



Gobernabilidad, partidos y elecciones en México (1977-2010)

Propuestas en torno
a la reforma política

CHRISTIAN UZIEL GARCÍA REYES
REYNA GUADALUPE VALDEZ CASTRO

10 ^{serie} Breviarios
DE CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA 



Gobernabilidad, partidos
y elecciones en México
(1977-2010)
Propuestas en torno
a la reforma política

CHRISTIAN UZIEL GARCÍA REYES
REYNA GUADALUPE VALDEZ CASTRO



Gobernabilidad, partidos y elecciones en México (1977-2010)
Propuestas en torno a la reforma política

Christian Uziel García Reyes
Reyna Guadalupe Valdez Castro

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática No. 10

Primera Edición, 2010

D.R. © 2010 Instituto Electoral del Estado de México,
Paseo Tolloccan no. 944, col. Santa Ana Tlalpaltitlán,
Toluca, México. C. P. 50160

ISBN 970-9785-62-1 (Serie)
ISBN 978-607-9028-02-2

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo
son responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del
Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita





Introducción¹

A diferencia de otras transiciones, en México no fue necesario un cambio en su forma de gobierno, la Constitución Política establece desde 1917 que es voluntad de los mexicanos constituirse en una República representativa, democrática y federal, integrada por Estados libres y soberanos en todo lo referente a su régimen interior, pero unidos en una federación (artículos 40-41). Sin embargo, habrían de transcurrir ocho décadas para que la formalidad del texto constitucional correspondiera con la realidad política de la nación, y México pudiese ser considerado un país democrático.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, el sistema político mexicano cierra un capítulo más de su historia en el que el acceso al poder se daba a través de la vía armada o, como lo expresara Plutarco Elías Calles, con este hecho terminaría “la era de los caudillos para dar paso a la era de las instituciones”. No obstante, la función concentradora del poder, para la cual fue creado el partido revolucionario, se prolongaría

¹ Una primera versión de este trabajo fue presentada en el III Congreso Internacional de Estudios Electorales “Partidos, elecciones y calidad de la democracia en la globalización” en la Universidad de Salamanca, España, celebrado del 28 al 30 de octubre de 2009. Agradecemos los valiosos comentarios de José Woldenberg para la elaboración de este texto.

por casi siete décadas, avasallando la escena política e impidiendo tanto el crecimiento de la oposición como la instauración de la democracia en México. El partido oficial —que posteriormente cambiaría su denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y, finalmente, a Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946— se había enquistado ya, como una de las dos piezas fundamentales de un sistema político que Daniel Cosío Villegas (1974: 21) describe como el binomio partido oficial-Presidente de la República, que dominaba el espectro político-electoral del país.

De esta manera, la edificación del sistema de partidos y del sistema electoral en México se convertiría en dos procesos acentuados por caracteres autoritarios en el ejercicio del poder. El partido hegemónico, como lo describe Sartori, sería la estructura característica y detonante de una profunda crisis política en México. La aparición de un solo candidato registrado en las boletas electorales de las elecciones presidenciales de 1976, los resabios de los costos políticos del movimiento estudiantil de 1968, las guerrillas urbana y rural, las repercusiones del difícil devenir económico y la imposibilidad de dar cauce, voz y participación a una sociedad cada vez más diversa, mediante un obsoleto esquema autoritario, constituyeron los factores que obligaron al régimen en turno a realizar cambios, aunque conservadores, a las reglas y prácticas de acceso al poder mediante la reforma electoral de 1977, punto de partida del proceso de transición de México a la democracia.

En otras palabras, antes de 1977 México vivió la época dorada de un sistema político autoritario en el que no existía posibilidad de alternancia en el gobierno, en buena medida, gracias al diseño de un marco legal que favorecía al partido tricolor y que limitaba la libertad de

elegir y ser electo.² La ausencia de un auténtico sistema de partidos y la inexistencia de elecciones competitivas fueron los dos pilares que sostuvieron la realidad monocolor del país.

El presente trabajo se divide en cinco apartados: en el primero, se realiza una breve descripción del proceso de transición democrática en México como resultado del impacto que las reformas electorales (1977-1996) tuvieron en el desmantelamiento del sistema de partido hegemónico; en el segundo, se aborda el nacimiento de la democracia mexicana en 1997 y la llegada de los gobiernos divididos; en el tercero, se analizan, a partir de estudios de caso, las dificultades que han enfrentado los ejecutivos federales en su relación con el Legislativo al no contar con mayorías congresuales en el periodo comprendido de 1997 a 2010; el cuarto, contiene algunas propuestas de solución a los conflictos de gobernabilidad derivados de los gobiernos divididos. Finalmente, en el quinto, se expone a manera de conclusión la recuperación de los contenidos más importantes de la investigación.

² De 1946 a 1951 el binomio PRI-gobierno contó con cinco votos contra uno de la oposición en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; entre 1951 y 1973 la relación fue de cuatro contra dos en la Comisión Federal Electoral (CFE), y de 1973 a 1977 el binomio referido controló la CFE con cuatro votos por tres de la oposición. Con estos números, el partido tricolor se convertía en el único partido con la mayoría necesaria para formar quórum y tomar resoluciones por sí mismo en estos órganos electorales, además de contar con el voto de calidad del secretario de Gobernación, en caso de empate. Por lo que toca al sistema de partidos, en las elecciones federales de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976, además del PRI, sólo tres partidos contaban con registro: Acción Nacional (PAN), Popular Socialista (PPS) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Sin embargo, el PARM y el PPS actuaban como partidos satélites subordinados al PRI; muestra de ello fue que postularon al mismo candidato presidencial que el partido hegemónico en repetidas ocasiones.





El tránsito a la democracia (1977-1996)

La máxima expresión del régimen autoritario en México se remonta al periodo 1946-1976. Los comicios no eran competitivos ni ofrecían condiciones equitativas para los diferentes contendientes. Muestra de ello son los resultados de las elecciones presidenciales efectuadas en este lapso, donde el PRI obtuvo votaciones excesivamente elevadas. Incluso, en 1976 su candidato, José López Portillo, logró el 100% de los votos válidos efectivos,³ y esto se sabía con diez meses de antelación al ser el único candidato registrado.⁴

Al no existir partidos de oposición reales ni condiciones de equidad en los procesos electorales, la hegemonía del PRI permeaba prácticamente los tres órdenes de gobierno. El rendimiento electoral del Revolucionario Institucional era indiscutible; obtenía más del 91% de las diputaciones, el 100% de las senadurías, la totalidad de las gubernaturas, la mayoría calificada de los congresos locales, casi todas las presidencias municipales y la Presidencia de la República (García, 2008: 80). “En el período

³ Los votos válidos efectivos son el resultado de deducir los votos por candidatos no registrados, así como los nulos de la votación nacional emitida.

⁴ “Con que hubiera votado mi mamá, por su hijito, Pepito, hubiera yo salido” dijo el ex presidente. Entrevista a José López Portillo en “La reforma original (1976-1982)”, en Woldenberg et al. (2004).

1946-1961 se disputaron 955 diputaciones, de las cuales el PRI perdió 46 (o sea casi 5%); entre 1964 y 1976, en cambio se disputaron 924 diputaciones, de las cuales el PRI perdió sólo 10 (o sea, el 1%). ¡Esto es, con las reformas de 1963 el PRI redujo en 5 veces la frecuencia de derrotas que experimentaba anteriormente, a pesar de haber visto crecer el apoyo electoral opositor!" (Molinar, 1991: 83) mediante la figura de los diputados de partido.⁵

Por si fuera poco, el carácter autoritario del sistema quedaba de manifiesto con la violenta represión del movimiento estudiantil de 1968, lo que reflejaba la intolerancia del régimen hacia una sociedad que reclamaba libertades democráticas. Los movimientos de diversos sectores sociales mostraban la necesidad de transformar la hegemonía del PRI hacia un sistema democrático: elecciones auténticas y condiciones equitativas que permitieran la inclusión de todas las fuerzas políticas del país que se mantenían marginadas de forma artificial. La crisis política venía acompañada de una crisis económica; el declive financiero era evidente: el peso se devaluó, por primera vez en más de veinte años, en el último año del sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez; y los conflictos sociales iban en aumento. En otras palabras, la crisis llegaba a la nación desde tres flancos: político, económico y social.

En 1977, la preeminencia de un gobierno autoritario en un país como México con una sociedad tan diversa era ya insostenible. Resultaba imposible que la política siguiera procesándose bajo un formato unipartidista. De allí que como reconocimiento de las elecciones, como canales legítimos de acceso al poder, se haya dado uno de los pasos más significativos del tránsito democratizador mexicano: la constitucionalización de los partidos. A partir de

⁵ En 1963 se estableció la figura de los diputados de partido. Consistía en otorgar cinco diputaciones al partido que obtuviese un mínimo de 2.5% de la votación total y una curul extra por cada 0.5% de votación adicional, hasta un máximo de 20 diputaciones (incluyendo triunfos de mayoría relativa).

1977 los partidos políticos son considerados “entidades de interés público” a nivel nacional, con derecho al uso de los medios de comunicación en forma permanente y a participar en las elecciones estatales y municipales. No es anodino que en ese año, con la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), comenzaran a asentarse los cimientos de la transición a la democracia. Se introduce el principio de representación proporcional, estableciendo que la integración de la Cámara baja ascendería a 400 diputados: 300 electos por mayoría relativa en 300 distritos electorales uninominales y 100 por representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en hasta cinco circunscripciones plurinominales.⁶

La LFOPPE marcó el inicio de la “primera generación de reformas electorales” del cambio político en México, al incorporar reclamos ignorados durante tres décadas: la inclusión en la arena electoral, por la vía del registro condicionado, de las fuerzas políticas que habían sido marginadas y la apertura de los órganos e instituciones gubernamentales a los partidos de oposición a través de la representación proporcional, con lo que se creaban los cimientos para la construcción de un verdadero sistema de partidos.

No obstante, no todo ha sido una secuencia de pasos lineales en la construcción de la democracia mexicana. A la reforma de 1977 seguirían las modificaciones de 1986, contextualizadas como retrocesos en la ruta democratizadora, al suspender la vía del registro condicionado como canal de entrada al sistema de partidos, y aprobar una fórmula que resultó involutiva en la integración de la Co-

⁶ Para tener derecho a las diputaciones plurinominales era necesario no haber obtenido 60 o más constancias de mayoría y tener por lo menos el 1.5% de la votación total nacional. Si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales lograban en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo se repartiría la mitad de las curules de representación proporcional.

misión Federal Electoral (CFE), dicha Comisión estaba integrada por 31 miembros, 16 de los cuales pertenecían al Revolucionario Institucional. De esta forma, los votos de los comisionados de los poderes Ejecutivo y Legislativo ya no eran necesarios para conseguir la mayoría que les permitiera formar quórum y, por lo tanto, no tenían incidencia en la toma de resoluciones en la CFE. Así, la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales quedó en manos de un solo partido, que hacía las veces de juez y parte. Eso sin considerar el nombramiento en cascada, desde la Secretaría de Gobernación, de las autoridades electorales, incluyendo a los funcionarios de casilla. Y como complemento a la instalación del órgano electoral, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), un organismo autónomo para resolver los recursos de apelación y queja. Era una instancia administrativa, que le restaba facultades a la CFE, esto es, una fórmula para procesar lo contencioso electoral. Sin embargo, sus resoluciones eran meras recomendaciones al aún vigente Colegio Electoral.

Además, la reforma electoral de 1986 cambió la fórmula en la integración de la Cámara de Diputados: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. El partido mayoritario sí podría entrar al reparto plurinominal, aunque dentro de ciertos límites:

- No tendría derecho si sus triunfos distritales superaban a la mitad de la Cámara y contaba con el 51% de ésta. O si tenía menos del 51% de la votación, pero su número de constancias distritales le hubiera garantizado la mayoría absoluta.
- Pero si el partido obtenía el 51% de la votación podría, no obstante, tomar diputados de la lista plurinominal, en el caso inverso de que sus triunfos distritales no le aseguraran mayoría en el Congreso.

Es decir, se realizaba una conversión de mayoría relativa en mayoría absoluta. La tarea para el régimen no sólo consistía en construir mayorías sino representaciones artificiales que aseguraban al partido oficial el control de la Cámara baja.

Con el polémico proceso electoral federal de julio de 1988, la creciente competitividad alcanzada dio por culminada la era en la que el PRI no tenía mayores complicaciones para ganar las elecciones. A partir de estos comicios se aceleró el tránsito a la democracia: desapareció la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, el PRI ya no pudo modificar por sí solo la Constitución; y el Senado por primera vez contó con representación de los partidos de oposición. La crisis del sistema de partido hegemónico era patente y emergía un auténtico sistema de partidos, es decir, pasábamos de elecciones sin competencia, meramente rituales, a elecciones competitivas.⁷

Pero las elecciones de 1988, marcadas por la sombra del fraude, acentuaron la desconfianza en las instituciones electorales y la falta de transparencia en los procesos comiciales por ser organizados, desarrollados y vigilados por un solo partido. El país vivió una crisis política de dimensiones mayúsculas que, sumada a otra, la económica, generó un clima de insatisfacción de la población con el gobierno detonando la crisis social. Así, dio inicio la fase más intensa del cambio político por la vía electoral y la gestación de una etapa de "reformas de segunda generación" (1989-90, 1993, 1994 y 1996), que tuvo como finalidad garantizar comicios transparentes, confiables y equitativos.

⁷ Los resultados electorales muestran que: "En 1988 el PRI perdió 66 diputaciones de mayoría relativa a manos de la oposición (lo que representa el 22% de los distritos uninominales), mientras que entre 1946 y 1985 había perdido 72 diputaciones totales (lo que representó escasamente el 2.6% de los distritos de mayoría relativa disputados en todo el período) (...) la derrota de la cuarta parte de los aspirantes a diputados del PRI vino a romper una de las reglas de oro del sistema electoral mexicano: la casi absoluta certeza de que los candidatos del PRI vencerán." (Molinar, 1991: 220-221).

De la reforma electoral de 1989-90 pueden destacarse como los avances más importantes: la creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral; la elaboración de un nuevo padrón electoral; y la integración de las mesas directivas de casilla a través de un proceso de insaculación. Por el contrario, entre los retrocesos se encuentran las fórmulas de integración de las Cámaras que creaban, de forma artificial, mayorías que beneficiaban al PRI;⁸ la desaparición de las candidaturas comunes y de las asociaciones políticas nacionales; el endurecimiento en los requisitos para formar coaliciones; y la permanencia del sistema de autocalificación de las elecciones.

Con la reforma de 1993 se buscó el perfeccionamiento tanto de las instituciones como de los procedimientos electorales, pudiéndose destacar: la apertura del Senado de la República a las minorías, mediante la elección de 4 senadores por entidad federativa: 3 de mayoría relativa y 1 de primera minoría; se propicia también la desaparición de los colegios electorales que calificaban las elecciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores; la eliminación de la cláusula de gobernabilidad, que consistía en la construcción artificial de mayoría absoluta mediante la asignación automática de diputados al partido que hubiera obtenido el mayor número de sufragios y cuando menos el 35% de la votación nacional; el establecimiento de topes en los gastos de campaña para las elecciones federales, consideran-

⁸ De acuerdo con el artículo 54 de la Constitución Política:

- * Ningún partido político podía contar con más de 350 diputados electos por ambos principios.
- * Si ningún partido conseguía por lo menos el 35% de la votación nacional emitida (vne), pero alguno había contendido con al menos 200 candidatos uninominales y obtenido como mínimo el 1.5% de la vne, se le otorgarían tantos diputados como requiriera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, correspondiera al porcentaje de votos obtenidos.
- * Al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la vne, se le otorgaba la constancia de asignación por el número de diputados necesarios para contar con mayoría absoluta en la Cámara. Además, por cada punto porcentual de votación obtenido por encima del 35 y hasta menos del 60% se le asignarían dos diputados plurinominales adicionales. Esta cláusula ya existía en la Constitución, empero no se exigía un porcentaje mínimo de la vne.
- * Al partido político que obtuviera entre el 60 y 70% de la vne, y su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, se le asignarían los diputados de representación proporcional necesarios hasta que la suma de curules por ambos principios correspondiera al porcentaje de votos obtenidos.

do como punto de partida el valor unitario del voto para diputados determinado por concepto de financiamiento, por parte del Consejo General y las juntas locales o distritales del IFE, según correspondiera; la reglamentación del financiamiento privado; la prohibición de financiamiento proveniente de dependencias gubernamentales, organizaciones internacionales, ministros de culto, asociaciones religiosas, empresas mercantiles, así como de partidos políticos y personas físicas o morales extranjeras e incluso de mexicanos que vivieran o trabajaran fuera del territorio nacional; y la vigilancia de los recursos financieros, mediante un incipiente mecanismo de fiscalización limitado técnica y jurídicamente, que obligaba a los partidos políticos a la presentación de un informe anual y uno de campaña.

Hacia finales de 1993 el panorama en México era optimista, “en los tres años anteriores el crecimiento económico había sido superior al demográfico, se había aprobado el Tratado de Libre Comercio por parte del Congreso norteamericano, la inflación se había reducido a un dígito, los capitales extranjeros estaban fluyendo al país, la inversión social del gobierno aumentaba y no existían mayores problemas políticos.” (Carpizo, 1995: 14). No obstante, previo a las elecciones de 1994 se suscitaron focos de violencia en diversas entidades federativas: el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas (1 de enero); los secuestros de hombres de negocios como el banquero Alfredo Harp Helú (14 de marzo) y el empresario Ángel Lozada, dueño de Grupo Gigante, en el Distrito Federal (25 de abril), y el asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato presidencial del PRI, en Baja California (23 de marzo). Estos acontecimientos generaron un ambiente de crispación e incertidumbre dejando al país en riesgo de una crisis política y económica de dimensiones catastróficas.

Así, en un país envuelto en un clima de violencia resultaba plausible que la reforma electoral de 1993 no pudiese

aplicarse en los comicios de 1994, para los cuales habría de construirse un marco que enmendara los errores del pasado y llenara los vacíos dejados hasta entonces por el legislador en materia electoral, siendo su rasgo fundamental el consenso.

Un nuevo fenómeno se hizo patente en la reforma electoral de 1994, por primera vez la legislación aprobada era fruto del acuerdo entre los tres principales grupos parlamentarios del Congreso (PRI, PAN y PRD). Con tal ánimo, Jorge Alcocer (1995: 205) escribió: “Maximalista en el discurso, pragmático en la búsqueda de soluciones, al PRD se deben las iniciativas fundamentales que dieron cuerpo a la reforma electoral de 1994, así como buena parte de las nuevas prácticas puestas en acto en esa elección.” El hecho de que el Partido de la Revolución Democrática —que no avaló las reformas de 1989-1990 y 1993 por considerar que no se satisfacían completamente sus demandas— participara en la confección y aprobación del nuevo ordenamiento legal sería un catalizador para el tránsito democratizador del país.

La reforma electoral de 1994 dota de una nueva configuración al IFE al depositar en los consejeros ciudadanos, en términos numéricos, seis de los once votos posibles en el Consejo General.⁹ En otras palabras, al convertirlos en mayoría absoluta se daba un paso importante en la “ciudadanización” del Instituto, al tiempo que se lograba su “despartidización” y, a la vez, se aminoraba el peso del gobierno federal al establecerse que el secretario de

⁹ La integración del Consejo General sufre cambios importantes, ahora estaría compuesto de la siguiente forma:

- * Un consejero del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación) que fungiría como presidente;
- * Cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores, en cada Cámara la mayoría propondría a uno de esos consejeros y la primera minoría al otro;
- * Seis consejeros ciudadanos nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, nótese ya no del presidente de la República, para un periodo de ocho años;
- * Un representante, con voz y sin voto, de cada partido político nacional.

Gobernación, en caso de empate, no contaría más con voto de calidad en el Consejo.

Es importante mencionar que, para fortalecer la imparcialidad y transparencia del proceso electoral, aunado a las reformas a la Constitución y al Cofipe, el Consejo General del Instituto y el gobierno federal adoptaron una serie de medidas que resultarían de vital importancia para los comicios de 1994: auditorías paralelas al padrón electoral, una externa, y otra realizada por los partidos políticos; creación del Consejo Técnico del Padrón Electoral; remoción y nuevos nombramientos, justificados, de funcionarios electorales impugnados por los partidos políticos; entrega mensual de las listas nominales a los partidos; doble insaculación de los funcionarios de casilla; foliación del talón de las boletas electorales; el líquido indeleble; rediseño en la infraestructura de las casillas para garantizar la secrecía del voto; suspensión de propaganda política y gubernamental en medios de comunicación diez y veinte días antes de la jornada electoral respectivamente; destrucción de paquetes electorales; reducción del número de casillas especiales y de boletas; misiones técnicas de la Organización de las Naciones Unidas; debate televisado entre los candidatos a la Presidencia de la República; prórroga para el registro de observadores electorales; incremento de los tiempos en radio y televisión a los partidos políticos; y la creación de una Fiscalía Especial para Delitos Electorales, entre otros.

Con la reforma de 1996 se apuntaló la transición democrática mexicana: el IFE logra su plena autonomía, con la salida del secretario de Gobernación de la estructura de mando de este instituto; se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, convirtiendo la calificación electoral en un acto plenamente jurisdiccional; se eleva a dos el porcentaje que los partidos políticos deben alcanzar en los comicios para conservar el registro, y con ello desaparecen las denominaciones de registro

definitivo y condicionado, el término “partido político nacional” estaría reservado para las organizaciones políticas que obtuvieran su registro como tal; se forjó la figura de las Agrupaciones Políticas; se prohibieron las afiliaciones colectivas; se agregaron a las obligaciones de los partidos políticos el permitir la práctica de auditorías y verificaciones que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y las Agrupaciones Políticas ordenara.

Las reglas para la integración de la Cámara de Senadores, así como las relativas a los límites máximos de curules que los partidos podían obtener en la Cámara de Diputados, que se habían plasmado en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 y que se preservan hasta la actualidad, se llevan a nivel del Cofipe. El Senado de la República se conformaría por 128 senadores: dos de mayoría relativa y uno de primera minoría, electos en cada una de las entidades federativas, y 32 de representación proporcional votados en una circunscripción nacional. En San Lázaro, ningún partido podría contar con más de 300 diputaciones, por ambos principios; especificando que su porcentaje del total en la Cámara no podría exceder en ocho puntos al porcentaje obtenido de la votación nacional emitida (artículos 11 y 12 del Cofipe).

Aunado a lo anterior, para las elecciones de 1997, se abrieron los comicios para la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y la ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa del D. F., propiciando que la diversidad política permeara, de manera simultánea, a las entidades de la Federación mexicana.

Con la reforma electoral de 1996 se terminó de confeccionar, por un lado, un entramado legal que permitió la celebración de elecciones con condiciones medianamente equitativas para los contendientes. Por el otro, se culminó la construcción de un auténtico sistema de partidos, pasando de un sistema de partido hegemónico a uno de

pluralismo limitado, de elecciones semicompetitivas a comicios competitivos. No es casual que a partir de 1997 los procesos electorales se tornaran altamente competitivos y, por ende, sus resultados, de pronóstico reservado, marcando el fin de la transición democrática en México. La alternancia en todos los órdenes de gobierno se convirtió en una realidad palpable, realidad que llegaría a la Presidencia de la República el 2 de julio de 2000.





Los gobiernos divididos

Un gobierno dividido, entendido como “aquél donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al Presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de las Cámaras si se trata de un sistema bicameral)” (Lujambio, 2002: 319), constituye un síntoma inequívoco de la aparición de fuerzas políticas diversas y consolidadas en un sistema de partidos. De allí que la gobernabilidad, acotada como la capacidad del Presidente para hacer prosperar sus iniciativas en el legislativo, resulte ser una variante disuelta por la acción directa de los pesos y contrapesos presentes en la dinámica de los gobiernos divididos.

A partir de las elecciones de 1997 el fenómeno de los gobiernos divididos sería una constante del sistema político mexicano. El Partido Revolucionario Institucional perdió la capacidad de realizar, por sí solo, reformas a la legislación secundaria. Los resultados de las elecciones para renovar la Cámara de Diputados en ese año arrojaron una pluralidad nunca antes vista: cinco partidos políticos estarían representados en LVI Legislatura (PRI, PAN, PRD, PVEM y PT). Por primera vez en la historia del país, la oposición en

su conjunto tuvo la mayoría absoluta de la Cámara baja (261 curules).¹⁰ Por tanto, la segunda mitad del sexenio del presidente Ernesto Zedillo sería el punto de partida de una serie de conflictos de gobernabilidad prevalecientes en legislaturas posteriores.

En el año 2000 México experimentó, después de 71 años ininterrumpidos en que el PRI había conquistado la silla presidencial en 11 ocasiones desde la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal.

Los resultados del 2 de julio de 2000 vinieron a confirmar la tesis de que México era ya un país democrático; Vicente Fox Quesada, postulado por la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), ganó la elección presidencial con 15.9 millones de votos (42.5%) contra 13.5 millones (36.1%) de Francisco Labastida Ochoa del PRI, su más cercano competidor. No obstante, la alternancia no significaría el fin de los gobiernos divididos; por el contrario, los acentuaría. El nuevo Presidente no contaba con mayoría en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores. El partido en el gobierno era la segunda fuerza en ambos recintos, situación que se prolongaría durante todo el sexenio, debido a que en los comicios de 2003 el PRI volvió a ser primera minoría y el PAN, segunda fuerza.

Seis años más tarde, en 2006, el cómputo final de la elección presidencial a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ratificó el triunfo del panista

¹⁰ Es importante mencionar que el mismo día de los comicios intermedios, el Instituto Federal Electoral también se encargó de la organización de las elecciones para elegir autoridades de la Ciudad de México. Los capitalinos por primera vez eligieron al ejecutivo local, es decir, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Ocho partidos políticos presentaron candidato a este puesto. Al final, el partido del sol azteca ganó la jefatura de gobierno con Cuauhtémoc Cárdenas al obtener el 44.21% de los sufragios, logrando una ventaja de 22 puntos porcentuales sobre su más cercano competidor, el priista Alfredo del Mazo González. El 6 de julio de 1997 también se celebraron elecciones en Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. El Revolucionario Institucional perdió las gubernaturas de Querétaro y Nuevo León, en ambas Acción Nacional se alzó con el triunfo. Sin embargo, en las que el partido tricolor ganó, una característica se hizo presente: la competitividad (márgenes de victoria de un dígito).

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa con 14,916,927 votos (35.89%) seguido del candidato de la Coalición PRD-PT-Convergencia, Andrés Manuel López Obrador, con 14,683,096 sufragios (35.33%), convirtiéndola en la elección presidencial más competitiva de la historia al existir una diferencia de 233,831 votos (0.56%) entre el primer y el segundo lugar (García, 2010).

Un análisis desgregado de la votación muestra, al comparar los resultados de las dos últimas elecciones presidenciales, que en 2006 el PAN triunfó en 16 estados del país (Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán), pero Felipe Calderón tuvo un millón de votos menos que Vicente Fox, a pesar de que la lista nominal creció en 13 millones de electores. Quien más avanzó fue el Partido de la Revolución Democrática al ubicarse como primera fuerza en 16 entidades federativas (Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas).

El avance del perredismo supera cualquier estándar y cualquier precedente político electoral de México (...) para ganar en el año 2000, Fox tuvo que arrastrar a 8,200,000 votantes adicionales a los del caudal panista previo. López Obrador superó la gesta: 8,400,000 electores más entre el año 2000 y el 2006. Se trata del aumento neto más importante para un partido político entre una elección presidencial y otra, en toda la historia electoral del país. (Becerra, 2006: 170).

Pero si el partido del sol azteca tuvo un notable avance en su votación, también hubo quien retrocedió en forma dramática. Se trata del Partido Revolucionario Institucional que "cayó en más de 4 millones de votos. Francisco Labastida (a quien el propio Roberto Madrazo llamó en-

tonces el 'perfecto fracasado') obtuvo 13.5 millones de votos que le llevaron a un segundo lugar, colocándolo a 6 puntos porcentuales de Vicente Fox; mientras que Roberto Madrazo alcanzó solamente 9.3 millones de votos" (Mirón, 2007: 211). Además, el abanderado presidencial del tricolor no consiguió mayoría en ninguna de las 32 entidades federativas del país y sólo logró la mayoría relativa en 9 de los 300 distritos. En 17 entidades quedó en tercer lugar y en el Distrito Federal tuvo menos del 9% de la votación.

En la elección de diputados federales de 2006, el PAN se ubicó como primera minoría al conquistar 206 curules —137 de mayoría relativa—, el PRD pasó de la tercera a la segunda posición con 127 diputaciones —91 de mayoría relativa— y el PRI que había sido primera fuerza desde su creación, se convirtió en tercera al obtener 106 diputados —65 de mayoría— (García, 2010).

Por lo que toca al Senado de la República, el PRI después de casi ocho décadas dejó de ser primera fuerza. El Partido Acción Nacional consiguió 52 escaños y se ubicó como primera minoría, el Revolucionario Institucional cayó a la segunda posición con 33 senadurías y, muy cerca del PRI, con 29 legisladores el Partido de la Revolución Democrática es tercera fuerza en Xicoténcatl (García, 2008: 400-401). Por tercera ocasión, el Ejecutivo federal no contaría con mayoría en el Congreso.

Los comicios del pasado 5 de julio de 2009 reconfiguraron la composición de la Cámara de Diputados respecto de la elección de 2006. El PRI dejó de ser la tercera fuerza en la Cámara baja, obteniendo un crecimiento del 123% de sus curules, es decir, pasó de 106 a 237 escaños, posicionándose como la primera fuerza política del país. El PAN, en cambio, descendió de la primera a la segunda posición en el número de asientos ocupados en la Cámara de Diputados, a diferencia de los 206 espacios ganados

en 2006, en 2009 sólo alcanzó 143. El PRD, por su parte, fue desplazado nuevamente al tercer sitio, tras los resultados de la pasada elección presidencial que lo habían colocado como la segunda fuerza; de los 127 diputados ganados, sólo pudo conservar 71 (García y Valdez, 2009).

Pero la pluralidad ha permeado también los congresos locales, las presidencias municipales y las capitales de los estados. Los resultados dan cuenta de ello: en 2007 se eligieron 487 diputaciones locales, el PRI obtuvo 233, el PAN 140, el PRD 71 y otros partidos 43. De las 1,218 presidencias municipales disputadas, el partido tricolor ganó 723, el blanquiazul 241 y el del sol azteca 189. Ese año también se pusieron en juego 14 ciudades capitales: el Revolucionario Institucional se llevó 9; Acción Nacional, 4; y el PRD, 1. De éstas, en cinco hubo alternancia: Aguascalientes (del PAN al PRI); Mexicali (del PRI al PAN); Tuxtla Gutiérrez (del PRI al PRD); Morelia (del PAN al PRI) y Zacatecas (del PRD al PAN) (Campos, 2008). En 2008 se eligieron 195 alcaldías (116 fueron para el PRI, 46 para el PRD, 18 para el PAN y 15 para otros partidos); 183 diputaciones locales (92 para el PRI, 45 para el PRD, 23 para el PAN y 23 para otros partidos) y 6 ciudades capitales (5 para el PRI y 1 para el PRD) (Campos, 2009). Por si fuera poco, el electorado ha decidido que hasta junio de 2010 haya gobiernos divididos –gobernador y mayoría absoluta en el Congreso local de distintos partidos– en doce entidades federativas: Aguascalientes (PAN/PRI); Chiapas (PRD/PRI-PAN-PVEM-PANAL); Guerrero (PRD/PRI-PAN-PVEM-PANAL-PT); Jalisco (PAN/PRI-PRD-PVEM); Michoacán (PRD/PAN-PRI-PVEM); Morelos (PAN/PRI-PVEM); Nuevo León (PRI/PAN-PANAL-PRD-PT); Querétaro (PRI/PAN-PRD-PVEM-CONVERGENCIA); Sonora (PAN/PRI-PVEM-PANAL); San Luis Potosí (PRI/PAN-PANAL); Tlaxcala (PAN/PRI-PRD-PT-CONVERGENCIA-PANAL-PS); Zacatecas (PRD/PRI-PT-PVEM-PAN-CONVERGENCIA).¹¹

¹¹ Resultados obtenidos de los organismos electorales estatales.





Los conflictos derivados de los gobiernos divididos (1997-2010)

La pérdida de la mayoría absoluta del partido en el gobierno en la Cámara de Diputados, como producto de las elecciones de 1997, y en el Senado de la República, como resultado de los comicios de 2000, traería una disminución inusitada del poder del Ejecutivo sobre el Legislativo, agravada con cada elección. La ausencia de mayorías absolutas provocaría desencuentros que fluctuarían desde la instalación del órgano rector en San Lázaro, hasta la no aprobación de reformas estructurales, pasando por el congelamiento parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por lo que es preciso realizar una rápida revisión de las crestas más agudas en los conflictos de gobernabilidad desde 1997, hasta la nueva composición de la Cámara baja arrojada por las elecciones del 5 de julio de 2009.

LA LVII LEGISLATURA (1997-2000)

Los gobiernos divididos se instalarían, por primera vez en México, como resultado de las elecciones federales de 1997, mismas que arrojaron una pluralidad nunca antes vista: cinco partidos políticos estarían representados en

la LVII Legislatura (PRI, PAN, PRD, PVEM y PT). No obstante, la novedad era que la oposición, en su conjunto, tendría mayoría absoluta (261 curules) por primera vez en la historia. La segunda mitad del sexenio del presidente Ernesto Zedillo estaría marcada por este fenómeno. Las dificultades en la manutención del control del Presidente sobre la Cámara baja se harían presentes de manera recurrente en los grandes temas nacionales, como obstáculo al gobierno en turno.

El panorama se tornaba complejo para el Revolucionario Institucional y para el Presidente con un Legislativo compuesto por 239 diputados del partido oficial, 125 del PRD, 121 del PAN, 8 del PVEM, y 7 del PT. Es decir, el PRI debía hacer frente a una sumatoria de la oposición que le aseguraba mayoría en dicho órgano: 239 vs. 261 diputados (García, 2008: 355).

El primer conflicto que arrojó el gobierno dividido de 1997 fue la instalación de la Mesa Directiva de la LVII Legislatura. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente ese año establecía en su artículo 38 que la integración de la Mesa Directiva estaría a cargo del grupo parlamentario mayoritario,¹² no obstante, esta situación era inoperante en la legislatura referida; al PRI le faltaban 12 diputados para sumar mayoría. Por lo que las opciones del gobierno del presidente Zedillo corrían en dos direcciones: la primera, la

¹² Artículo 38. Cuando al inicio de una Legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades, el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá, además de cumplir con lo que dispongan sus normas estatutarias conforme lo prevé el artículo 34 de esta Ley, organizarse de acuerdo con las siguientes normas:

- I. Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal.
- II. Los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara.
- III. Asimismo, formarán parte de la Gran Comisión los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria.
- IV. Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designarán una Mesa Directiva que estará compuesta por un presidente, tres secretarios y tres vocales.
- V. El líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión.

cooptación de los 12 legisladores faltantes para contar con el 50% más uno de la composición de la Cámara y, la segunda, la descalificación de las acciones emprendidas por el bloque de oposición.

Al fallar la primera opción, el gobierno federal encaminó sus esfuerzos a la calificación de ilegal de la alianza pactada por la oposición para formar la mayoría parlamentaria a la que la Ley Orgánica hacía mención. De allí que el G4 integrado por el PAN-PRD-PVEM-PT se haya convertido en la fórmula perfecta para impedir que el partido en el gobierno controlara la composición y aprobación de la Mesa Directiva. Y las reacciones del PRI no se hicieron esperar. Se negaron a acudir el 30 de agosto de 1997 a la toma de protesta de la legislatura. Arturo Núñez, coordinador del tricolor en la Cámara de Diputados, se apresuró a calificarla de "ilegal", advirtió que esa situación podría "llevar al país a una crisis constitucional" y ratificó que los priistas acudirían al recinto parlamentario de San Lázaro para instalar su propia Cámara y elegir su propia Mesa Directiva (*El Universal*, 1997); esta postura sería respaldada por el presidente del Senado, Genovevo Figueroa, de extracción priista, quien expresó el desconocimiento del órgano instalado al amparo de la ilegalidad.

Las negociaciones se prolongaron de frente a uno de los rituales más representativos del presidencialismo mexicano: el 1 de septiembre, día del informe presidencial. El artículo 69 de la Constitución establecía que "a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará su informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país". Es decir, en la mesa de negociación estaba en juego no sólo la salvaguarda de la mayoría absoluta del periodo, sino la posibilidad de que por primera vez en la historia, un diputado de oposición respondiera el informe al Ejecutivo federal.

En un comunicado oficial, la Presidencia de la República expresó que “por el debido respeto a la división entre los Poderes de la Unión, el Presidente considera su deber mantenerse ajeno a asuntos que sólo conciernen al régimen interno de las Cámaras del Congreso Federal”. Sin embargo, era evidente que la situación de ingobernabilidad no sólo mermaba el poder del Presidente, sino que significaba la pérdida de espacios del PRI y una proyección de conflictos futura.

De esta manera, sujetos a la férrea disciplina partidaria, los diputados del PRI acudieron el 1 de septiembre al acto de toma de protesta en San Lázaro, a pocas horas del informe presidencial. Mismo que se desarrolló en el marco de una nueva distribución de poderes. Aun cuando la normalidad parecía ser la constante en el desarrollo del evento, se escribía un suceso trascendental en el capítulo de la historia contemporánea; la oposición no sólo había conquistado la mayoría en la Cámara baja, sino dictado el rumbo de un procedimiento clave, enviando un mensaje claro a la opinión pública: la cotidianidad del presidencialismo autoritario había quedado en el pasado.

El problema de todo gobierno dividido es la dificultad o indisposición de los actores para construir acuerdos que respondan a un programa, que sean duraderos e inscritos en el marco de la ley. El único método para la solución de los conflictos suscitados es el de la negociación entre los distintos grupos parlamentarios, y entre éstos y el Presidente de la República; aspecto central al que estaban llamados los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el periodo 1997-2000, en primera instancia.

LA LVIII LEGISLATURA (2000-2003)

La alternancia de la histórica elección del 2 de julio de 2000 volvería a refrendar a los gobiernos divididos como deseo

de la voluntad popular. En esta ocasión la alternancia en el Jefe del Ejecutivo no significaría un cambio de condición para éste, que aunque rompía con 71 años de hegemonía del PRI, su fuerza no sólo no fue suficiente para asegurar mayoría absoluta en ambas Cámaras, sino que ni siquiera pudo alcanzar la mayoría relativa en alguna de éstas.

La LVIII Legislatura estaba compuesta por 211 diputados del PRI, 206 del PAN, 50 del PRD, 17 del PVEM, 7 del PT, 4 del PCD, 3 del PSN y 2 del PAS. Se trataba de una permutación de posiciones políticas; el PAN, partido más emblemático de la oposición, pasaba a ser gobierno; mientras que el PRI, acostumbrado a ser gobierno, tendría que aprender a ser oposición en ésta y la siguiente legislatura. Mientras que en la Cámara alta el PRI tenía 60 senadores; el PAN, 46; el PRD, 15; el PVEM, 5; el PT, 1; y PCD, 1; situación que prevalecería por seis años (García, 2008: 365-366).

La alternancia y sus efectos tomaron por sorpresa al Legislativo, que aún no se acostumbraba a la nueva distribución de roles. Muchos serían los episodios en los que el presidente panista Vicente Fox tendría desencuentros con el Legislativo, y aquella frase distintiva de arranque de sexenio: “El Presidente propone y el Congreso dispone”, pronunciada por él mismo, iría desgastándose en confrontaciones y riñas de abierto desafío político.

En 2002, por ejemplo, el Senado de la República negó el permiso al presidente Vicente Fox para viajar a Estados Unidos y Canadá. “En un hecho sin precedente, PRI, PRD y PVEM desecharon el dictamen de solicitud de permiso, con 71 votos en contra y 41 a favor” (*El Universal*, 2002), determinación que impediría el viaje número 17 de Fox al extranjero, desde su asunción de la titularidad del Ejecutivo federal.

Los argumentos de la oposición en el Senado se sintetizaban en un abierto desacuerdo con la manutención de una

política exterior incorrecta y la no defensa de los derechos de los migrantes mexicanos en la Unión Americana, por parte del gobierno federal. Es decir, se negaba la salida del presidente Fox como protesta a las decisiones hasta entonces ejecutadas¹³ y como previsión de la continuidad de decisiones erradas, especialmente de las referidas a la relación de México con EU y Canadá.

Pero la Legislatura 2000-2003 sería también el primer periodo fallido del presidente Fox en su intento por impulsar la aprobación de las “reformas estructurales” en materia energética, política, fiscal y laboral. El Congreso se mostraba renuente a la aprobación de dichas modificaciones pues significarían cambios profundos cuyos costos políticos no estaban dispuestos a pagar. A partir de 2001 y hasta el final de su sexenio, Vicente Fox hizo un llamado constante a la aprobación de dichas iniciativas que, de manera sintética, planteaban la posibilidad de reformar la Carta Magna en sus artículos 28 y 29, lo que permitiría la inversión privada en el sector energético y gravar con impuestos alimentos y medicinas. En repetidas ocasiones, Fox colocó en manos del Congreso la responsabilidad de la consecución de las metas económicas prometidas en campaña, apelando al mejor nivel de vida de los mexicanos. Incluso, advirtió:

¹³ “Al Senador zacatecano Genaro Borrego le tocó resumir las causas del rechazo: 1) Acordó con Estados Unidos una alianza en materia de seguridad y facilitación fronterizas, que incluyen obligaciones que pueden poner en entredicho la jurisdicción territorial de México. 2) Participó en ejercicios navales militares con fuerzas armadas de Estados Unidos y otros países de la región, con lo que evadió deliberadamente la autorización senatorial y abrió la puerta a potenciales acciones castrenses extraterritoriales. 3) Condujo negociaciones para establecer una comandancia militar unificada para Norteamérica, que podría sujetar a nuestras fuerzas armadas a mandos extranjeros. 4) Dejó sin respuesta un reporte perjudicado del Departamento de Estado de la Unión Americana, en materia de derechos humanos, que atenta contra el espíritu de cooperación bilateral. 5) Exhibe una política confusa en las relaciones con Cuba, que induce una grave incertidumbre respecto de la posición de México frente a esa nación y otros países. 6) Ha aceptado complaciente una serie de decisiones unilaterales de Estados Unidos, que perjudican a sectores productivos, en desapego del TLC (casos del atún, telecomunicaciones, azúcar, fructosa, maíz amarillo, autotransporte). 7) Muestra una completa pasividad y condescendencia frente al inminente riesgo de violaciones masivas de los derechos laborales de los mexicanos indocumentados, a raíz de un fallo de la Corte Suprema” (*El Universal*, 2002).

de no aprobarse las reformas estructurales pendientes: energética, telecomunicaciones, laboral, fiscal, presupuestaria, educativa, judicial y financiera, entre otras, la economía nacional sólo crecerá 3.4 por ciento anual en promedio de aquí (2002) a 2006, y sólo se crearán 650 mil nuevos empleos cada año. En contraste, si el Congreso da luz verde a esas reformas, el escenario cambiaría sustancialmente, de acuerdo con las proyecciones del gobierno federal: el crecimiento anual promedio sería de 5.2 por ciento y las nuevas plazas de trabajo al año sumarían más de un millón en promedio, llegando a un millón 250 mil en el último año de mi gobierno (Martínez, 2002).¹⁴

De esta manera, el primer trienio del régimen foxista mostraba rasgos de antagonismo irreconciliable que se proyectaban a la alza. Y si en este primer tramo se mostraba una imagen presidencial debilitada y frustrada en el progreso de sus iniciativas, el segundo tramo se tornaría aún más adverso.

LA LIX LEGISLATURA (2003-2006)

Para 2003, los resultados de los comicios para diputados federales mostraron la consolidación de un sistema tripartidista. La LIX Legislatura estaría integrada de la siguiente forma: el Revolucionario Institucional se volvió a posicionar como primera fuerza con 224 curules; Acción Nacional recibió voto de castigo cayendo a la segunda posición y pasó de 223 a 151 diputaciones; el PRD se mantuvo como tercera fuerza, pero incrementó su número de diputados en casi el doble, pasando de 50 a 97. Por su parte, el PVEM obtuvo 17 curules; el PT se hizo de 6 legisladores y Convergencia de 5 (García, 2008: 372). En otras palabras,

¹⁴ Disponible desde internet en <[http://www.visionmx.com/politica/noticias/noticias_anteriores/\(020612\)%20fox%20condiciona%20reformas%20congreso%20lo%20critica.htm](http://www.visionmx.com/politica/noticias/noticias_anteriores/(020612)%20fox%20condiciona%20reformas%20congreso%20lo%20critica.htm)>.

la segunda parte del sexenio del presidente Vicente Fox también estaría caracterizada por un gobierno dividido; un fenómeno patente por tercera ocasión consecutiva en la vida política del país.

El caso quizá más paradigmático de la relación Ejecutivo-Legislativo, de la LIX Legislatura, ocurrió con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

En noviembre de 2004, "el dictamen se aprobó en lo general con 323 sufragios de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT), Convergencia y del Verde Ecologista de México (PVEM), así como 137 votos en contra del PAN y una abstención (Notimex, 2004). A pesar de la oposición del PAN, por las modificaciones de 110 mil millones de pesos hechas a la propuesta original, y en medio de un ríspido debate en San Lázaro, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 fue aprobado por un monto de un billón 818 mil 441.7 millones de pesos.

Como respuesta a este suceso, el presidente Vicente Fox invocó el inciso c) del artículo 72 de la Constitución, devolviendo el presupuesto aprobado con observaciones, pero éstas no fueron aceptadas por el Pleno de la Cámara baja (332 votos a favor y 146 en contra), por lo que el Ejecutivo estaba obligado, por ley, a promulgarlo. No obstante, Fox interpuso una Controversia Constitucional, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como rechazo a las observaciones hechas; con la cual se "congeló" el monto presupuestal de 110 mil millones de pesos.

En mayo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en una votación compleja de seis ministros a favor y cinco en contra, "determinó que la Constitución sí le otorga facultades al Presidente de la República para ve-

tar el Presupuesto de Egresos de la Federación que aprueba la Cámara de Diputados” (Notimex, 2004).

Finalmente, sería hasta octubre de 2005, después de 11 meses de conflictos, cuando la Cámara de Diputados inició la reasignación de 80 mil millones de los 110 mil millones de pesos en pugna. Esta acción intentó resarcir la ausencia económica en 25 áreas del gobierno federal. “La bolsa más grande de recursos liberados sería para apoyar a las entidades federativas, en especial para las que resultaron afectadas por el huracán *Stan*, y las áreas de comunicaciones, SEP, Agricultura, Salud, CFE y Conacyt” (*El Universal*, 2005).

Más allá de los procedimientos empleados, los plazos agotados y los métodos de negociación política utilizados en el desahogo de la asignación de la totalidad del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, se encuentra una lectura precisa de un Presidente sumamente acotado por el Legislativo en un tema central para cualquier gobierno: las finanzas públicas.

De esta manera, inició el ejercicio 2005 con un presupuesto parcialmente retenido, hecho que, sin lugar a dudas, representa un ancla para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, con un impacto directo a áreas sensibles como el gasto social. A dos meses de concluir el 2005, la Cámara baja intentaba indemnizar a la nación, a unos cuantos días de que iniciara la discusión del Presupuesto de Egresos 2006 y, claro está, la carrera por la sucesión presidencial del mismo año, la elección más competitiva del México contemporáneo.

LA LX LEGISLATURA (2006-2009)

Con un estrecho margen de victoria del 0.56%, los comicios de 2006 refrendaron al Partido Acción Nacional en la Presidencia de la República. Sin embargo, el voto del

electorado por cuarta ocasión consecutiva optaría porque el Jefe del Ejecutivo no tuviera mayoría en el Congreso de la Unión.

En el primer trienio de su sexenio, el presidente Felipe Calderón tendría que construir acuerdos con una Cámara de Diputados integrada por 206 legisladores del PAN, 127 del PRD, 106 del PRI, 17 del PVEM, 17 de Convergencia, 14 del PT, 9 de Nueva Alianza y 4 del PASDC; y un Senado en el que Acción Nacional obtuvo 52 escaños, el Revolucionario Institucional, 33; el de la Revolución Democrática, 29; el Verde Ecologista de México, 6; Convergencia, 5; el del Trabajo, 2; y Nueva Alianza, 1 (García, 2010).

Los resultados de las elecciones de julio de 2006 colocaron a Calderón en una mejor posición que su antecesor, Vicente Fox, pues la representación de su partido en ambas Cámaras le permitía vetar reformas a la Constitución, pero no sería suficiente para impulsar las iniciativas del nuevo Presidente.

Numerosas serían las ocasiones en las que los desencuentros Ejecutivo-Legislativo dominarían los espacios de los medios de comunicación. El más importante ocurriría en torno a uno de los ejes torales de la reforma del Estado:¹⁵ la reforma electoral. La negociación política se convirtió en un intercambio: la reforma electoral a cambio de una de las reformas estructurales más importantes para el Presidente: la reforma fiscal. Ésa fue la posición de los principales grupos parlamentarios de oposición: “El PRI tiene muy claro, si no sale la electoral, no saldrá la fiscal. Si no sale la fiscal, no saldrá la electoral. Hay un posicionamiento de mi partido de que van las dos juntas” (*El Universal*, 2007), aseveró el coordinador del Revolucionario Institu-

¹⁵ El 13 de abril de 2007 se publicó la Ley para la Reforma del Estado, con una vigencia de 12 meses a partir de esta fecha, y se enfocó en cinco grandes ejes temáticos: 1) Régimen de Estado y Gobierno; 2) Democracia y Sistema Electoral; 3) Federalismo; 4) Reforma del Poder Judicial; y 5) Garantías Sociales. Decreto por el que se expide la Ley para la Reforma del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de abril de 2007.

cional, Emilio Gamboa. Mientras que su par del partido del sol azteca, Javier González Garza, afirmó: “No vamos a permitir que se discuta la reforma fiscal, si no se discute la electoral... están emparejadas las dos reformas, si no hay electoral, olvídense de la fiscal” (*El Universal*, 2007).

La reforma electoral cristalizó el 13 de noviembre de 2007 —luego de la aprobación en el Senado de la República con 110 votos en pro y 11 en contra; en la Cámara de Diputados, con 408 votos a favor, 33 en contra y 9 abstenciones, y en 30 de los 31 congresos locales— con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.¹⁶ Se convertía así, en la primera reforma postransicional de amplio alcance, al establecer una nueva fórmula de financiamiento público para los partidos políticos, la renovación escalonada de los consejeros del IFE, la regulación de las precampañas, la liquidación de los partidos, la prohibición a los partidos políticos y a las personas físicas y morales de contratar propaganda a favor o en contra de algún partido o candidato, así como el uso de campañas negativas y propaganda gubernamental personalizada, entre otros.¹⁷

En cuanto a la reforma fiscal, que se aprobó de forma paralela a la electoral, los cambios se centraron en la creación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo superiores a 25 mil pesos (IDE) con el fin de incrementar la recaudación en aproximadamente 130 mil millones de pesos anuales. Además, se estableció una reforma al régimen fiscal de Pemex para otorgarle mayores recursos y, a partir de enero de 2008, cada mes el precio de la gasolina y el diésel

¹⁶ Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007. El Congreso del estado de Coahuila fue la única legislatura estatal que votó en contra.

¹⁷ Un excelente estudio sobre la reforma electoral puede encontrarse en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, (Coords.). 2008. *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.

sufriría un incremento de dos centavos, durante 18 meses para lograr un aumento conjunto de 36 centavos.¹⁸

El resultado final de las negociaciones, que iniciaron como paralelas para obtener las reformas electoral y fiscal, se tradujo en el impulso de dichos arreglos legales de manera simultánea. No obstante, algunos especialistas en estos campos aseguran que el alcance de dichas reformas fue recortado en ambos extremos a favor de un consenso que permitiera el avance, es decir, el toma y daca de los actores involucrados limitó los avances en ambas direcciones de los cambios que el Estado mexicano necesita.

Resulta afortunado el hecho de la conciliación de intereses como producto de un proceso político que, aunque complejo, pudiese sacar a flote ambas tareas. Sin embargo, es preciso mencionar que la reforma fiscal estuvo lista para su aprobación con mucha más antelación que la aprobación de la reforma electoral, por lo que no resulta anodina la idea de que la primera fue tomada como rehén, con el fin de apuntalar la segunda. Los procesos legislativos desarrollados en 2007 llegaron a feliz puerto, tanto como las condiciones políticas lo permitieron, pero ello no ha sido una constante de las legislaturas de los gobiernos divididos. En la mayoría de las ocasiones los grandes temas son postergados y obstruidos por acuerdos que no prosperan. No se trata, pues, de dar solución a la morosidad legislativa, sino de buscar innovaciones que permitan construir garantías de acuerdos y resultados; pues la fórmula hasta ahora implementada por los gobiernos divididos, no lo ha logrado.

¹⁸ Sin embargo, el presidente Felipe Calderón anunció en enero de 2009 un paquete de 25 medidas para enfrentar la crisis denominado "Plan Anticrisis". Dicho plan incluyó el congelamiento de los precios de las gasolinas, la reducción en 10% del gas LP y otra baja a las tarifas eléctricas industriales en 2009 (*La Jornada*, 8 de enero de 2009). Por lo que la aplicación de las disposiciones de la reforma fiscal fue suspendida ante la contingencia económica internacional.

LA LXI LEGISLATURA (2009-2012)

En la elección federal del 5 de julio de 2009, en la que se renovó la Cámara de Diputados, sufragaron 34.7 millones de ciudadanos, lo que significa un nivel de participación del 44.81%.¹⁹ El voto de los ciudadanos otorgó representación a siete partidos políticos: PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, PANAL y Convergencia; y propició la desaparición del PSD, al no obtener el porcentaje mínimo de la votación total (2%) para conservar el registro como partido político nacional.

Los comicios de 2009 reconfiguraron la composición de la Cámara de Diputados respecto a la elección de 2006. El PRI dejó de ser la tercera fuerza en la Cámara baja, obteniendo un crecimiento del 123% de sus curules, es decir, pasó de 106 a 237 escaños y se posicionó como la primera fuerza política del país. El PAN, en cambio, descendió de la primera a la segunda posición en el número de asientos ocupados en la Cámara de Diputados, a diferencia de los 206 espacios ganados en 2006, en 2009 sólo alcanzó 143. El PRD, por su parte, fue desplazado nuevamente al tercer sitio, tras los resultados de la pasada elección presidencial que lo habían colocado como la segunda fuerza; de los 127 diputados ganados, sólo pudo conservar 71 (García y Valdez, 2009).

En lo que a las fuerzas minoritarias corresponde, su representación en San Lázaro quedó estructurada de la siguiente manera: el PVEM tiene 21 diputados, esto es, 4 más que en 2006; el PT, 13 legisladores, uno menos que en la elección pasada; el PANAL, 9 diputados, como en 2006; Convergencia sólo 6 curules, mientras que en 2006 contaba con 17.

¹⁹ Datos tomados del Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx>>.

El saldo de las elecciones intermedias de 2009, por quinta ocasión consecutiva, se traduce en un gobierno dividido, donde el partido del Ejecutivo (PAN) no tiene mayoría congresual. Por lo anterior, resulta conveniente hacer un análisis de la aritmética de la gobernabilidad que prevalecerá en la segunda mitad del sexenio del presidente Felipe Calderón:

1. El PRI se convierte en la fuerza de oposición más importante, al ser el único partido con capacidad de veto en reformas constitucionales y, en alianza con el PVEM, alcanza la mayoría absoluta para realizar o vetar reformas legales.
2. La oposición en su conjunto puede reformar la Constitución dado que logra más de las dos terceras partes de los votos requeridos para tal efecto; sin embargo, es indispensable el concurso del PRI para hacerlo.
3. La única forma de que el PAN pueda hacer prosperar reformas constitucionales es aliándose con el PRI, de manera que la suma de los partidos restantes, incluyendo al PRD, no podrá siquiera vetarlas.
4. Si el PAN logra establecer alianzas con casi todos los partidos políticos, excepto el PRI, sólo podrá realizar reformas ordinarias. No obstante, de mantenerse la alianza parlamentaria que se ha hecho pública entre el PRI y el PVEM esto no será posible.
5. Los cuatro partidos pequeños suman en conjunto 49 votos con lo que se convierten en partidos bisagra al ampliar el abanico de posibilidades de alianzas parlamentarias para formar mayorías simples que permitan realizar reformas legales.

Las condiciones bajo las cuales operarán las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo en esta LXI Legislatura no son nuevas, pero son quizá las más adversas que ha enfrentado un partido en el gobierno desde la aparición de los gobiernos divididos en México en 1997. En esta ocasión se pondrá a prueba no sólo la capacidad de con-

vocatoria y negociación del Presidente de la República, sino la funcionalidad del sistema de gobierno mexicano. Por lo que resultará indispensable colocar sobre la mesa de la discusión la construcción de esquemas que permitan al Ejecutivo federal hacer prosperar sus iniciativas en el legislativo. Se trata pues, de un cambio de ingeniería constitucional que propicie la expansión de los márgenes de gobernabilidad sin trastocar los niveles de pluralidad existentes, producto de la transición de México a la democracia (García y Valdez, 2009).





Propuestas para fortalecer la gobernabilidad democrática

“JEFE DE GABINETE”

El debilitamiento de la figura presidencial concebida en el marco del antiguo régimen priista —ocasionado por cambios en la composición de los órganos legislativos, la alternancia en la Presidencia de la República y, claro está, una nueva dinámica en el comportamiento de la gobernabilidad mexicana— ha sido el eje articulador en la búsqueda de alternativas que permitan impulsar la productividad legislativa a través de la negociación y el consenso.

En este sentido, autores como Diego Valadés, Jorge Carpizo, Alonso Lujambio, Dieter Nohlen, entre otros, proponen la introducción de la figura de “Jefe de gabinete” a la estructura del gobierno mexicano. Aunque cada uno de ellos agrega variantes a la propuesta de origen, en lo general, coinciden en la importancia que representa agregar un actor que haga las funciones referentes a la coordinación de los secretarios de Estado en busca de la eficiencia de la tarea administrativa del gobierno federal. Sin embargo, muchos son los aspectos que deben contemplarse en la incorporación de esta figura al molde presidencial, sobre todo, en lo que respecta al

catálogo de atribuciones para evitar que los conflictos se incrementen y que la duplicidad de funciones ocupe el espacio del Ejecutivo.

En apariencia la propuesta del “Jefe de gabinete” puede interpretarse como un intento de “parlamentarizar” el sistema presidencial predominante; no obstante, debe puntualizarse, como señala Nohlen, que aunque “el sistema presidencial en México muestra claros signos de agotamiento, su paso a un sistema parlamentario puede ‘aumentar los problemas de gobernabilidad’” (*Proceso*, 2008: 30); señala, además, las razones fundamentales de la inviabilidad de asentar el parlamentarismo en los recintos mexicanos: “la cultura política en el país es poco proclive a las instituciones, más apegada a los ‘liderazgos personalistas y polarizantes’. Al mismo tiempo, los partidos políticos no tienen experiencia para realizar coaliciones y sus estructuras internas son ‘poco coherentes’”. (*Proceso*, 2008: 30).

De allí que la propuesta de un “Jefe de gabinete”, cuyas funciones provengan de la delegación presidencial directa, fortalece un mecanismo de descarga ocupacional para el Presidente, pues mientras éste desarrolla las tareas propias del Estado en la rectoría de las políticas exterior e interior; el “Jefe de gabinete” coordina las actividades de los secretarios de Estado con relación a los programas, metas y objetivos planteados desde la Presidencia. No se trata de la creación de una figura parapresidencial, sino de la incorporación de una figura que auxilie al Ejecutivo federal en el contexto de los gobiernos divididos. De esta manera el Presidente podría enfocar sus energías, casi por completo, al establecimiento de puentes de negociación y entendimiento con las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso, mientras el monitoreo de la dirección de la administración pública federal es realizado por un hombre de su confianza, esencialmente, con facultades de apoyo en el diálogo con los partidos y ac-

tores políticos para evitar el desgaste mediático y político de la figura presidencial.

El “Jefe de gabinete” será un individuo electo por la mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de la Cámara de Diputados (al estar su actividad directamente relacionada con la administración de los recursos de la Nación), de una terna enviada por el Presidente de la República. De no alcanzarse dicha mayoría o ser desechada, el Ejecutivo deberá enviar una segunda terna a la Cámara baja, de no llegar a un acuerdo, deberá realizarse el nombramiento mediante la insaculación de los miembros de la última terna.

La remoción del “Jefe de gabinete” estará a cargo de la Cámara de Diputados a petición del Presidente o por incumplimiento de las responsabilidades encomendadas (detalladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

El “Jefe de gabinete” estará impedido para contender en cualquier elección desarrollada durante su periodo de gestión o cualquiera que se efectúe de manera inmediata al término de ésta.

Sus funciones principales deberán versar en torno a:

- Formar gobierno, preparar sesiones de gabinete, convocarlo y presidirlo en los casos de ausencia del Presidente de la República.
- Supervisar las actividades de las secretarías e informar al Presidente.
- Conducir las relaciones de gobierno con el Congreso.
- Refrendar los decretos promulgatorios que expida el Ejecutivo.
- Elaborar los reglamentos que correspondan al Ejecutivo.
- Asistir a las sesiones de control del Congreso.

- Las que le delegue el Presidente, sin contravenir lo dispuesto por la Constitución, los tratados y las leyes (Aguilar, 2004: 13).

Es importante señalar que las funciones anteriores corresponden a las ejercidas tradicionalmente por el secretario de Gobernación, no obstante, como bien lo señala Valadés (2005: 111), “el Jefe de gabinete debe ser un ministro sin cartera, con amplias posibilidades de interlocución con todos los agentes políticos”. Es decir, el secretario de Gobernación está limitado por las tareas propias de su encargo constitucional. El “Jefe de gabinete”, por el contrario, tendría mayor flexibilidad de acción.

Por los riesgos que implica la delegación de algunas funciones presidenciales, y el temor histórico que evoca la memoria política nacional de la vicepresidencia después de la conquista que significó su supresión en la Constitución de 1917 para los sucesores del México moderno, por la posibilidad de empoderamiento superior incluso a la del Presidente, es fundamental la precisión de que será el Presidente quien proponga al “Jefe de gabinete”, y que éste no será impuesto al Presidente; será seleccionado de acuerdo con perfiles idóneos por el máximo órgano de representación popular: la Cámara de Diputados.

RATIFICACIÓN POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN DE ALGUNOS NOMBRAMIENTOS DEL GABINETE

Quizá una de las garantías más importantes en la construcción de puentes de comunicación y negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo se encuentra en la creación de garantías que permitan el equilibrio de poder entre estos dos entes a partir de la acción conjunta.

De allí que la propuesta de ratificación de algunos miembros del gabinete por el Congreso de la Unión no sólo se torne viable, sino con valor suficiente para destensar las relaciones entre los gobiernos divididos, producto del paradigma histórico del presidencialismo autoritario, que Jorge Carpizo describe en su obra *El presidencialismo mexicano*; donde las decisiones entrañaban una verticalidad sin precedentes más allá de los límites constitucionales para situarse en los metaconstitucionales. De esta dinámica de avasallamiento del Poder Ejecutivo en perjuicio del Legislativo, surge la necesidad de cuidar la horizontalidad de la balanza de poder en México, mediante la participación del Legislativo como complemento en el proceso de designación de los titulares de áreas fundamentales del gabinete federal.

Dicha propuesta, esbozada por plumas como las de Jorge Carpizo y Jorge Javier Romero, no contempla procedimientos precisos para su cristalización. Sin embargo, es posible colocar las reglas mínimas básicas para la designación y remoción de algunos de los secretarios de Estado:

- Los nombramientos corresponderán a los titulares de las secretarías de Gobernación, Hacienda, Economía, Salud, Desarrollo Social y Función Pública.
- El Presidente de la República enviará al Congreso una terna de candidatos por cada dependencia.
- Los nombramientos se realizarán con el concurso de las dos Cámaras, y la ratificación con la mayoría absoluta de ambas.
- De no ser aprobada la terna enviada en cada caso, el Ejecutivo remitirá una segunda propuesta. No obstante, de no concretarse los acuerdos, se procederá a insacular al titular de la dependencia de la última terna rechazada.
- La remoción de los titulares nombrados será realizada por el órgano encargado de su designación: el Congreso de la Unión, por incumplimiento de responsabilidades previo proceso.

Una adecuación de esta magnitud al marco normativo de la administración pública federal constituye un paso importante para la formación de una corresponsabilidad en la dirección del país. Se trata, pues, de un mecanismo que le permite al Legislativo acceder y tomar parte de decisiones clave en la organización y desarrollo de la nación. Podría interpretarse incluso como una estrategia de apertura del Ejecutivo, una muestra de buena voluntad política, que permita al Legislativo un acercamiento más significativo a las tareas del Ejecutivo y, por ende, una distensión de las relaciones entre éstos.

Ciertamente, como lo señala Valadés, “el gobierno de gabinete disminuye el cúmulo de atribuciones que corresponden a un Presidente en el marco de un sistema autoritario, pero lo vigoriza en un ámbito de ejercicio democrático del poder” (Valadés, 2005: 110).

REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA

El principio de no reelección en el Poder Ejecutivo contribuyó a la estabilidad del régimen político mexicano, evitando el enquistamiento de un solo personaje en el gobierno. Como bien expresara Jorge Carpizo (1999: 57), “Los mexicanos no podemos olvidarnos que cuando un Presidente llegaba al poder, se perpetuaba en él y sólo se le podía sustituir por la fuerza de las armas o por su muerte; tal fue la situación de Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos cuatro gobernaron 58 de los primeros 90 años del México independiente”. Sin embargo, con la reforma de 1933 se hizo extensivo este principio al Poder Legislativo al prohibirse la reelección inmediata de legisladores, provocando que durante varias décadas el futuro político de diputados y senadores dependiera del Presidente en turno.

Como lo ha referido Josep M. Colomer (2007), dicha medida debilitó la capacidad de los legisladores para

confeccionar una agenda a mediano plazo, ubicándolos en una situación de dependencia respecto del Presidente que tiene un mandato de larga duración, por lo que debe ser eliminada a fin de, primero, fortalecer la carrera y experiencia legislativa para fomentar una mayor calidad del trabajo de diputados y senadores; y, segundo, los electores puedan premiar o castigar la labor de los legisladores, de suerte que exista un vínculo más estrecho entre representantes y representados.

En virtud de que los diputados tienen un mandato muy corto, de únicamente tres años, se propone la posibilidad de ser reelectos hasta por dos periodos consecutivos, pero sólo aplicaría para los electos por el principio de mayoría relativa. Si un diputado de representación proporcional aspirara a reelegirse, deberá competir por un distrito de mayoría, pero sólo podrá hacerlo en una ocasión, a menos que se modifique el sistema de listas cerradas y bloqueadas de los partidos políticos que hoy prevalece, y los votantes puedan establecer el orden de prelación de los candidatos a través de listas abiertas. En el caso de los senadores, se propone que puedan reelegirse por un periodo más, siempre y cuando sean postulados por el principio de mayoría relativa.

REDIMENSIÓN DEL CONGRESO

En los últimos días el tema de la reducción del Congreso, especialmente la desaparición de los 32 senadores de representación proporcional y la eliminación de los 200 diputados plurinominales, ha estado en el centro del debate nacional. Legisladores de los diversos grupos parlamentarios de la LXI Legislatura se han pronunciado en pro de esta medida. El argumento que han esgrimido los partidos políticos es que al eliminar los escaños de representación proporcional del Congreso de la Unión se facilitarían los acuerdos y nuestro país tendría un ahorro

de 268 millones de pesos anuales si se suprimieran los 32 escaños plurinominales de la Cámara alta.²⁰

Sin embargo, el actual diseño institucional, en el caso de la Cámara de Diputados, es adecuado y debe mantenerse. Es importante recordar que los diputados de representación proporcional atemperan los efectos de la sobrerrepresentación que se derivan de forma natural en un sistema uninominal. “Si nuestro sistema de representación fuera solamente con diputados de mayoría relativa, a partir de septiembre el PRI con el 37% de los votos tendría el 61.33 por ciento de los diputados. Mientras que el resto de los partidos, con una votación conjunta de alrededor 60 por ciento, tendría solamente el 38.66 por ciento de los diputados, 116 de 300.” (Woldenberg, 2009).

En el caso del Senado de la República se arguye que los 32 escaños plurinominales atentan contra el pacto federal dado que éstos no representan a las entidades federativas, sino a los partidos. En ese sentido, la propuesta consiste en elegir tres senadores en cada uno de los estados y el Distrito Federal mediante un sistema de representación proporcional estricto para tener una representación más exacta de la diversidad política. Para tales efectos cada uno de los partidos propondría tres fórmulas de senadores en cada entidad.

“INICIATIVA PREFERENTE” DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Desde hace cinco Legislaturas, el Ejecutivo federal no cuenta con mayoría en el Congreso, y aunque en térmi-

²⁰ “El planteamiento del PRI y el PAN es que la Cámara de Diputados reduzca su tamaño de 500 a 400 integrantes, a partir de disminuir de 200 a 100 los espacios para los legisladores plurinominales; el PRD está abierto a esta discusión, siempre y cuando se enliste en un paquete que modernice la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo... plantean la eliminación de los 32 legisladores de lista nacional o plurinominales y dejar el tamaño del pleno sólo con 96 integrantes, tres por cada estado, elegidos de manera directa por el voto ciudadano y no de manera proporcional a los votos obtenidos por los partidos, lo cual representará ahorros anuales por 268 millones de pesos.” (*Excelsior*, 2009).

nos cuantitativos éste no ha sufrido “parálisis legislativa”, puesto que se le sigue aprobando un alto porcentaje de las iniciativas que presenta,²¹ en términos cualitativos las reformas estructurales para el desarrollo del país, como la energética, han sido enviadas a la “congeladora”. En ese sentido, como una medida para abatir dicho problema es primordial realizar un rediseño del marco normativo que obligue al Congreso a dictaminar, por año legislativo, hasta seis iniciativas que el Presidente de la República considere prioritarias para el buen desempeño de su gobierno, de suerte que éstas puedan ser aprobadas, modificadas o rechazadas. Para reforzar lo anterior, se sugiere conceder al Ejecutivo federal la facultad de convocar a ambas Cámaras a periodos extraordinarios de sesiones.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Cuando las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se caracterizan por la rispidez de su conducción, se hace indispensable la introducción de figuras de participación que puedan hacer prosperar los acuerdos que los Poderes de la Unión han mantenido en espera o desechado ante la imposibilidad de alcanzar consensos.

En esta tarea de innovación participativa, el Estado mexicano está llamado a la adecuación de sus marcos jurídicos, de manera tal que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular puedan incorporarse a la realidad política del país.

En esencia, se trata de optar por la inclusión de nuevos elementos que permitan la introducción de contrapesos potenciales en la toma de decisiones. Por lo que la aprobación del referéndum y el plebiscito debe interpretarse

²¹ En la LX Legislatura (2006-2009) la tasa de éxito de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo fue de 53.13%. Véase <http://www.monitorlegislativo.org.mx/indicadores.php?tab=1#rel_ej>.

como muestra de la apertura a todas las voces y posturas, como rescate del principio democrático del triunfo de las mayorías y, lo más importante, como medio de legitimación del actuar gubernamental ante el descrédito que impera en el ejercicio del poder público. Mientras que la iniciativa popular reivindica el establecimiento del derecho ciudadano de iniciar leyes y decretos, ya que en este país los únicos facultados para hacerlo de acuerdo con el artículo 71 constitucional son: “el Presidente de la República, los diputados y senadores, el Congreso de la Unión; y las legislaturas de los Estados”. De esta manera, la expresión de los intereses populares podría encontrar vías significativas de manifestación dinámica, es decir, de injerencia en la dirección de los asuntos colectivos.

Sin embargo, no hay logros en cuya implicación no aparezca de manera directa el riesgo. Por ejemplo: la interpretación socializada de que estas nuevas formas de democracia directa no son más que la aceptación pública de la incapacidad del gobierno en turno para tomar decisiones; una sensación generalizada de que podrían convertirse en banderas políticas que volvieran inoperante al ejecutivo en sus tres niveles de gobierno; y claro está, la posibilidad de que los grandes poderes fácticos privaticen su uso, pasando de la consecución de intereses generales a la de intereses particulares.

FIJACIÓN DE UMBRALES ELECTORALES

En la construcción de acuerdos no sólo se encuentra la naturaleza de los pactos, sino los perfiles de los actores, particularmente el número de éstos. “Un sistema atomizado de partidos dificulta la gobernabilidad y los consensos, y propicia el aventurismo político”. (Lujambio, 1995: 94).

La interpretación puede resultar bastante lógica: cuanto menor sea el número de actores, menores serán las dificul-

tades de conciliación; la solución es, entonces, reducir el número de nuestro sistema de partidos, desapareciendo aquellas formaciones políticas cuya rentabilidad electoral y arraigo en los votantes sea inferior y, de esta manera, apuntalar un tripartidismo de probada consolidación.

No obstante, la formalidad del razonamiento anterior no es del todo aplicable, su ejecución implicaría un severo revés a la conquista de la pluralidad como logro de la transición democrática. La solución en este tópico no debe implicar la extinción de corrientes ideológicas, sino un incentivo a su crecimiento. Si bien es cierto, no deben mantenerse minorías artificiales, también lo es que no deben imponerse aplanadoras ideológico-electorales.

Con base en lo anterior, emerge la propuesta de la fijación de dos umbrales: uno para la conservación del registro y otro para la asignación de los legisladores de representación proporcional. Todo partido que obtenga cuando menos el 2% de la votación nacional²² podrá conservar el registro como partido político nacional y las prerrogativas que ello implica. Pero sólo podrán tener acceso al reparto proporcional aquellos partidos que hayan obtenido más del 5% de la votación nacional.

Esta medida incentiva el crecimiento de los pequeños partidos y condiciona dicho crecimiento al acceso a los recintos legislativos, en pos de una representación más fiel en la integración de la mesa de negociación.

²² Umbral vigente desde la reforma electoral de 1996.





Consideraciones finales

Durante varias décadas México vivió bajo el mandato de una sola opción partidaria; el Ejecutivo federal además de contar con facultades constitucionales hizo uso de las denominadas metaconstitucionales (Carpizo, 2004), impidiendo que la teoría de la separación de poderes pudiera materializarse, porque tanto el Legislativo como el Judicial estaban subordinados al Presidente de la República. Además de la exclusión arbitraria de corrientes políticas, principalmente de izquierda, que actuaban en la clandestinidad, como el Partido Comunista Mexicano, porque desde la legislación se les marginaba con leyes electorales que favorecían abiertamente al PRI y determinaban elecciones sin competencia como las de 1976 en las que López Portillo fue candidato único.

Como se describió en el presente trabajo, para modificar el mapa de la representación política fueron necesarias una serie de reformas electorales que edificaron un sistema de partidos fuerte y elecciones confiables, transparentes, limpias y equitativas, las cuales se tornaron cada vez más competitivas. Gracias a esto, la maquinaria de las relaciones políticas se modificó totalmente dando un giro de 180 grados, al tiempo que se desmembró un régimen autoritario y se permitió que la diversidad política se ex-

presara y recreara por la vía institucional en forma pacífica y ordenada (Woldenberg, 2006).

Se dio cuenta del paso de un hiperpresidencialismo a un Ejecutivo acotado en el que los poderes Legislativo y Judicial actúan de forma independiente al Presidente, activando los pesos y contrapesos característicos de toda democracia. Pero el tránsito democratizador trajo consigo dificultades para construir mayorías congresuales debido a la existencia de gobiernos divididos, haciendo necesario avanzar en una nueva agenda que le dé gobernabilidad al país sin menguar la pluralidad existente y coloque en el centro del debate una serie de temas que por sus repercusiones tienden a constituirse en propuestas que atenúan los efectos del déficit de gobernabilidad.

Aquí se abordaron propuestas concretas como el nombramiento de un "Jefe de gabinete", que auxilie al Presidente en tareas delegadas por él mismo; la ratificación y remoción de algunos secretarios de Estado por el Congreso de la Unión como práctica que acote los resabios del autoritarismo característico del viejo presidencialismo mexicano; la reelección de los legisladores como garantía de profesionalización y continuidad de proyectos, proporcionando mayor independencia de acción a dichos legisladores; la "iniciativa preferente" del Presidente, para asegurar la discusión de temas torales en la vida nacional y evitar la ya cotidiana postergación; los mecanismos de democracia directa como introducción de nuevas figuras a la balanza de poder; la fijación de dos umbrales que permitan tener una visión más precisa del peso de la representación de los partidos pequeños; así como una breve discusión de la viabilidad que entraña la supresión de la representación proporcional de los órganos legislativos y, por ende, la adopción exclusiva del principio de mayoría relativa y representación exacta.

Sin embargo, dichas propuestas merecen ser analizadas con detalle a fin de dar solución a los conflictos de gobernabilidad cada vez más recurrentes en este país. Para lograrlo, vale la pena recordar que: “Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos no con *outsiders*, con política de mejor calidad, no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todas las cosas, de reconectarla con la gente” (Zovatto y Orozco, 2008: 201). La mejor forma de hacerlo es mediante mecanismos de coordinación entre los Poderes de la Unión que garanticen la estabilidad política en nuestra joven democracia.



BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Iñárritu, José. 2004. "¿Qué reforma para gobernar nuestra democracia?", en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?* México: IJJ-UNAM.
- Alcocer, Jorge. 1995. "1994: Diálogo y reforma", en Jorge Alcocer (Coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México: Nuevo Horizonte/ CEPNA.
- Becerra, Ricardo. 2006. "La vuelta a la transición democrática", en Adolfo Sánchez Rebolledo (Comp.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*. México: Norma/IETD.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2002. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Campos, Roy. 2008. *2007: saldo electoral. Resurge el PRI*. México: Consulta Mitofsky.
- Campos, Roy et al. 2009. *Saldo electoral 2008. En el umbral de la elección federal*. México: Consulta Mitofsky.
- Carpizo, Jorge. 1995. "La reforma electoral de 1994", en Jorge Alcocer (Coord.). *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*. México: Nuevo Horizonte/ CEPNA.
- _____. 2004. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.

- Córdova, Lorenzo, y Pedro Salazar (Coords.). 2008. *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.
- Cosío Villegas, Daniel. 1974. *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. México: Joaquín Mortiz.
- García Reyes, Christian Uziel. 2008. "Los procesos electorales en México y su impacto en la transición democrática (1946-2007)". Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, México: FCPyS-UNAM.
- Lujambio, Alonso. 1995. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: IJ-UNAM.
- _____. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- _____. 2002. "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1987-1997", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México: CIDE/Taurus.
- Mirón Lince, Rosa María. 2007. "El PRI y el sistema de partidos en México", en Jacqueline Peschard (Coord.). *2 de julio: reflexiones y alternativas*. México: UNAM-SITESA.
- Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Valadés, Diego. 2005. *El gobierno de gabinete*. México: IJ-UNAM.

Woldenberg, José. 2006. *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. México: Cal y Arena.

Zovatto, Daniel, y Jesús Orozco Henríquez (Coords.). 2008. *Reforma político electoral en América Latina 1978-2007*. México: IJ-UNAM/IDEA Internacional.

HEMEROGRÁFICAS

Carpizo, Jorge. 1999. "México, ¿Sistema presidencial o parlamentario?" *Cuestiones Constitucionales*, no. 1, julio-diciembre.

Colomer, Josep M. 2007. "Parlamentarizar el presidencialismo". *Nexos*, México, octubre.

García Reyes, Christian Uziel. 2010. "Los partidos políticos y las elecciones en México. Del partido hegemónico a los gobiernos divididos". *Estudios Políticos*, México, no. 19, enero-abril: 129-157.

García Reyes, Christian Uziel, y Reyna Guadalupe Valdez Castro. 2009. "Elecciones federales 2009. La nueva Cámara de Diputados". *Gaceta Electoral*, no. 6, julio.

Proceso. 2008. "Para México, un presidencialismo renovado". Entrevista a Dieter Nohlen, no. 1631, 3 de febrero.

Woldenberg, José. 2009. "Los pluris". *Reforma*, 16 de julio.

El Universal online, 5 de septiembre de 2007.

El Universal, 31 agosto de 1997.

El Universal, 10 de abril de 2002.

El Universal, 13 de mayo de 2005.

Excelsior, 28 de agosto de 2009.

La Jornada, 8 de enero de 2009.

Notimex, 17 de noviembre de 2004.

VIDEOGRÁFICAS

Woldenberg, José. 2004. "La reforma original (1976-1982)" en José Woldenberg et al. *México: La historia de su democracia*. México: Televisa.

JURÍDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2010. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Decreto por el que se expide la Ley para la Reforma del Estado. 2007. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril.

Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2007. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre.

ELECTRÓNICAS

El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx>.

Instituto Federal Electoral. <http://www.ife.org.mx>.

Martínez García, Salvador. 2002. "Fox condiciona reformas, Congreso lo critica", en *Visión*, sección política, 12 de junio, disponible en <[http://www.visionmx.com/politica/noticias/noticias_anteriores/\(020612\)%20fox%20condiciona%20reformas%20congreso%20lo%20critica.htm](http://www.visionmx.com/politica/noticias/noticias_anteriores/(020612)%20fox%20condiciona%20reformas%20congreso%20lo%20critica.htm)>.

Monitor Legislativo. http://www.monitorlegislativo.org.mx/indicadores.php?tab=1#rel_ej.

Visión Política. [http://www.visionmx.com/politica/noticias/noticias_anteriores/\(020612\)%20fox%20condiciona%20reformas%20congreso%20lo%20critica.htm](http://www.visionmx.com/politica/noticias/noticias_anteriores/(020612)%20fox%20condiciona%20reformas%20congreso%20lo%20critica.htm).



Christian Uziel García Reyes

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Candidato a Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Consejero Electoral suplente ante el Consejo Distrital 23 del IFE en el D. F. Cuenta con publicaciones en revistas científicas nacionales e internacionales y ha participado como ponente en múltiples eventos académicos en México y el extranjero.

Ha ganado, entre otros, los siguientes certámenes o concursos:

- Mención honorífica en el Concurso Premio al Mejor Trabajo de Titulación en Administración Pública (UNAM, 2010).
- Primer lugar del Primer Concurso de Ensayo Político "Carlos Sirvent" (UNAM, 2009).
- Segundo lugar del Concurso de Tesis en Materia de Justicia Electoral (TEPJF, 2008).

Sus temas de especialización son: partidos, sistemas de partidos, elecciones y democracia en México.



Reyna Guadalupe Valdez Castro

Es Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Ha participado como ponente en diversos eventos académicos en universidades de México y el extranjero. Es autora de artículos y ensayos sobre democracia, partidos y elecciones en México.

Ha ganado, entre otros, los siguientes certámenes o concursos:

- Quinto Certamen de Ensayo Político Octavio Paz, convocado por el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa (2009).
- XIII Concurso Nacional Juvenil de Debate Político del Instituto Mexicano de la Juventud (2007).
- Premio Ejemplo Joven, categoría académica, otorgado por el Instituto Sinaloense de la Juventud (2008).

Sus temas de especialización son: sistemas electorales, partidos, sistemas de partidos y democracia.



Índice

Introducción	5
El tránsito a la democracia (1977-1996)	9
Los gobiernos divididos	21
Los conflictos derivados de los gobiernos divididos (1997-2010)	27
La LVII Legislatura (1997-2000)	27
La LVIII Legislatura (2000-2003)	30
La LIX Legislatura (2003-2006)	33
La LX Legislatura (2006-2009)	35
La LXI Legislatura (2009-2012)	39
Propuestas para fortalecer la gobernabilidad democrática	43
"Jefe de gabinete"	43
Ratificación por el Congreso de la Unión de algunos nombramientos del gabinete	46
Reelección legislativa inmediata	48
Redimensión del Congreso	49
"Iniciativa preferente" del Presidente de la República	50
Mecanismos de democracia directa	51
Fijación de umbrales electorales	52
Consideraciones finales	55
Fuentes de información	61



Consejo General

Consejero Presidente
Jesús Castillo Sandoval

Consejeros Electorales
J. Policarpo Montes de Oca Vázquez
Arturo Bolio Cerdán
Abel Aguilar Sánchez
Jesús G. Jardón Nava
José Martínez Vilchis
Juan Carlos Villarreal Martínez

Secretario Ejecutivo General
Francisco Javier López Corral

Representantes de los Partidos Políticos

PAN	Armando Olán Niño
PRI	Eduardo G. Bernal Martínez
PRD	Marcos Álvarez Pérez
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Rolando Elías Wismayer
C	Evanivaldo Mecalco González
PANAL	Benjamín Ramírez Retama





Comité Editorial

Presidente

Jesús Castillo Sandoval

Integrantes

Víctor Manuel Alarcón Olguín
Adriana Margarita Favela Herrera
Francisco Javier López Corral
Juan Montes de Oca Malvárez
Víctor Rojas Amandi
Julián Salazar Medina
Miguel Ángel Sánchez Ramos

Secretario Técnico

Ángel Gustavo López Montiel



Coordinación de la edición
Ángel Gustavo López Montiel

Subdirector de Documentación y
Promoción Editorial
Ciro García Marín

Área de diseño gráfico y editorial
Jorge Becerril Sánchez
María Guadalupe Bernal Martínez

Área editorial
Ana Llely Reyes Pérez
Tania López Reyes

La primera edición de *Gobernabilidad, partidos y elecciones en México (1977-2010)*. Propuestas en torno a la reforma política, se terminó de imprimir en el mes de junio de 2010. En los talleres de

La edición estuvo a cargo del Departamento de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,000 ejemplares.

Publicación de distribución gratuita