el tipo de coalición que fue necesaria para la aprobación del PEF, para ello tomamos como miembros de la coalición a los partidos que tuvieran más del 50% de la votación de sus miembros en el mismo sentido. Vemos que la coalición PRI-PAN ha sido la más recurrente tanto en los gobiernos priistas como en los panistas; por otro lado podemos observar que la alianza PRI-PRD se ha dado en una sola ocasión y sin tener buenos resultados; de la misma manera la alianza PAN-PRD se ha presentado sólo una vez negándole la aprobación del PEF del último año de Zedillo. A pesar de esto, no podemos dejar de lado el papel que los nuevos partidos minoritarios han jugado a la hora de formar coaliciones, pues en un contexto de pluralidad cualquier voto cuenta, habrá que descubrir cuál ha sido su verdadera función y cuáles son las recompensas por su cooperación.

Según la visión de Enrique Carpio (2010) este cambio puede verse de dos maneras: una positiva, que enmarca al Legislativo como un verdadero contrapeso del Ejecutivo en materia presupuestaria; y una negativa, que alerta sobre una posible parálisis institucional. En el caso mexicano, durante estos años no se ha presentado la visión negativa, todo lo contrario, lo que hemos observado es una negociación y consenso entre las principales fuerzas políticas del país, habrá que preguntarse ¿Cuáles han sido los principales factores que han ocasionado este suceso? y ¿Por qué las fuerzas políticas aún estando en oposición deciden cooperar?

La teoría nos diría que la regla sería el bloqueo a las propuestas del Ejecutivo por parte de la oposición; sin embargo hemos presenciado lo contrario al menos en materia presupuestaria, por lo cual la propuesta de Juan Linz queda refutada.

Desgraciadamente la aprobación del PEF se ha hecho con improvisación, con falta de criterios técnicos y alianzas inestables, y aunque el advenimiento de los gobiernos divididos cambió la dinámica de negociación, la consecuencia de los altos índices de consenso han sido la etiquetación y el clientelismo del presupuesto. (Ugalde 2014).

En la nueva dinámica de negociación ha brindado más atención a la llamada “bolsa negociable” que es la suma de los recursos que son reasignables o modificables de la propuesta del presupuesto enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados (Ugalde 2014: 71); y se ha dejado de lado otros componentes más importantes del mismo. De esta manera, que se ve al Legislativo como un órgano encargado de gestionar recursos y no como uno órgano legislador. Esta característica se ha dado principalmente porque los legisladores deciden etiquetar recursos que acarrear beneficios personales o para sus entidades; y por otro lado, se ha dado un intercambio de votos favorables (especialmente de la oposición) a cambio de recursos para llevar a cabo proyectos que les brinden visibilidad política.

En gobiernos divididos los incentivos de la oposición para cooperar con el Ejecutivo son mínimos; a pesar de eso, en lo que se refiere a cuestiones presupuestarias, que es un tema fundamental para el funcionamiento del gobierno no ha existido un percance extremo. Al contrario, los partidos políticos en oposición prefieren negociar antes que verse como los culpables de una parálisis, aunque tal negociación se traduzca en mero marchantismo político, con el único objetivo de generar beneficios tanto partidistas como personales provocando una invasión de facultades entre poderes, puesto que el legislativo no es ningún gestor o diseñador de programas para que etiquete recursos.

La negociación insertada en un entorno de una mayor pluralidad en la cámara no ha sido motivo para la aprobación de un presupuesto “más profesional e informado para definir su contenido de forma integral, para evaluar su impacto y para dar seguimiento puntual a su ejercicio” (Ugalde 2014:13). Se debe seguir trabajando por un nuevo mecanismo de negociación mediante la inclusión

responsable tanto del Ejecutivo como las fuerzas políticas representadas en la cámara para la obtención de un presupuesto eficaz en donde los beneficios no seas partidistas ni personales, sino sean en beneficio de los representados.

### **3.4 DISEÑO EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DURANTE LA ETAPA DE GOBIERNOS DIVIDIDOS.**

La búsqueda de nuevos diseños institucionales que brinden mejores resultados y hagan eficiente la actividad gubernamental ha puesto en la mesa de discusión la reforma del Estado desde hace algunas décadas. Ésta puede ser entendida como un “proceso inducido cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país” (Contreras 2016). O como menciona Alberto Escamilla (2014: 41), “es un proceso en el que las diferentes áreas que componen esta estructura [Estado] redefinen sus objetivos y cambian su estatus jurídico”.

En México, desde la década de los setenta comenzó este proceso reformador a partir de las reformas administrativa y político-electoral del presidente López Portillo; a pesar de ello, y de todas las reformas implementadas por los posteriores presidentes, en su mayoría reformas de corte económico, fue hasta la alternancia política cuando pudimos ver un reclamo sobre la implementación de un nuevo andamiaje institucional, es decir, sobre la Reforma del Estado que necesitaba el país, pero ahora con la peculiaridad de un gobierno sin mayoría que no puede reformar sin antes alcanzar un nivel mínimo de consenso.

La reforma del Estado ha dado pie a un proceso en donde “actores como los partidos políticos, el Ejecutivo, el Legislativo, los gobiernos locales delimitan una agenda con una serie de temas que son atendidos de manera gradual y en donde hay una disputa por introducir los temas de su preferencia” (Escamilla, 2014: 42); dando como resultado las llamadas reformas estructurales, que son aquellas que se aplican a áreas específicas del Estado con el objetivo de sacar de la

vulnerabilidad aun sector que se ha mantenido atrasado y estancado. Por ello, durante los dos gobiernos panistas se intentó llevar a cabo reformas en ramas estratégicas del Estado que permitieran repuntar el desarrollo y competitividad de México ante los nuevos escenarios mundiales. Durante los gobiernos panistas las principales reformas que se intentaron implementar fueron: la fiscal, la energética y la laboral.

La primera de estas reformas, la reforma fiscal, fue la prioridad del Presidente Vicente Fox, pues a unos meses de haber llegado a la presidencia el 3 de abril de 2001 envió al Congreso el paquete de iniciativas que integran la llamada “Nueva Hacienda Pública Distributiva”. Dicha reforma pretendía mejorar el sistema de recaudación de impuestos principalmente a partir del incremento del 15% al IVA a alimentos y medicinas. No obstante, la reforma tuvo el rechazo por parte de la oposición reduciéndola a un impuesto del 5% a alimentos y artículos suntuarios y un aumento del 20% de impuesto a bebidas endulzadas.

En 2003 se vuelve a intentar una reforma fiscal, con la reiteración del incremento del IVA a alimentos y medicinas. En esta ocasión la negociación de la reforma se veía más cerca gracias al apoyo de Elba Esther Gordillo, en ese entonces coordinadora de los diputados del PRI; a pesar de ello la coalición no se concretó en el momento de la votación, todo lo contrario, el PRI votó indisciplinadamente obteniendo como resultado 251 votos en contra, 234 a favor y 4 abstenciones con lo cual nuevamente se veía frustrada la iniciativa de Fox, que no dudó en vetar la decisión del Congreso.

En cuanto a la reforma energética existía un antecedente, la reforma impulsada por el presidente Ernesto Zedillo en el último año de su mandato. Al igual que Zedillo, Vicente Fox presentó el 22 de agosto de 2002 una iniciativa ante la Comisión Permanente que proponía la modernización únicamente el sector eléctrico mediante la apertura de la iniciativa privada. Desgraciadamente la iniciativa no fue bien vista por una parte de los miembros del PRI y del PRD, mismos que evitaron que esta iniciativa pudiera concretarse. Sin embargo, envió otra iniciativa para modificar el sector del gas natural a la Cámara de Diputados el 22 de septiembre

de 2005 que también fue congelada en las comisiones y desechada hasta el 30 de abril de 2013. Fox se veía limitado en este sector que desde su campaña había prometido modernizar y que por falta de consenso no pudo llegar a buen puerto.

Por último, al inicio del periodo ordinario en septiembre de 2002 Vicente Fox presentó una iniciativa para llevar a cabo una reforma laboral, mejor conocida como “Ley o Proyecto Abazcal”. Este intento de reforma se vio frenada por la aparición de una contrarreforma promovida por la Unión Nacional de Trabajadores y el PRD quienes percibían el proyecto de reforma como una manera de flexibilizar las relaciones laborales y un arreglo entre empresarios y el gobierno en beneficio de ellos mismos. Por tanto, la contrarreforma presentada evitó llevar a cabo la reforma laboral que según el presidente hacía falta a México.

En el sexenio de Felipe Calderón la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo mejoró por mucho, tan es así que existieron avances, aunque de corto alcance, en materias que en el sexenio anterior habían sido rechazadas. El consenso en materia fiscal se logró en 2007 gracias a la aprobación al paquete de iniciativas que proponía el nuevo Impuesto Especial a Tasa Única (IETU) del 16.5%, el impuesto a depósitos en efectivo y un incremento paulatino al precio de las gasolinas. En la mayoría de los dictámenes se logró unanimidad entre las principales fuerzas políticas del país, pero sin duda fue la coalición PAN-PRI la que sacó adelante esta reforma, ya que el PRD votó algunos dictámenes en contra, por ejemplo: la Ley del Impuesto Empresarial de Tasa única y Ley de Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

En 2008 fue aprobada una reforma en materia energética impulsada desde el Ejecutivo. Esta reforma tenía como objetivo modernizar al sector petrolero del país maximizando la renta del mismo; a pesar de esto, la iniciativa fue modificada sustancialmente por la oposición (PRI-PRD) haciendo poco visibles los resultados de ésta. La votación de los siete dictámenes que conforman dicha reforma fue votada a favor por los diputados del PAN, además de contar con la ayuda de la gran mayoría de los diputados del PRI. La reforma se quedó corta en temas como la sustentabilidad, refinación, energías renovables, eficiencia energética, cambio

climático, etc. Esta reforma vendría sólo a poner un antecedente para la reforma que aprobó como resultado del Pacto por México

Durante la recta final de su mandato, Felipe Calderón presentó una iniciativa que pretende reformar la Ley Federal del Trabajo que no había sido modificada desde 1970, lo que ocasionaba un freno para avanzar en la competitividad y la economía del país. La iniciativa tenía como objetivo limitar los salarios vencidos, brindar un mercado laboral más competitivo y productivo, regular el *outsourcing* y promover el trabajo decente. Esta reforma puede ser considerada como la primera del Pacto por México, que posteriormente se firmaría entre las principales fuerzas políticas, misma que logró el consenso de la coalición PRI-PAN-PVEM logrando la aprobación en la Cámara de Diputados con 351 votos a favor, 128 en contra y 10 abstenciones. Por otro lado, el PRD no brindó ningún voto a favor a la iniciativa por tratarse, desde su perspectiva de una violación a los derechos de los trabajadores.

La contradicción entre el consenso obtenido en materia presupuestaria y las reformas estructurales fue más que evidente. Si bien es cierto que aumentó el trabajo legislativo, se tuvieron niveles considerables en la aprobación de las propuestas del Ejecutivo y la aprobación del PEF alcanzó alto grado de consenso, podemos ver que las reformas estructurales, que eran consideradas de gran calado para el desarrollo del país, no obtuvieron la aprobación. Durante esta etapa de gobiernos divididos las reformas estructurales fueron víctimas de una parálisis, porque estando en la mesa de debate no fueron aprobadas, y las que han logrado el éxito han sido modificadas desdibijando los objetivos originales. Recordemos que la eficacia del trabajo legislativo no radica en los números, sino en los temas que se legislan, haciéndose cada día más importante la necesidad política de formar mayorías para respaldar los cambios legislativos.

## **4. LA NEGOCIACIÓN: UNA NECESIDAD INAPLAZABLE EN SISTEMAS PRESIDENCIALES CON GOBIERNOS DIVIDIDOS**

### **4.1 LA APARICIÓN DEL PACTO POR MÉXICO**

El 2 de diciembre de 2012, a un día de haber tomado protesta como Presidente de la República, Enrique Peña Nieto junto con los líderes de los principales partidos políticos del país firmaban un pacto de concertación política. Este documento fue llamado “Pacto por México”, que según su sitio web, es aquel en donde “el Presidente de la República junto con los líderes de las principales fuerzas políticas del país, sientan las bases sobre un nuevo acuerdo político para realizar estos cambios [reformas] y, de esta forma, culminar la transición democrática e impulsar el crecimiento económico que genere empleos de calidad para los mexicanos, y permita disminuir la pobreza y la desigualdad”.

Este pacto fue producto de intensas negociaciones que se venían realizando, en un primer momento, de manera bilateral entre el equipo de transición del Presidente electo Enrique Peña Nieto comandado por Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong y los líderes de los principales partidos políticos: Gustavo Madero (PAN) y Jesús Zambrano (PRD). En estas reuniones se acordaron temas sobre la agenda de gobierno “llegando a la conclusión de que en los últimos 15 años de gobierno dividido no se había logrado concretar acuerdos fundamentales que dieran paso al desarrollo del país” (Guerrero 2016:172).

El PAN por su parte decidió comportarse como una oposición responsable con un enfoque constructivo, a pesar de que durante sus dos gobiernos no obtuvo el apoyo suficiente de los partidos de oposición para concretar los cambios que necesitaba el país; sin embargo, en esta ocasión decidieron ser parte de la concertación política convocada por el Presidente electo después de que la elección de 2012 les había acarreado una crisis interna. Por su parte, el PRD sufrió una ruptura; por un lado, estaban los que optaban por consolidar un acuerdo nacional y, por otro, los simpatizantes de Andrés Manuel López Obrador, el cual terminó renunciando al partido al no comulgar con el pacto; a pesar de este

suceso, el líder nacional del partido, Jesús Zambrano, decidió apostar por el acuerdo, aunque gran parte de los militantes del partido no lo reconocieron.

En esta ocasión todos los actores involucrados mostraron la madurez política en este primer ejercicio de negociación, dejando a un lado rencillas y conflictos para inmiscuirse realmente en una posible solución a los problemas que realmente interesan y hacen falta al país. A primera vista podría parecer que hubo un abandono total de los intereses de cada partido; al contrario, los intereses no fueron abandonados por completo, sino fue a partir del diálogo y la negociación como fue posible concretar acuerdos que no distaban mucho de los objetivos de cada una de las fuerzas políticas.

El Pacto por México constó de tres ejes rectores: 1) El fortalecimiento del Estado mexicano; 2) La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y 3) la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Tomando en cuenta estos ejes rectores, se delimitaron cinco acuerdos titulados: 1) Sociedad de Derechos y Libertades, 2) Crecimiento económico, Empleo y Competitividad, 3) Seguridad y Justicia Social, 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y 5) Gobernabilidad Democrática con los cuales se suscribieron 95 compromisos que se tratarían de concretar con el paso de la negociación.

Las críticas al pacto no se hicieron esperar; en Andrés Manuel López Obrador podemos encontrar a su principal detractor, considerando que el Pacto por México como:

“una tomadura de pelo, podemos decir que es demagogia, politiquería, simulación, engaño, (...) lo que quieren en esencia es mantener este régimen de corrupción, de privilegios, quieren mantener la misma política económica que sólo beneficia a una pequeña minoría y afecta a la mayoría de los mexicanos, no sólo a los pobres, también a las clases medias”, aseguró según información de Reforma.

Sin duda alguna, el Pacto por México vendría a ser un suceso inédito en nuestro país, mostrando por primera ocasión la aglutinación de los principales partidos políticos y el Gobierno Federal. Según Francisco Javier Guerrero (2016: 169) el pacto “implicó dar un paso decisivo en la tormentosa y prolongada reforma del Estado (supeditada por más de veinte años a los vaivenes de los intereses de cada administración), al establecer por consenso la agenda de las principales reformas que el Estado mexicano necesita para garantizar el desarrollo”; pues como hicimos presente en el capítulo anterior, en un panorama en donde no se cuenta con mayorías legislativas no existe la certeza de que las iniciativas (en este caso, reformas estructurales) se concreten.

El miedo a la responsabilidad compartida de las decisiones legislativas en el sistema presidencial mexicano bajo un pluralismo político era uno de sus grandes desaciertos, la verdad es que, este mismo error fue el que impulsó a los partidos políticos a darse cuenta de que sin la existencia de acuerdos y diálogo no existía camino alguno para concretar modificaciones al *statu quo*. A pesar de no haberse producido una parálisis o crisis de gobernabilidad durante la etapa de gobierno divididos las grandes reformas quedaron sin consenso debido a la confrontación constante entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

De ahí la importancia histórica y política del Pacto por México, mediante el cual “se crearon las condiciones para acordar y aprobar reformas en diversas áreas y sectores que por décadas han estado paralizados, obstaculizando el desarrollo del país” (Guerrero 2016: 211). En total fueron once reformas que se proponía aprobar; la **TABLA 4.1** muestra cada una de las reformas, la fecha y la manera en que fueron votadas en la Cámara de Diputados, con el objetivo simplemente de hacer visible la necesidad de formar una coalición que permita aprobar la reforma en discusión, más allá del contenido y los resultados de la misma, pues eso sería materia de otro análisis más detallado. Aquí sólo trataremos de mostrar cuál fue la coalición que logró la aprobación de la reforma y, de alguna manera, encontrar cuáles fueron los intereses que cada partido tenía para brindar su apoyo.

**TABLA 4.1** **Votación de las Reformas Estructurales del Pacto por México en la H. Cámara de Diputados**

<b>REFORMA</b>	<b>FECHA DE VOTACIÓN</b>	<b>VOTACIÓN</b>	<b>COALICIÓN</b>
<b>1. LABORAL</b>	28/09/2012	351 a Favor 128 en Contra 10 Abstenciones	<b>PRI- PAN- PVEM</b>
<b>2. EDUCATIVA</b>	21/12/2012	360 a Favor 51 en Contra 20 Abstenciones	<b>PRI- PAN- PVEM</b>
<b>3. NUEVA LEY DE AMPARO</b>	12/02/2013	435 a Favor 18 en Contra 6 Abstenciones	<b>PRI-PAN-PRD- PVEM</b>
<b>4. TELECOMUNICACIONES</b>	21/03/2013	414 a Favor 50 en Contra 8 Abstenciones	<b>PRI-PAN-PRD-PVEM</b>
<b>5. COMPETENCIA ECONÓMICA</b>	21/03/2013	414 a Favor 50 en Contra 8 Abstenciones	<b>PRI-PAN-PRD-PVEM</b>
<b>6. FINANCIERA</b>	10/09/2013	383 a Favor 63 en Contra 14 Abstenciones	<b>PRI-PAN-PRD</b>
<b>7. HACENDARIA</b>	31/10/2013	297 a Favor 162 en Contra 1 Abstenciones	<b>PRI-PRD- PVEM</b>
<b>8. TRANSPARENCIA</b>	26/11/2013	424 a Favor 16 en Contra 4 Abstenciones	<b>PRI-PAN-PRD-PVEM</b>
<b>9. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES</b>	03/12/2013	318 a Favor 114 en Contra 2 Abstenciones	<b>PRI- PAN- PVEM</b>

<b>10. POLÍTICO- ELECTORAL</b>	05/12/2013	409 a Favor 69 en Contra 3 Abstenciones	<b>PRI-PAN-PRD-PVEM</b>
<b>11.ENERGÉTICA</b>	11/12/ 2013	354 a Favor 131 en Contra 0 Abstenciones	<b>PRI-PAN-PVEM</b>

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos proporcionado en la sección de votaciones de la gaceta parlamentaria <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Considerando nuevamente como miembro de la coalición al partido que votó a favor en más de un 50% de sus miembros, podemos observar que en al menos seis reformas: la Nueva ley de Amparo, Telecomunicaciones, Competencia económica, Financiera, Transparencia y la Político-Electoral existió un amplio consenso rebasando los límites legales para modificar la constitución. Temas transversales fueron los que lograron una fuerte mayoría pero no unanimidad al momento de ser votadas, por ejemplo, la reforma que logro un mayor número de votos a favor fue la de Transparencia, lo que mostró que todos los partidos están conscientes de la urgencia del asunto, dicha reforma alcanzó 424 votos a favor: 195 de 213 del PRI, 103 de 114 del PAN y 88 de 100 del PRD.

Al momento de ser votadas las reformas podemos observar que existió un mayor apoyo del PAN en diez de las once reformas Acción Nacional votó las reformas con un 90% de sus miembros a favor, la única que no obtuvo su beneplácito fue la reforma en materia hacendaria. En el caso del PRD el apoyo fue de alguna manera limitado logrando su apoyo en sólo siete reformas, en cinco de ellas se logró con apenas el voto del 50% de los miembros a favor; en cambio, solamente la Nueva Ley de Amparo y la de Transparencia lograron la votación de más de tres cuartas partes de sus miembros.

En contraste, hubo reformas que no contaron con el respaldo de alguna de las fuerzas políticas, como fue el caso de la Reforma Laboral que no contó con ningún voto a favor del PRD; aun así la reforma fue aprobada con 351 votos a favor, 209 de 212 votos del PRI y 114 de 114 del PAN. Otro caso similar lo encontramos con la Reforma Educativa donde nuevamente se hizo presente la coalición PRI-PAN para aprobar dicha reforma con 360 votos a favor, 191 de 213 del PRI, 99 de 114 del PAN y sólo 40 de 114 del PRD. La reforma hacendaria fue votada únicamente entre el PRI y PRD con 297 votos a favor, 199 de 213 del PRI y 64 de 100 del PRD. El Código Nacional de Procedimientos Penales fue avalado por la coalición PRI-PAN con 318 votos a favor, 184 de 213 del PRI y 105 de 114 del PAN.

El Pacto por México en varias ocasiones estuvo a punto de fracturarse por completo. Un momento de crisis se vivió durante el proceso electoral del 7 de julio de 2013, tras conflictos electorales entre el PRI y el PAN por presunta intervención de los gobernadores en las elecciones. Este conflicto fue resuelto con la firma de un *adéndum* de once puntos al Pacto por México orientados a garantizar la transparencia, igualdad, legalidad y respeto de los comicios. Ante escenarios inciertos sobre la continuidad del pacto, los líderes de los partidos y Luis Videgaray, Secretario de Hacienda, y Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, acordaron seguir con el pacto después de la elección de 2013 para impulsar las reformas que quedaban pendientes.

Finalmente, la discusión y aprobación de la Reforma Energética dio por concluido el Pacto por México, generando una crisis luego de que el PRD decidió abandonarlo, con la justificación de que no fueron respetados los acuerdo sobre el contenido de la reforma. La reforma energética fue aprobada por la coalición PRI-PAN con 354 votos a favor, 209 de 213 del PRI y 107 de 114 del PAN. Después de este suceso no se logró recuperar el pacto aunque las negociaciones continuaron, aun así esto marcaría “el fin de este instrumento de concertación política que durante prácticamente un año centralizó el debate nacional y la actividad legislativa en el Congreso de la Unión, sirviendo además como la principal herramienta política del presidente Enrique Peña Nieto para sacar adelante el complejo proceso reformador bajo un esquema de gobierno dividido” (Guerrero 2016: 249).

A pesar de haber entendido que para poder consolidar un proyecto de gobierno es indispensable la negociación y el diálogo con otras fuerzas política, el Pacto por México vino a sentar un precedente nunca antes visto en el país, especialmente en un panorama en donde el Ejecutivo no cuenta con una mayoría legislativa que respaldara su proyecto reformador. El pacto fue un primer ensayo de negociación en la vida política del México pluralista, en donde la unión de las voluntades de los principales partidos políticos consiguió la aprobación de reformas en las que nunca antes se había logrado un consenso.

Sin embargo, sigue existiendo la necesidad de trabajar en negociaciones con una regulación en el reparto de responsabilidades y los costos políticos que deben asumir los partidos políticos al ser partícipes de este tipo de mecanismos de concentración política, motivos que hacen rehuir a los partidos de la negociación y el diálogo. El pacto mostró su debilidad en varias ocasiones, provocando muchas veces su posible rompimiento; se debe trabajar por lograr mecanismos duraderos y estables, con reglas bien establecidas que generen una mayor certidumbre del porvenir, en donde cada uno de los actores partícipes sea consciente de las implicaciones que conllevan este tipo de acuerdos.

#### **4.2 MÉXICO: HACIA UN GOBIERNO DE COALICIÓN**

La Reforma Político-Electoral del 10 de febrero de 2014 fue producto del Pacto por México, que sentó las bases para la formación de un gobierno de coalición que daría respuesta a uno de los compromisos establecidos en el apartado de Gobernabilidad Democrática. Para ello se modificó el Artículo 89 Constitucional adicionando la fracción XVII que faculta al Presidente para:

“En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición”. (Art. 89 de la CPEUM)

Hablar de un gobierno de coalición en sistemas presidenciales no suele ser tan recurrente como lo es en sistemas parlamentarios, en donde comúnmente escuchamos la frase “formar gobierno”; ciertamente en los primeros, los gobiernos de coalición suelen ser considerados como accidentales y poco estables. Sin embargo, la aparición de un mayor número de partidos en la contienda electoral ha aumentado la posibilidad de formar una coalición de gobierno que permita

desmentir las críticas de inestabilidad y debilidad que se le imputan al sistema presidencial, demostrando que el gobierno de coalición es una opción que permite lograr estabilidad política y gubernamental, lo que ha provocado que se vuelvan una constante tanto en democracias parlamentarias como en las presidenciales.

Según Daniel Barceló (2016: 19) un gobierno de coalición puede ser considerado como “la unión del partido en el gobierno con uno o más partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, convocados de manera expresa por el Presidente de la República, para elaborar un programa de gobierno compartido y sometido a la aprobación del Senado”. En la misma sintonía, Adrián Albalá (2009: 11) considera que el gobierno de coalición “es todo gobierno en el que participen distintas formaciones políticas, es decir, un gobierno en el cual las carteras ministeriales están repartidas entre las diferentes fuerzas”.

Optar por un gobierno de coalición puede presentarse por diferentes razones. En primer lugar, este mecanismo puede ser utilizado cuando el presidente se encuentra en minoría, por ejemplo, cuando no se logren los niveles mínimos para aprobar una ley y se requiera del apoyo de una o más fuerzas políticas; en segundo lugar, cuando se tiene la mayoría absoluta, pero el Presidente considera necesario acrecentar su nivel de apoyo en el Congreso por cuestiones de legitimidad; y, por último, cuando simplemente se considera necesario lograr una gobernanza democrática, requiriendo del apoyo de las fuerzas políticas en oposición.

Los objetivos de un gobierno de coalición son el lanzamiento de una acción de gobierno en común y la creación de un gobierno estable (Albala 2009). Esto se llevará a cabo mediante la formación de un acuerdo correspondiente con los actores de otros partidos políticos representados en el Congreso y el Presidente mediante la creación de un programa de gobierno, que en el caso mexicano tendrá que ser ratificado por el Senado de la República. Este programa será ejecutado y evaluado por el Gabinete, que en este caso será visto como un órgano con dos características: multipartidista, es decir, se repartirán las carteras ministeriales con todos los partidos políticos miembros; y colegiado, ya que tomará

las decisiones políticas, las ejecutará y responderá de manera colectiva por el ejercicio de sus funciones. (Barceló: 2016)

En un entorno de pluralidad, en donde no se puede gobernar sin el respaldo de una mayoría legislativa que respalde el programa de gobierno, México ha entendido que permitir la formación de un gobierno de coalición podría dar solución al déficit democrático y al fenómeno de los gobiernos divididos, que si bien no han provocado una severa crisis o parálisis, sí ha postergado los acuerdos en temas fundamentales. Desde Ernesto Zedillo el déficit democrático (obteniendo sólo mayoría relativa y no contando con mayorías en las cámaras del Congreso) se ha hecho más renuente, este presidente alcanzó 48.69% de la votación y en su segunda legislatura apareció por primera ocasión un gobierno dividido; la situación se ha repetido con los sucesores, Vicente Fox logró 42.52%, Felipe Calderón 35.89% y Enrique Peña Nieto con 38.21% todos sin el apoyo de una mayoría legislativa.

De acuerdo con Adrián Albalá (2009:18) se recomienda que “para evitar toda forma de bloqueo institucional e inestabilidad política, los sistemas presidenciales multipartidista han de adoptar valores (entendidos como forma de gobernar o *praxis* política) como la negociación, el reconocimiento de la oposición y las relaciones normalizadas entre el Ejecutivo y el Legislativo”; esto nos lleva a pensar que un gobierno de coalición requiere de la negociación persistente que revierta los defectos del pluralismo partidario que se vive en el país, facilitando de alguna manera la toma de decisiones teniendo en cuenta la postura de todos los partidos miembros. De esta manera, se tendría un programa de gobierno compartido, resultado de la suma de políticas públicas de las diferentes plataformas electorales de los partidos miembros, hecho que, a su vez, permitirá acrecentar los índices de representatividad democrática.

La formación de un gobierno de coalición no le restaría liderazgo al Poder Ejecutivo, al contrario, lo dotaría de ciertas potestades en la dirección política del país, confiriéndole por ejemplo: el monopolio de la iniciativa para la conformación del Plan Nacional de Desarrollo y el programa de gobierno; 2) el monopolio de la

iniciativa para configurar el presupuesto de egresos que lo hace posible y de los ingresos para promoverlo; y 3) potestad constitucional de iniciar todas las leyes que sean necesarias para cumplir con el programa de gobierno (Barceló: 2016). Esto no quiere decir que la conducción política del país se dará de una manera unilateral, sino una vez conformado el gabinete multipartidista tendrán que ser negociados los temas entre sus miembros, y las potestades conferidas al Ejecutivo no se darán de manera separada, sino vendrán a ser complementadas por las del Poder Legislativo, pues las decisiones políticas en un gobierno de coalición dejan de ser un de una sola persona y se tornan colegiadas mediante la integración plural del gabinete.

A diferencia de una coalición electoral, que regularmente son acuerdos temporales e inestables con la finalidad de ganar una elección en específico y luego diluirse en el limbo; o de coaliciones parlamentarias que son utilizadas para lograr acuerdos sobre temas específicos en el Congreso; los gobiernos de coalición son un tipo de acuerdo con un rango más elevado, puesto que los actores coaligados contraen una responsabilidad compartida por una serie de compromisos que no sólo significan ganar una elección, sino tiene que ver con una agenda de gobierno.

Se necesitará de la maduración política de todas las fuerzas participes para llegar a negociaciones fructíferas y lograr que este tipo de coalición sea visto como una alternativa para lograr un mayor índice de estabilidad política y gubernamental, pues con un gobierno de coalición “se da inicio, bien a una futura política más participativa y más democrática en cuanto convergen varias fuerzas políticas representativas en el ejercicio del gobierno, por la vía Ejecutiva del Poder Público; o, por el contrario, también puede tratarse de una optativa, que de adoptarse en un futuro, traiga como consecuencia el abundar aún más en la complejidad, confusión y mala organización de los planes de gobierno” (Valles 2015:).

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

La Constitución de 1917 estableció una división de poderes que se vio diluida durante las décadas del dominio del partido hegemónico (PRI), configurando un

sistema presidencial con un presidente fuerte y omnipresente gracias a las facultades, tanto legales como metaconstitucionales. Estas últimas favorecieron al Presidente para poder contar con el control total de las demás instituciones del Estado, entre ellas el Poder Legislativo. Durante décadas el Legislativo fue visto como mero legitimador de las decisiones que tomaba el Presidente gracias a la característica de gobierno unificado, en donde no necesitó de la ayuda ni la negociación con otras fuerzas políticas. Por el contrario, los ajustes que venía presentando el sistema político desde la década de los setenta han logrado concretarse a través de un pluralismo presente en todas las instituciones públicas.

En 1997 aparece por primera vez en México un gobierno dividido; desde entonces, los presidentes han buscado mecanismos institucionales que logren la negociación y el consenso en ciertos temas para permitirles el deshago de sus agendas de gobierno. En México, comúnmente se ha recurrido a una política de coalición, es decir, se han utilizado las coaliciones electorales como medio para socavar el problema, utilizando este recurso como un mecanismo para posteriormente lograr acuerdos en conjunto; sin embargo, hemos sido testigos de que en muchas ocasiones este tipo de alianzas son temporales y débiles fracturándose una vez pasada la elección; por otro lado, se ha recurrido a las coaliciones parlamentarias sólo como acuerdos interpartidistas para lograr la aprobación de una ley o presupuesto, legislado en temas menores y dejando de lado los temas con mayor relevancia.

Como ya se ha señalado, en nuestro país durante el período de gobiernos divididos no hemos sufrido una parálisis o crisis de gobernabilidad; no obstante, sí se ha carecido de mecanismos institucionales que brinden mayor certeza en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. El Pacto por México, desde mi punto de vista, ha venido a sentar precedente como un acto en donde las principales fuerzas políticas lograron llegar a acuerdos fundamentales que durante muchos años no habían logrado consenso. Y como resultado del mismo, se ha dado la opción de decidir en 2018, la formación de un gobierno de coalición con la idea de compartir el poder entre varias fuerzas políticas.

La implantación de un gobierno de coalición daría solución principalmente al déficit democrático del que han sido víctimas los últimos presidentes, pues al no alcanzar una mayoría absoluta los índices de legitimidad no los han favorecido, en cambio la formación de un gobierno de coalición inmiscuiría a otras fuerzas políticas mediante la negociación de un programa de gobierno en común, en donde las responsabilidades serán compartidas incrementando los índices de representación democrática. Además, la implantación de este novedoso mecanismo daría respuesta al problema de no contar con una mayoría parlamentaria, es decir, a un gobierno dividido, que muchas veces ha debilitado la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo a la hora del desahogo de la agenda legislativa; de esta manera, los acuerdos no se darían mediante una coalición parlamentaria sobre temas muy puntuales sino en la implementación de un programa de gobierno en común.

El sistema presidencial mexicano se ha ido modificando, dejando de lado la opción de cambiarlo por un sistema parlamentario. Se han buscado diferentes maneras de adaptarlo a las nuevas necesidades; en el caso mexicano se ha tenido que adaptar a un entorno multipartidista y plural, que ha provocado la aparición de gobiernos divididos en donde la relación Ejecutivo-Legislativo ha tenido que buscar mecanismos de convivencia para no generar ingobernabilidad. De tal manera, que la opción de implantar un gobierno de coalición considero que viene a ser el mejor remedio para los males que nos ha acarreado el pluralismo dentro del sistema presidencia. Sin embargo, se requiere de la implantación de la cultura de la negociación y de la legislación de la Ley de Gobierno de Coalición Reglamentaria de los Artículos 76 fracción II y 89 fracción XVII, donde se sienten las bases de la formación y disolución de un gobierno de coalición, pero sobre todo de las responsabilidades que implica compartir el gobierno. Con esto daríamos una solución al sistema presidencial en donde el ganador se lo llevaba todo, y el perdedor perdía todo, que muchas veces en gobierno divididos ha ocasionado más bloqueo que cooperación, necesaria para el funcionamiento de este tipo de sistema.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albalá, A. (2009). *Coaliciones Gubernamentales y Régimen Presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur 1983-2005. América Latina* .
- Albalá, J. M. (2001). *Los gobiernos de coalición su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur*. Working Paper.
- Barceló, D. (2016). *Estudios sobre el sistema presidencial mexicano que contiene el anteproyecto de ley del gobierno de coalición*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados.
- Camacho, M. S. (22 de Noviembre de 2010) El Universal. Recuperado el 31 de mayo de 2016, de El Universal: <http://www.uhu.es/ruta/index.php?padre=57&subsec=0>
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Casar, M. A. (2002) *Perspectivas Políticas de un Gobierno Dividido en México*. En Casar M. A & Marván, *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*. México: CIDE, Taurus.
- Casar, M. A. (Enero de 2013). *Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano (1997-2012)*. Recuperado el 29 de septiembre de 2016, de Scielo: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S166520372013000200001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166520372013000200001)
- Cervantes, E. C. (2010). *La aprobación de las finanzas públicas y cambios políticos en dos gobiernos sin mayoría en México 1997-2006*. En Espinosa R.T. & Weldon, J. *El Congreso de la Democracia*. México: Senado de la República, Mesa Directiva
- Colomer, J. M. (2001) *Instituciones Políticas*, Barcelona: Ariel.
- Contreras, R.A. (s.f). *Orden Jurídico*. Recuperado el 31 de Septiembre de 2016, de La Reforma del Estado Mexicano:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/CongresoNac/pdf/1FRCONTRERASPOEX P.pdf>

- Cosío D. V. (1972). *El Sistema Político Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cosío, D. V. (1975). *Compuerta*. México; El Plural.
- De la Madrid, M. H. (1977). *Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Duverger, M. (2000). *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, F. J. (2016). *La concentración política en contextos de democracias fragmentadas: el caso Pacto por México*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados.
- Hamilton, A. & M. J. (1780). *El Federalista*. EUA: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, A. C. (1994). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. México: Fideicomiso Histórico de las Américas Y Fondo de Cultura Económica.
- Hurtado, J. (2001). *El Sistema Presidencial Mexicano. Evaluación y Perspectivas*. México: Universidad de Guadalajara y Fondo de Cultura Económica.
- Lowenstein, K. (1949). *La presidencia fuera de los Estados Unidos*. Estados Unidos: Boletín del Instituto de Derecho.
- Lujambio, A. (2000). *El Poder Compartido*. Un ensayo sobre la democratización mexicana. México: Océano.
- Lujambio, A. (2001). *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*. En Lanzaro, J. Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Lujambio, A. (2010). *La Cámara de Diputados en México. Arreglos institucionales y procesos políticos*. En Lujambio, A. Alonso Lujambio.

Estudios Congressionales. México: Ediciones Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

- Lujambio, A. (2010). *1997 o adiós a la excepcionalidad. Régimen Presidencial y Gobierno Dividido en México*. En Lujambio, A. Alonso Lujambio. Estudios Congressionales. México: Ediciones Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.
- Lujambio, A. (2010). *Presidentes y Congresos: los Estados Unidos, la experiencia y el futuro de México*. En Lujambio, A. Alonso Lujambio. Estudios Congressionales. México: Ediciones Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.
- Mendoza, E. B. (1996). *El presidencialismo mexicano. Génesis de un sistema imperfecto*. México: El Colegio de la Frontera Norte y Fondo de Cultura Económica.
- Montesquieu. (1748). *Del Espíritu de las Leyes*. Ginebra: Porrúa.
- Mora, D. C. (2010). La importancia de la oposición en el ejercicio del control parlamentario. En Espinoza R. T. & Weldon J. *El Congreso de la Democracia*. México: Senado de la República, Mesa Directiva.
- Payne, J. M. & Zovatto, D. (2006). *La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. México: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comprada. Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Nueva York: Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, F. M. (2006) *Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*. México: Serie de Estudios Jurídicos, 3.
- Sill, D. L. (1977). *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar.
- Ugalde, L. C. (2014). *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. Impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*. México: Integralia Consultores, SITESA.
- Valles, G. G. (2015). *Gobierno de Coalición en México*. México Letras Jurídicas.

- Varela, G. H. (2007). El matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática. En Espinoza R. T. & Weldon, J. *Para qué sirve el poder Legislativo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa.
- Velázquez, B. B. (1999). *Teoría del Derecho Parlamentario*. México: Oxford.