El papel del Poder Legislativo en la democracia mexicana

MARÍA MARVÁN LABORDE

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
unam
sb

EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO EN LA DEMOCRACIA MEXICANA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 1040

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Edna María López García
Cuidado de la edición y formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

MARÍA MARVÁN LABORDE

EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO EN LA DEMOCRACIA MEXICANA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
EDITORIAL SB
México, 2025

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Marván Laborde, María, autor.

Título: El papel del Poder Legislativo en la democracia mexicana / María Marván Laborde.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2025. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1040.

Identificadores: LIBRUNAM 2256709 (libro electrónico) | ISBN 9786075875484 (UNAM) (libro impreso) | ISBN 9786316680297 (Editorial SB) (libro impreso).

Temas: Autoritarismo -- México.| Poder legislativo -- México. | Democracia -- México. | Reformas constitucionales -- México -- Historia. | Presidentes -- México.

Clasificación: LCC JC480 (libro electrónico) | DDC 321.9—dc23

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Esta investigación se desarrolló gracias al apoyo de una beca PASPA de la DGAPA de la UNAM, así como del programa Fellows 2022-2023 del Center for US-Mexican Studies de la UCSD.

Primera edición: 11 de julio de 2025
DR © 2025. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN UNAM (libro impreso): 978-607-587-548-4
ISBN Editorial SB (libro impreso): 978-631-6680-29-7

Impreso y hecho en México

Con todo mi amor de abuela para Camila, Gala, Andrea y Emilia, a quienes me habría gustado dejarles un México más democrático, con el que soñé y por el cual luché.

CONTENIDO

Prólogo. Apuntes introductorios XI
Pedro SALAZAR UGARTE

Introducción XIX

CAPÍTULO PRIMERO. Algunas claves teóricas para entender los gobiernos divididos sin mayoría en México. 1

CAPÍTULO SEGUNDO. Presidencialismo autoritario y sistema de partido hegemónico. Dos caras de la misma moneda. 23

I. Presidencialismo: deformación autoritaria del sistema presidencial. 23

II. Presidencialismo tradicional autoritario mexicano 28

III. Presidencialismo autoritario y sistema de partido hegemónico: dos caras de una misma moneda. 35

IV. Transición sin ruptura: reformas electorales y desarticulación del partido hegemónico. 45

V. Otros factores que intervinieron en el proceso de transición 60

CAPÍTULO TERCERO. El Poder Legislativo en la era de los gobiernos sin mayoría. ¿Nueva relación con el Poder Ejecutivo? 63

I. Retos de los primeros años de democracia en un contexto de gobierno sin mayoría 63

II. Mitos y realidades de los gobiernos sin mayoría 1997-2018 68

III. El sinuoso camino de la institucionalización del Poder Legislativo. 78

IV. Aprobación del presupuesto, síntesis de tensiones y deficiencias del Poder Legislativo 95

V. La Auditoría Superior de la Federación, ¿instrumento de control?. 104

VI. El Pacto por México: otra vez legislar por encima de los legisladores 108

CAPÍTULO CUARTO. Reformas constitucionales en la era de los gobiernos divididos: ¿hacia la consolidación de un régimen democrático? . 115

I. Condiciones políticas de obstrucción, colaboración y complicidad 115

II. Reformas constitucionales: entre la consolidación democrática y el febril activismo de tres partidos 121

III. Reformas entre 1997 y 2000 124

IV. Reformas entre 2000 y 2006 126

V. Reformas entre 2006 y 2012 129

VI. Reformas entre 2012 y 2018 138

VII. Exceso de reformas, débil consolidación democrática 150

Conclusiones 155

Bibliografía y fuentes consultadas 161

Acerca de la autora 171

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9kxnkp
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial SB
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

PRÓLOGO
APUNTES INTRODUCTORIOS

I

Los buenos libros tienen vigencia atemporal, pero ofrecen significados diferentes según el contexto en el que los leemos. Ese es el caso de esta investigación de María Marván Laborde. Se trata de una obra que reconstruye y retrata un periodo de tres décadas (1997-2018) en México, con un enfoque preciso —la dinámica de los gobiernos divididos— y una mirada crítica. Es un libro de historia reciente que recupera y documenta hechos, pero los hilvana con una interpretación propia. No pretende retratar un momento, sino estudiarlo.

Sus principales claves de lectura son precisas y certeras: *a)* el presidencialismo mexicano se erigió en clave autoritaria desde la posrevolución sobre la base —y en articulación con— el sistema de partido hegemónico; *b)* posteriormente, México se democratizó, pero la democracia no logró consolidarse; *c)* la etapa democrática fue breve y se verificó en el periodo de los gobiernos divididos (1997-2018), y finalmente, *d)* el proyecto democrático fracasó, en buena medida por la avidez de los partidos políticos y su falta de compromiso institucional.

II

Merece la pena detenernos de manera breve en cada una de estas claves. No pretendo ofrecer un resumen de la obra, pero sí algunas reflexiones para adentrarse en ella. Éstas son producto de mi propia lectura y de mis preocupaciones sobre el devenir político nacional.

Se trata de una sincera invitación a leer un libro en el que maduran la política, la historia y el derecho de manera armónica y equilibrada para dar cuenta de un momento único y fugaz de la historia de México. Nuestro breve verano democrático.

1

"Considero particularmente relevante entender que en México el presidencialismo y el partido hegemónico fueron las dos caras de la misma moneda", nos dice María Marván. Acto seguido, lo demuestra. De manera sucinta, pero con datos, referencias, fechas y momentos, Marván reconstruye los puntos de imbricación entre el régimen presidencialista que se afirmó después de la Revolución mexicana y se sancionó en la Constitución de 1917 y el partido político que se tornó hegemónico y controló la vida política nacional durante siete décadas.

En su interpretación —convincente y documentada— el presidencialismo y la hegemonía partidista son dos palancas que se refuerzan la una con la otra de manera simultánea hasta dotar de identidad al sistema político mexicano. Un sistema en el que se formaron generaciones de personas políticas que, sin dejar de estar presentes en la vida política nacional, perdieron el gobierno durante algunos años (2000-2018[1]), pero regresaron al poder con nostalgia disimulada y con la cultura institucional intacta. Me refiero a las generaciones a las que pertenecen el presidente Andrés Manuel López Obrador y varios de los personajes que lo acompañaron durante su gobierno.

Creo que eso ayuda a comprender por qué, como advierte María Marván, si bien durante la transición y los años que la sucedieron "se abandonó el presidencialismo autoritario para entrar en un presidencialismo transicional [éste no] acabó por transformarse en un sistema presidencial auténticamente democrático".

El "presidencialismo autoritario" fue languideciendo por razones políticas e institucionales durante décadas hasta que, en 1997, llegó el periodo de los gobiernos divididos. A partir de entonces, el "presidencialismo transicional" operó con tendencias autoritarias, pero con contenciones institucionales que le impidieron imponerse.

Los presidentes Fox, Calderón y Peña Nieto, con menor o mayor intensidad, tuvieron que gestionar y aceptar esas tensiones entre las instituciones. Sus gobiernos fueron divididos porque así lo decidieron los electores. La cultura política autoritaria siempre estuvo ahí, pero estaba contenida. Por eso el presidencialismo "auténticamente democrático", como señala Marván, no se consolidó. Cuando en 2018 la contención legislativa cedió, se fue

[1] No considero en este grupo a la generación de priistas que recuperó el poder para su partido con el gobierno de Peña Nieto, ya que pertenecen a una generación más joven que la que tengo en mente.

imponiendo una nueva versión —con rasgos propios, pero también con tintes añejos— de "presidencialismo autoritario". Las causas fueron muchas, pero el artífice principal fue el presidente de la República.

2

En buena parte por eso —aunque también por otros factores que no son el objeto de análisis de este libro— la democracia no logró consolidarse. Como advierte Marván, los veintiún años que transcurren entre 1997 y 2018 "fueron un periodo único en la historia de México, desde la Independencia hasta nuestros días, acaso [son] los únicos en los que podemos afirmar que México reunió las características mínimas de un régimen democrático".

Aunque resulte paradójico, también son los años en los que esa apuesta de construcción democrática se fue desmoronando. En este caso, parafraseando a Machado, podemos decir que se (des)hizo camino al andar. La democracia se construía al tiempo que se derrumbaba. En una especie de síndrome de Penélope, se iba desmontando lo que se acababa de montar.

El libro de Marván explica de manera puntual y elocuente cómo fue ese proceso de avance sin cimientos. Para hacerlo, somete su afirmación democratizadora a los criterios que propuso Norberto Bobbio para considerar un sistema político como democrático: voto universal, igualitario y libre; opciones partidistas reales, y decisiones adoptadas por mayoría, pero con reconocimiento de los derechos de las minorías políticas (en particular, el derecho a convertirse en mayoría).

Cada uno de esos criterios, nos explica Marván, se fue construyendo en México durante las décadas que duró la transición y rindió resultados en los años de los gobiernos divididos. Cualquier persona que observe con objetividad los procesos políticos de ese periodo puede constatarlo. Pero no se afianzaron los pilares que sostuvieran al proyecto democrático.

Por un lado, como referiré más adelante, no existió un compromiso de los actores políticos con la democracia; por el otro, se terminó la etapa de los gobiernos divididos. Desde 2018[2] la mayoría logró apoderarse de los órganos legislativos y empezó a cooptar o a desarticular los contrapesos institucionales (órganos constitucionales autónomos, Poder Judicial, etcétera), para, de esta manera, nuevamente colocar al Poder Ejecutivo como centro y eje del funcionamiento del Estado.

Así, el presidencialismo autoritario regresó por sus fueros, y la democracia constitucional fue cediendo terreno a dinámicas y prácticas autocráticas.

[2] Aunque todo indica que, sobre todo, a partir de 2024.

3

Pero como Marván explica en este libro, la democracia funcionó algunos años en un contexto de pluralidad, representación, contrapesos y legislaturas con mayorías opositoras. Es el periodo de los gobiernos divididos lo que constituye la médula de este trabajo. De particular relevancia es la reconstrucción que la autora ofrece sobre el funcionamiento, la organización y la articulación institucional del Poder Legislativo durante los primeros años de gobiernos en división. Eso solamente duró veintiún años, sostiene Marván con argumentos fundados, pero fue una realidad que no debemos soslayar.

La democracia mexicana existió. De hecho, con desequilibrios y divergencias se fue trasladando a muchas de las entidades federativas. En algunos estados más; en otros menos, pero, en general, la ola democrática se fue expandiendo por todo el país. Este no es el espacio para reconstruir ese proceso —que también tuvo avances y retrocesos— en el ámbito federal, aunque me parece importante apuntarlo. Sobre todo, porque tampoco en las entidades federativas la apuesta democrática logró consolidarse, y es sensato suponer que las resistencias estatales también contribuyeron a la regresión nacional. Ello, en buena medida, porque la política autoritaria se mantuvo férrea en esos ámbitos.

4

El proyecto democrático fracasó por la ausencia de una cultura política acorde por parte de los líderes políticos nacionales. En palabras de Marván: "[Los actores políticos] cuando tuvieron que escoger entre fortalecer a los partidos políticos o reforzar al Poder Legislativo y al sistema de controles y equilibrios de los poderes, por lo regular escogieron lo primero por encima de lo segundo". De esta manera, los partidos se fortalecieron —en especial económicamente— pero fueron perdiendo su razón de ser.

Esto es así porque dejaron de ser los instrumentos a través de los cuales la ciudadanía encontraba canales de representación política. En consecuencia, las legislaturas dejaron de responder a los legítimos intereses y preocupaciones ciudadanas y se concentraron en sus propios beneficios. La forma en la que se fue gestando ese desapego, y las consecuencias que tuvo, y ha tenido, es una de las aportaciones más contundentes y relevantes de este libro. Marván, una vez más, sostiene la tesis y la demuestra.

Asimismo, un elemento clave en esa descomposición orquestada desde los liderazgos políticos fue la falta de una ética democrática. De nuevo, es pertinente citar a nuestra autora: "Por desgracia [los lideres partidistas], muy pronto supieron que el dinero público podía aceitar cualquier decisión de la maquinaria política; el rediseño de la ingeniería constitucional se facilitó con prácticas de corrupción".

III

Marván echa mano, con maestría y tino, de las reflexiones de Ernesto Garzón Valdés sobre las tendencias suicidas de las instituciones democráticas. Con agudeza nos previene de que lo que ha sucedido en México está enmarcado en esas dinámicas que son producto de decisiones y acciones de actores carentes de la ética política necesaria para sostener a las democracias.

Al leerla me vino a la mente la categoría de la Kakistocracia —el gobierno de los peores— acuñada por Michelangelo Bovero. Somos presas del mal gobierno delineado por el pensamiento clásico: aquel en el que quienes mandan lo hacen sin respeto a las leyes y mirando al interés particular. Es decir, gobernantes que anteponen sus intereses egoístas sobre el interés general, lo que, de paso, conlleva un desprecio por las reglas de la convivencia colectiva.

Estas tendencias, nos dice Marván siguiendo a Garzón, no se detienen con cambios institucionales, sino con el comportamiento ético de los actores políticos. Un bien escaso —a juzgar por el libro de María— del que hoy, en México, estamos ayunos.

IV

Una ausencia relevante en el libro, que no es imputable a la autora, es el estudio del rol que jugó el Poder Judicial de la Federación[3] en esos años. María Marván advierte que no aborda el tema —en particular el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional— y explica de manera justificada por qué no lo hace. De hecho, deja apuntada la relevancia de incorporar este poder en investigaciones venideras.

No obstante, me pareció importante mencionar el tema porque el libro de María Marván es buen heredero de los estudios de las transiciones demo-

[3] No refiero, de manera intencionada, a los poderes judiciales locales porque no son instituciones mayormente relevantes en este proceso.

cráticas de los últimos años del siglo XX, que centraban su atención en las dinámicas institucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, en la dinámica estrictamente política se concentraron reflexiones valiosas, que no han perdido vigencia, sobre las bondades y desventajas de los sistemas parlamentarios y presidencialistas.

Con todo, en la mayoría de dichos estudios el Poder Judicial era un tercero ausente, y lo era porque no se le consideraba un poder político en sentido estricto. Sin embargo, en tiempos recientes el papel de los jueces constitucionales fue adquiriendo una relevancia creciente con incidencia en los procesos políticos de consolidación o desmoronamiento democrático.

Dejo el apunte asentado porque es una veta de estudio que Marván anuncia y que merece la pena ser retomada.

V

Leo, en julio de 2024 —en un contexto de presidencialismo galopante; inminente sobrerrepresentación legislativa de la mayoría en el poder; maduración de un movimiento que no es partido, y desaparición de los órganos con autonomía constitucional, entre otros eventos ominosos—, y aquilato el valor del libro de María Marván de manera particular.

Los buenos libros varían de significante en cada contexto. En el momento actual, este libro vale mucho. Ya lo decía: es un libro de historia reciente pero, al mismo tiempo, es un libro de enorme actualidad.

Cuando María Marván reflexiona sobre la efímera consolidación democrática en México identifica cuatro criterios determinantes: *a)* la ampliación de derechos fundamentales; *b)* la relación entre poderes, incluida la creación de organismos constitucionales autónomos; *c)* el incremento de espacios para la participación política de la ciudadanía, y *d)* la ampliación o restructuración de sus derechos político-electorales. Cada uno de ellos nos sirve también para acreditar la regresión autocrática. Es lamentable, pero así es.

Nos dice María Marván: "El desencanto con las democracias de 2020 es directamente proporcional a las expectativas poco realistas de la última década del siglo XX, y esto vale lo mismo para México como para el resto del mundo democrático". Tiene razón. De hecho, su propio libro es un termómetro de ello. Una persona como ella, que escribió y aportó a favor de la transición democrática, que se involucró en procesos de construcción institucional, que lidereó instituciones clave en el proceso de consolidación, y que tiene una ética pública intachable, hoy escribe un libro

tocado por el desánimo. Asumo que no lo hace por gusto y admiro que lo haga por honestidad intelectual.

Debo confesar que este libro, riguroso y documentado, también me ha provocado un ánimo que se inclina más hacia el desencanto y el pesimismo que hacia el entusiasmo reformador con el que atestigüé y —de manera muy modesta— participé durante la construcción de las instituciones y dinámicas políticas que María Marván encapsula en el breve verano democrático de la historia de México. Un periodo que, si nos atenemos a la narrativa de nuestra autora, tuvo tres años de promesa (1997-2000); seis de estabilización (2000-2006); seis de turbulencia (2006-2012), y otros seis de descomposición (2012-2018). Al final, triste pero cierto, regresamos a una situación muy similar al punto de partida.

Con el libro de Marván en la mano podemos decir que la democracia se construyó y existió, pero se ha ido. Fue abandonada a sus contradicciones intrínsecas, pero, sobre todo, a la intemperie descarnada de la avidez política.

Así que ahora entramos impávidos —y, paradójicamente, muchos entusiastas— a un invierno autocrático del que todavía no podemos decir mucho, salvo que ya existe.

Pedro SALAZAR UGARTE
México, 1o. de agosto de 2024

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9kxnkp
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial SB
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo ofrece una reflexión sobre el desempeño que el Poder Legislativo tuvo en la consolidación de la democracia en México durante los años de los gobiernos sin mayoría, también conocidos como gobiernos divididos, y que en este texto utilizaremos de manera indistinta. Entre 1997 y 2018 fueron presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), ambos por el Partido Acción Nacional (PAN), y Enrique Peña Nieto (2012-2018), del PRI. Durante siete legislaturas consecutivas los presidentes de la República mexicana no contaron con mayoría absoluta en el Congreso, lo que dificultó, pero no impidió, los acuerdos entre los partidos políticos sin que se presentaran crisis de gobernabilidad. Estos veintiún años fueron un periodo único en la historia de México, desde la Independencia hasta nuestros días, acaso los únicos en los que podemos afirmar que México reunió las características mínimas de un régimen democrático.

Inicio con los supuestos que es importante aclarar: primero, el presidencialismo mexicano fue un régimen autocrático que no reunía las condiciones necesarias para ser considerado democrático, a pesar de la regularidad con la que se han renovado la presidencia y el Congreso desde 1934 hasta la fecha. Segundo, el sistema de partido hegemónico de carácter pragmático fue consustancial al presidencialismo; la combinación de las características constitucionales y metaconstitucionales del primero y el segundo dieron una larga estabilidad al régimen autocrático que prevaleció durante siete décadas. Tercero, el proceso de transición a la democracia comenzó con la reforma político-electoral de 1977, conocida como la reforma de Reyes Heroles, entonces secretario de Gobernación, y terminó en 1996 con la reforma electoral que le dio autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral (IFE).

Asimismo, surge una pregunta central que es relativamente sencilla: ¿qué trascendencia tuvo el Poder Legislativo en el proceso de consolidación de la democracia en México, entre 1997 y 2018? Esta pregunta lleva implícito también el análisis de aquello que ralentizó la consolidación de-

mocrática. Para poder responder esta interrogante, primero hago una serie de planteamientos teóricos en los que exploro los límites de los cambios institucionales y la necesidad de introducir en el análisis la transformación de los principios éticos del nuevo régimen democrático, que definiré más adelante. Posteriormente, en el siguiente capítulo expongo las características del presidencialismo autoritario antes del proceso de transición a la democracia y los cambios más importantes de este periodo que acabaron por transformar el sistema de partidos para convertirlo en un pluralismo limitado y competitivo. En el tercer capítulo expongo los principales cambios de la institucionalización del Poder Legislativo a partir de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y cómo estos cambios y diversas actuaciones de los partidos políticos representados en el Congreso contribuyeron en el proceso de consolidación de la democracia. Por último, en el cuarto capítulo hago un análisis de las principales reformas constitucionales aprobadas que abonaron a ese proceso de consolidación.

En el primer capítulo, al que he llamado "Algunas claves teóricas para entender los gobiernos divididos sin mayoría...", expongo tres ideas fundamentales: la primera es que, de acuerdo con Bobbio y Bovero, quienes a su vez se basaron en Kelsen, debemos considerar que existen dos regímenes, y sólo dos, los democráticos o los autocráticos. Para una definición tan tajante como esta es indispensable partir de la definición mínima de democracia procedimental que establece las condiciones mínimas de competencia electoral, con reglas justas y aceptadas por los partidos políticos participantes. Las condiciones legales que establecieron la reforma electoral de 1996 permitieron, sin lugar a duda, considerar que en México se establecería, por primera vez, un régimen democrático. Dos décadas después de comenzada, la transición culminó.

Al mismo tiempo introduzco los planteamientos de Garzón Valdés que nos advierten que la democracia encierra, en sí misma, lo que él llama sus "tendencias suicidas"; es decir, es posible que a través de procedimientos democráticos se tomen decisiones que debiliten o, en el peor de los casos, terminen por quebrar el orden democrático. Si bien Garzón reconoce la importancia de los cambios institucionales propios de un arreglo democrático, nos advierte que es indispensable introducir una nueva ética política que reivindique, hasta sus últimas consecuencias, los valores que hacen de la democracia un régimen legítimo. Sólo así es posible contener la peor de las tendencias autodestructivas de la democracia: romper con los mecanismos de control del poder que se encuentran en la esencia de la democracia. Este *ethos* obliga a respetar valores como la libertad, la justicia y la participación ciudadana, va más allá de las leyes escritas y exige una constante au-

tocontención de las élites para no quebrantar la división de poderes —con independencia de que puedan reunir los votos necesarios para cambiar la ley, o inclusive la Constitución, debe haber ciertos acuerdos que se consideren intocables—. Asimismo, es labor de los partidos políticos convertirse en "guardianes de la democracia"* e impedir el crecimiento de figuras desleales a la democracia o con tendencias autoritarias.

En tercer lugar, recupero los planteamientos de Katz y Mair sobre el desarrollo de los sistemas de partidos en el siglo XXI. Hemos pasado de los partidos "atrapa todo" a los sistemas cártel, en los que hay un proceso de colusión entre supuestos competidores. Estos han dejado de ofrecer proyectos diferenciados entre sí para acomodarse en una repartición del mercado electoral que encuentra cómodos espacios de connivencia en las asambleas parlamentarias. Cada uno de ellos con su respectiva cuota de poder y acceso a ingentes cantidades de dinero público, que les asegura su supervivencia, pero perdieron su esencia de agrupaciones sociales destinadas a organizar sus preferencias y renunciaron a defender los grandes intereses nacionales.

El capítulo dos tiene como objetivo sentar las definiciones de lo que fue el presidencialismo autoritario clásico descrito magistralmente por Jorge Carpizo. De acuerdo con Ignacio Marván, es paradójico que, a pesar de que la Revolución de 1917 se hizo en contra del presidente Porfirio Díaz, quien permaneció en el poder por cuatro décadas, el nuevo arreglo constitucional optó por una figura presidencial fuerte que no ha dejado de existir. El arreglo constitucional se fortaleció a lo largo del siglo XX, lo que generó una cultura de súbditos frente a la autoridad presidencial. El presidencialismo es la deformación de un sistema presidencial que, como muchos teóricos han demostrado, puede ser democrático.

Considero particularmente relevante entender que en México el presidencialismo y el sistema de partido hegemónico fueron las dos caras de la misma moneda; no podemos explicar el uno sin el otro, ambos prohijaron un régimen autocrático enmascarado por la celebración regular de elecciones y sucesiones presidenciales razonablemente pacíficas. En esta tesitura hay que entender que la transición a la democracia privilegió las reformas electorales abriendo la posibilidad de desarticular las principales características del presidencialismo autoritario. Sin embargo, los gobiernos sin mayoría no pudieron, o quizá ni siquiera quisieron, construir un sistema presidencial democrático. Nos quedamos estancados en lo que Diego Valadés ha denominado "presidencialismo transicional".

---

* *Guardrails* es el término utilizado por Levitsky y Ziblatt en su texto *How Democracies Die?* (2018).

En el tercer capítulo "El Poder Legislativo en la era de los gobiernos sin mayoría. ¿Nueva relación con el Poder Ejecutivo?" abordo el tema de los principales retos a los que se enfrentó el propio Poder Legislativo, frente a la realidad de que el partido del presidente no contara con mayoría absoluta en el Congreso. Lo primero que se hizo evidente fue que la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (LOC) estaba hecha desde el partido hegemónico para mantener su predominio, negar la pluralidad de la sociedad mexicana y minimizar la creciente importancia de las oposiciones.

Los partidos de oposición llamaron "dignificar al Poder Legislativo" a dos cuestiones distintas: por un lado, repensar, desde la pluralidad, la nueva institucionalidad que requería el Congreso para poder gobernar en la pluralidad; es decir, tomando en cuenta a todas las fuerzas políticas. Por otro lado, se abrió la oportunidad de replantear la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en una reingeniería del sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*) propio de un régimen democrático. Era de todos conocido que el presidencialismo autoritario nulificó la división de poderes; a pesar de que el diagnóstico era claro, no resultó sencillo replantear la nueva relación entre poderes.

La aprobación de la nueva LOC tomó más de dos años de discusión, que finalmente logró hacer un replanteamiento de fondo de los órganos de gobierno de ambas cámaras, del sistema de comisiones y de los órganos administrativos. Sin embargo, los partidos no cedieron a la tentación de concentración del poder, las tendencias suicidas de la democracia afloraron rápidamente en los partidos políticos. Cuando tuvieron que escoger entre fortalecer a los partidos políticos o reforzar al Poder Legislativo y al sistema de controles y equilibrios de los poderes, por lo regular escogieron lo primero por encima de lo segundo.

Me detengo en tres temas que fueron relevantes. Primero, las dificultades para la aprobación de los presupuestos. Los cambios institucionales que se generaron para romper con la inercia de un trámite en el que la Cámara de Diputados no tenía oportunidad de decidir y, al mismo tiempo, conseguir la aprobación de estos. Destaca, por supuesto, la controversia constitucional presentada por Vicente Fox para establecer límites al Poder Legislativo en la definición de las políticas públicas a través del presupuesto. Contrasta la lenta construcción de una nueva institucionalidad con la rápida colusión entre partidos. La aprobación del presupuesto dejó de ser un problema cuando los moches millonarios aceitaron la maquinaria del consenso. Segundo, la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como el ejercicio más acabado

para modificar la estructura de rendición de cuentas. Tercero, el Pacto por México, que, desde mi perspectiva, en materia de institucionalización del Poder Legislativo significó una lamentable regresión porque deslocalizó el proceso legislativo, regresándolo a la Secretaría de Gobernación (Segob). Los legisladores volvieron a servir de *rubber stamp* a las propuestas enviadas por el Ejecutivo, aunque debemos reconocer una diferencia no menor: en el Pacto por México sí hubo negociación entre los tres principales partidos, pero fue entre las élites partidarias reunidas bajo el techo del Poder Ejecutivo. Como sabemos, en política la forma es fondo.

El cuarto capítulo es un recuento analítico de los principales decretos que reformaron la Constitución entre 1997 y 2018, ordenados por sexenio y por tema. Agrupé las reformas en seis temas; cuatro de ellos claramente vinculados con las dimensiones propias de un proceso de consolidación democrática en términos de Diamond y Morlino. Los temas que, considero, inciden de manera directa en el proceso de consolidación de la democracia son: 1) la ampliación de derechos fundamentales; 2) la relación entre poderes, incluida la creación de los organismos constitucionales autónomos (OCA); 3) el incremento de espacios para la participación política de la ciudadanía, y 4) la ampliación o reestructuración de sus derechos político-electorales.

El quinto tema hace alusión a las reformas a través de las cuales se buscó dar solución a los problemas de seguridad pública, procuración y administración de la justicia. Desde luego, considero que este tema repercute directamente en la calidad de la democracia, aunque quizá indirectamente en el proceso de consolidación. Dada la crisis de seguridad pública y la cantidad de reformas constitucionales en esta materia, consideré ineludible su inclusión, en especial porque muchas de estas reformas tienen una orientación punitiva que debilita la concepción democrática del Estado de derecho. A pesar de la confianza de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la capacidad de la ley para transformar la realidad, ninguna de las múltiples reformas constitucionales resolvió el problema de inseguridad e impunidad. El último tema está relacionado con la redefinición del papel del Estado en la economía, tema central en el sexenio de Peña Nieto.

Cada capítulo propone un balance de las acciones del Poder Legislativo que abonaron a la consolidación democrática; las que no se lograron, así como las que significaron retrocesos importantes. Si bien el panorama presenta un cuadro de claroscuros, lo que encontramos como constante es que los partidos políticos se cartelizaron muy pronto; las élites políticas no pasaron por una introyección de los valores éticos propios de un régimen democrático, lo que ralentizó la consolidación democrática e hizo que muchos de los cambios institucionales logrados no hayan tenido los resultados esperados.

Caveat: habrá que advertir que el presente trabajo no estudia los cambios que en este periodo hubo en el Poder Judicial y la trascendencia de estos en el proceso de consolidación del régimen democrático mexicano. El tema es ineludible y habré de ocuparme del mismo en otro momento. Sólo hay que decir que la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en lo más parecido que hemos tenido a un Tribunal Constitucional ha sido de la mayor trascendencia en la consolidación de la democracia, y especialmente en su defensa en los años posteriores a los gobiernos divididos. Entre 2018 y 2024 el presidente volvió a tener mayoría en el Congreso, y con ello ha dado marcha atrás a muchos de los avances de las primeras dos décadas del siglo XXI. Este trabajo tampoco se ocupa de estudiar los años del populismo autoritario del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) encabezado por Andrés Manuel López Obrador, valga simplemente afirmar que en estos años ha tocado a la SCJN defender la Constitución de los ánimos autoritarios de reconstrucción del presidencialismo que tuvimos en el siglo XX.

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9kxnkp
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial SB
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo primero

ALGUNAS CLAVES TEÓRICAS PARA ENTENDER LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS SIN MAYORÍA EN MÉXICO

México transitó a la democracia entre 1977 y 1997; lo hizo a través de múltiples reformas políticas centradas, principalmente, aunque no de manera exclusiva, en lo electoral, que lograron romper la hegemonía del PRI y establecer un sistema de partidos competitivo que trastocó, acaso apenas, la relación de controles y equilibrios entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, e introdujo otros cambios fundamentales de un régimen democrático.

Aun con todas sus debilidades, es posible afirmar que México cruzó exitosamente el umbral mínimo para ser considerado un país democrático y entrar en un periodo de consolidación que estuvo marcado por las siguientes características: relativa pérdida del poder omnímodo del presidente, y cambio de un sistema de partido hegemónico a un sistema de pluralismo limitado y competitivo en el que dominaron tres fuerzas políticas y donde los partidos menores se convirtieron en satélites inestables con intereses en alguna de esas tres fuerzas. Por otra parte, el Poder Legislativo y el Judicial adquirieron una relevancia que no ha tenido precedentes en la historia de México como nación independiente.

Entre 1997 y 2018, periodo de estudio de este trabajo, fueron veintiún años de gobiernos sin mayoría o gobiernos divididos; es decir, el partido del Ejecutivo no contó con mayoría absoluta en el Congreso, lo que fue determinante para el desarrollo político mexicano, por ello es relevante tomar en cuenta la actuación de las legislaturas LVII a la LXIII, cada una de ellas con sus especificidades.

La pregunta central de este trabajo es relativamente simple: ¿qué desempeño tuvo el Poder Legislativo en el proceso de consolidación de la democracia en México entre 1997 y 2018? Nos conduce al planteamiento teórico que se encuentra detrás de este trabajo: el institucionalismo está limitado por la ética política. Los cambios institucionales introducen condiciones necesarias en los regímenes y en los sistemas políticos, pero deben ir acom-

pañados por una transformación en los valores de los actores políticos; lo que Almond y Verba (1989) llamaron *cultura cívica.* La natural inestabilidad de los regímenes políticos se incrementa cuando los cambios institucionales no son acompañados por la transformación de la ética política que legitima al Estado. De acuerdo con Garzón Valdés (2000), la democracia inherentemente tiene ciertas tendencias suicidas que sólo se pueden contener a través de la legitimidad y la actuación de los agentes políticos que contienen sus ambiciones por su compromiso con los valores propios de los regímenes democráticos.

En las dos décadas de estudio los partidos políticos se convirtieron en actores centrales de la política mexicana en dos ámbitos complementarios, pero es importante diferenciarlos: en el espacio de la competencia electoral y en la vida en el Congreso.

Tomo de Norberto Bobbio (1987) y de Michelangelo Bovero (2020) la definición binaria que distingue dos tipos de regímenes: los democráticos y los autocráticos. Si bien la distinción teórica entre un régimen democrático y uno autocrático es clara, los regímenes históricos que conocemos en la realidad tienen distintas dimensiones, más o menos democráticas, que coexisten con rasgos autoritarios y cuya evolución no siempre es armónica ni unidireccional; en ello se sustentan las discusiones académicas sobre si un determinado país, en cierto momento en la historia, puede o no ser considerado una democracia.

Desde Joseph Schumpeter (1942) se planteó la utilidad de una definición mínima de democracia que permitiera una discriminación relativamente sencilla entre los regímenes democráticos de aquellos que no lo son, comúnmente se conoce su teoría como realista y se limita a aquel método de competencia electoral para formar gobierno; en su concepción es indispensable que exista una competencia efectiva. Si bien considero que no se debe descartar esta definición mínima, reconozco que ha sido tan ampliamente utilizada como criticada, por ello propongo avanzar sobre la definición que Norberto Bobbio (1987) elabora sobre los mínimos de Schumpeter, y que nos propone seis condiciones *sine qua non* a las que llamó *universales procedimentales*:

i) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, de sexo deben *gozar de derechos políticos*; es decir, cada uno debe gozar del derecho de expresar la propia opinión de elegir a quien la exprese por él.
ii) *El voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso.*
iii) Todos aquellos que gocen de derechos políticos deben ser *libres de votar según su propia opinión*, formada, en lo posible, libremente, es

decir, en una libre competencia entre grupos políticos organizados en concurrencia entre sí.

iv) Deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en condiciones de elegir entre soluciones diversas; es decir, entre *partidos con programas diversos y alternativos*.

v) Sea para las elecciones, sea para las decisiones colectivas, *debe valer la regla de la mayoría numérica*, en el sentido de que se considere electo el candidato o se considere válida la decisión que obtiene el mayor número de votos.

vi) *Ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría*, particularmente el derecho a devenir a su vez mayoría en igualdad de condiciones (citado por Salmorán Guadalupe, 2019, pp. 69-70, subrayado propio).

Dice Bovero (2020):

> Llamo regímenes a las distintas configuraciones posibles, alternativas entre ellas, de la relación del poder político, o sea, de la relación entre gobernantes y gobernados, cuyos caracteres esenciales son definidos por las normas que regulan la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos, entendidos estos como aquellos (aquél tipo de) derechos fundamentales que atañen precisamente a la participación individual en el poder político, es decir a la formación de las decisiones colectivas. (p. 18)

Ambos italianos siguen a Kelsen en la distinción de dos regímenes que, por supuesto, debemos considerar tipos ideales en el sentido weberiano: la democracia y la autocracia.

Ahora bien, a pesar de que ha habido en el mundo democracias que han durado literalmente siglos, hay que reconocer que los regímenes son naturalmente inestables. Levitzki y Ziblatt (2018) ya nos demostraron que aun las dos democracias más consolidadas, Estados Unidos y Gran Bretaña, no están exentas de regresiones autoritarias que puedan conducirlas a regímenes autocráticos. Esta inestabilidad obliga a entender que en los tiempos políticos de cada país o región, dependiendo del objeto de estudio, existen también dos tendencias: los movimientos políticos propiciados por, o sumados a la actitud de los actores políticos que tienden a fortalecer o debilitar la democracia; alejan o acercan a un país, en un determinado momento, hacia la autocracia. Proponen que la estabilidad de los regímenes democráticos exige el respeto al Estado de derecho, *rule of law*, por parte de toda la ciudadanía, pero de manera particular de parte de las élites políticas, y para ello es indispensable tener actitudes personales y grupales que

van más allá de las reglas escritas. Dedican atención especial al papel de los partidos políticos que deben actuar como "guardianes de la democracia", particularmente en momentos críticos, como es el proceso de selección de candidaturas. En cuanto a la responsabilidad personal, establecen que las personas políticas deben actuar con *forbearance,* traducido como cortesía política, o quizá debamos entenderla como la virtud aristotélica del pudor o la prudencia al momento de ejercer el poder. Imposible legislar sobre la obligación para actuar con esta prudencia porque por su naturaleza ética requiere del juicio del momento a partir de una coyuntura determinada; pero en esos dilemas el político debe demostrar que sus acciones son las mejores posibles para proteger a la democracia, no a su partido y mucho menos a sí mismo.

Garzón Valdés (2000) considera que la democracia es una institución con fuertes tendencias suicidas. En su propia inestabilidad y dinamismo puede acercarse a la autodestrucción, y siguiendo la lógica de su propia actuación es inevitable que aparezcan ciertas tendencias que pudieran considerarse como "naturales". Garzón, como filósofo político, reconoce la importancia y la trascendencia del diseño institucional, sin embargo, también admite que es una condición necesaria, pero no suficiente para la sobrevivencia de un régimen democrático, y agrega la dimensión ética del Estado y de los actores políticos. En el binomio democracia-autocracia tiende a haber una valoración ética que presupone que la primera es mejor que la segunda, sobre todo si se trata de defender la dignidad individual de las personas y el libre desarrollo de su autonomía en el respeto de sus derechos fundamentales. Desde su perspectiva, el problema fundamental de la ciencia política es justificar la existencia del Estado. En los regímenes democráticos la justificación del Estado pasa por el replanteamiento de los principios de legitimidad del poder político en clave del control del poder, con la finalidad última de garantizar el respeto a los derechos fundamentales. En este sentido, los valores éticos de un régimen democrático exigen que el ejercicio del poder parta del respeto a la libertad y la justicia.

La democracia representativa, única democracia posible en la actualidad, se sostiene en la indispensable ficción de que la asamblea parlamentaria, o Poder Legislativo, es representante de la voluntad popular. Todas las Constituciones liberales protegen, siguiendo a Burke,[1] el mandato libre de los representantes y, por tanto, se asume que el Parlamento es una asamblea

[1] Véase el célebre "Discurso a los electores de Bristol", de Edmund Burke, disponible en: *https://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html* (fecha de consulta: 10 de enero de 2024).

deliberante a la que debería preocuparle el bien común; se supone obligada a poner el interés de la nación por encima de los intereses particulares de los representantes o sus partidos. En esta lógica, las decisiones tomadas por la regla de la mayoría se convierten en obligatorias, tanto para la mayoría que votó por ellas como para la minoría que votó en contra. Garzón (2000, p. 29) se refiere a la "paradoja de la democracia" con la relación entre gobernantes y gobernados que, inevitablemente, tiene elementos coercitivos (en tanto imposición y no como represión) del consenso mayoritario.

A partir de esta paradoja se desprenden las tendencias suicidas de la democracia, expresadas, fundamentalmente, en la actividad del Parlamento. Habla de dos tendencias que conducen a la autodestrucción: por un lado, la ilimitabilidad de la soberanía, y por el otro, la tendencia humana a los comportamientos parasitarios; es decir, la tendencia, naturalmente egoísta, al incremento del poder por encima de los intereses de la nación o del llamado bien común.

No existe teoría de la democracia liberal que no plantee como condición indispensable (*conditio sine qua non*) la necesidad de establecer controles al poder, y la primera y más importante forma de control del poder político está en la división de poderes. Aun cuando parezca un contrasentido, sólo podemos hablar de democracia cuando el poder soberano de la Asamblea acepta limitarse a sí mismo, instituyendo la división de poderes. Posteriormente, las élites políticas deben tener la fortaleza ética de no caer en la tentación de romper esta división de poderes incluso cuando controlen una mayoría parlamentaria que pudiese alcanzarles para hacerlo.

Sin embargo, la dificultad de la estabilidad democrática estriba en esta tendencia natural del poder a rebelarse en contra de los controles, aun cuando estos sean autoimpuestos. Cuando la Asamblea cae en la tentación de romper los controles democráticos al poder, entra a la ruta que lo conducirá a la destrucción de la democracia. "El tránsito legislativo de la democracia de Weimar al régimen nazi con la ley de poderes plenos otorgados a Hitler es una buena prueba no muy lejana de la posibilidad fáctica del suicidio democrático" (Garzón, 2000, pp. 31 y 32).

Tenemos muchos otros ejemplos más cercanos en el tiempo, en América Latina, que ahora nos permiten hablar de lo que Bovero llamó *autocracias electivas*, regímenes que pierden las características esenciales de la democracia a pesar de que el grupo en el poder haya llegado a través de procesos electorales democráticos. En Perú podemos hablar de Fujimori; en Venezuela, de Chávez; en Ecuador, de Correa, y en Bolivia, de Evo Morales. También deben ser consideradas una regresión autoritaria las acciones de Trump y los republicanos en el Congreso de Estados Unidos, en sus cuatro años de

gobierno hasta culminar con el desconocimiento de los resultados electorales y haber incitado a la rebelión del 6 de enero de 2020.

Resulta evidente que las conductas suicidas de la democracia pueden aparecer en gobiernos que se autodenominan de derechas o de izquierdas. No es la postura ideológica del gobernante o la de su partido lo que evita la aparición de conductas suicidas; sólo la penetración de la ética democrática en los actores políticos puede contener las tendencias autodestructivas que consciente o inconscientemente serán atraídas por el magneto del autoritarismo.

Con relación a la democracia y la tendencia al comportamiento parasitario de sus principales actores (gobernantes, representantes y partidos políticos), tenemos una tendencia natural de las fuerzas democráticas a la concentración del poder. Tanto la democracia como el mercado, la otra institución suicida estudiada por este autor, tienden a la concentración del poder; la democracia busca romper las reglas de la división de poderes y el mercado tiende a las prácticas monopólicas,[2] por ello se requiere de una protección constitucional que contrarreste sus tendencias suicidas, habida cuenta de que, en principio, es más difícil cambiar la Constitución que las disposiciones contenidas en leyes secundarias. Tanto en la democracia como en el libre mercado la libertad incontrolada de quienes detentan el poder tiende a destruir la libertad individual. Para colmo de males, dice Garzón (2000), las tendencias del mercado, del capitalismo,[3] al suicidio, a su vez refuerzan las tendencias suicidas de la democracia, lo que incrementa su tendencia a la inestabilidad (p. 65).

Habrá que tener precaución cuando se habla de estas tendencias, especialmente porque hay que comenzar por reconocerlas como lo que son, no estamos hablando de un destino manifiesto inescapable. Existen remedios institucionales para detener los comportamientos parasitarios de las asambleas representativas, así como la necesidad de fomentar las conductas éticas de las personas y generar incentivos, así sea el de la legitimación y el prestigio personal, que favorezcan la ética de la responsabilidad en el sentido weberiano del término; es decir, el político (elegido o designado) deberá asumir las consecuencias de sus decisiones. Los cambios institucionales requieren de la aceptación de los valores en los que se basa la legitimidad

[2] No es casualidad que en muchos países existan instituciones encargadas de proteger la libertad del mercado y sancionar las prácticas monopólicas: en México, la Comisión Federal de Competencia; en Estados Unidos, la Free Trade Comission.

[3] Garzón desarrolla ampliamente la idea de las tendencias suicidas del capitalismo en el texto multicitado. Dentro de ellas, la más relevante para nuestro argumento es la resistencia a la competencia entre iguales que propician los monopolios u oligopolios.

democrática, al menos por los principales actores políticos, y estos nuevos valores democráticos[4] deben servir para orientar la actuación de los nuevos jugadores de la política.

Ya Tocqueville advertía los riesgos de la tiranía de la mayoría, de la misma manera que Kelsen (citado por Garzón) expresó que hay una gran diferencia entre principio de la mayoría y dominio de ésta. En otras palabras, para sobrevivir la democracia requiere del respeto al pluralismo, primero, la protección de las minorías, después de la elección deberán tener legitimidad y facultades para participar en la Asamblea, en el Poder Legislativo; segundo, la mayoría no debe obstaculizar o inutilizar su capacidad deliberante, por ello su participación en la asamblea de representantes resulta no sólo necesaria, es indispensable. El derecho de las minorías no puede ser objeto de la negociación parlamentaria. "Abraham Lincoln veía claramente el peligro de no respetar el *coto vedado* cuando dijo: «Si en virtud de la mera fuerza de los números, una mayoría puede privar a una minoría de un derecho constitucional escrito, ello puede justificar, desde el punto de vista moral, la revolución»" (Garzón, 2020, p. 101).

De lo anterior se desprenden, al menos, tres vertientes que son relevantes. Primero, si tomamos en cuenta las tendencias suicidas de la democracia, descubriremos que la inestabilidad es la regla y no la excepción. Cualquier democracia, por duradera que haya sido, por consolidada que parezca, siempre puede ceder a la tentación de las prácticas autodestructivas que le conduzcan a la autocracia. Segundo, los derechos de las minorías deben ser protegidos de manera especial para asegurar que las mayorías no los destruyan; es decir, la existencia de tribunales constitucionales es indispensable para proteger el pacto fundacional de la democracia y resolver los conflictos de dos o más derechos fundamentales en colisión, pero, sobre todo, para proteger a los gobernados de actos inconstitucionales de los gobernantes. Tercero, la llamada ingeniería constitucional, o desarrollo institucional, es condición necesaria para el buen funcionamiento de una democracia, pero nunca es suficiente. No podemos prescindir del compromiso ético de los actores, individuos e instituciones con el *ethos* democrático, en palabras de Steven Levitzki y Daniel Ziblatt, no hay democracia sin demócratas y ningún aparato legal es suficiente para proteger a la democracia si no hay en los actores un certero, aunque intangible, compromiso con la "cortesía polí-

[4] Nos referimos, como hemos venido diciendo, al respeto a los derechos humanos, el compromiso con el Estado de derecho, la capacidad de autocontención de las mayorías para no nulificar a las minorías, y las actitudes prudentes para no abusar del poder en beneficio propio o de una camarilla.

tica" (*forbearance*); la prudencia que lleva a la aceptación de reglas no escritas que los actores no se atreven a romper porque tienen un claro compromiso con hacer funcionar a la democracia (2018, pp. 102-105).

Resulta ahora necesario regresar a los seis postulados universales, tanto por Bobbio como por Bovero, para distinguir a una democracia procedimental de la que no lo es. En 1997 México traspasó el umbral de las autocracias para legítimamente poder ser calificado como régimen democrático. Con todas las limitaciones de una democracia naciente, es innegable que la transformación de las reglas electorales aseguró una mínima condición de igualdad legal entre los individuos, que garantizaba la posibilidad de inclusión sin más discriminación que la edad y la nacionalidad; es decir, todas las personas mexicanas mayores de 18 años tienen el derecho al voto activo y pasivo. Los votos de todas las personas tienen el mismo peso, por lo que se puede afirmar que se cumple la condición de igualdad como equivalencia.

Es evidente que el pluralismo existe en dos dimensiones: por un lado, hay más de un partido político en condiciones de ganar en todos los procesos electorales, y por otro, en las dos décadas de la transición en México se incrementó, de manera sustancial, la oferta y la libertad de expresión en los medios de información, lo que permite elegir de manera informada entre diferentes opciones políticas. Las decisiones políticas son tomadas por la mayoría, sin embargo, la concurrencia de las minorías a la asamblea deliberativa garantiza la sobrevivencia de estas, y la condición de mayoría y minoría se asume como temporal y está definida por los procesos electorales justos, periódicos y competitivos (Bovero, 2008).

Una vez aceptada la distinción entre regímenes democráticos y autocráticos, reconocemos, también de acuerdo con Bobbio y Bovero, dos sistemas de gobierno: los parlamentarios y los presidencialistas.[5] Si bien retomamos la discusión de autores clásicos sobre la dificultad histórica que han tenido los presidencialismos para ser regímenes democráticos, no considero que por definición los sistemas presidenciales estén destinados al fracaso. Existen, han existido y pueden existir, sistemas presidenciales dignos de ser catalogados dentro del grupo de las democracias, pero también hay múltiples ejemplos de sistemas parlamentarios que no han logrado la consolidación de regímenes democráticos. Los dos ejemplos clásicos de la Europa Occidental son la República de Weimar (Alemania, 1919-1933) y la

[5] Reconozco que existe el semipresidencialismo de la V República francesa, un modelo híbrido que intentó combinar lo mejor de ambos sistemas, al que no dedicaré mayor espacio por no considerarlo relevante para el trabajo aquí presentado.

IV República Francesa (1946-1958) (Carbonell & Salazar, 2006; Valadés, 2018; Bovero, 2020).

Aquí partimos de que los sistemas presidenciales pueden ser democráticos siempre y cuando reúnan ciertas condiciones, entre ellas —quizá la más importante—, que la división de poderes sea capaz de establecer, de manera efectiva, controles entre ellos. Un sistema presidencial deviene, con relativa facilidad, en un presidencialismo autoritario cuando *de jure* o *de facto* deja de funcionar la división de poderes; es decir, cuando se sucumbe a las tentaciones autocráticas que el propio régimen democrático encierra. Como la historia nos ha enseñado en muchas ocasiones, no es necesario un golpe de Estado encabezado por un grupo militar para terminar con un régimen democrático; basta con llevar a cabo ciertas medidas que permitan romper los controles entre poderes, o legislar de tal forma, que se nulifique la acción política de las minorías para convertirse en autocracia, aunque ésta haya sido de carácter electiva.

Por ello es importante establecer con claridad diferencias entre los sistemas presidenciales no democráticos, reconocidos tradicionalmente como presidencialismo autoritario, y los sistemas presidenciales democráticos; entre ambos suele haber un presidencialismo transicional que transforma algunas de sus características autoritarias en cualidades democráticas, o al menos democratizadoras, pero en donde persisten otras cualidades claramente autoritarias que se resisten a desaparecer.

> El tradicional corresponde al ejercicio autoritario del poder, altamente concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, con relación al cual los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales; el transicional corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado pleno desarrollo; en el democrático están presentes los controles políticos y jurisdiccionales (Valadés, 2020, pp. 31 y 32).

Después de 1997 se abrió en México un periodo de consolidación caracterizado por la ausencia de un Congreso Constituyente, que fue suplido, de alguna manera, por múltiples reformas hechas por el Poder Constituyente del Congreso.[6] Estas fueron producto de acuerdos interpartidarios indispensables para alcanzar la mayoría calificada. Es importante tener en cuenta que fueron acuerdos puntuales, de carácter coyuntural, y no deben

[6] Al que con ironía Felipe Tena Ramírez llamó, en su momento, "el constituyente permanente".

considerarse como un nuevo proyecto de nación compartido por todas las fuerzas políticas, y mucho menos por toda la sociedad. Como se verá, muchos de estos acuerdos se limitaron a redacciones confusas y difusas que no comprometían demasiado a ninguna de las fuerzas políticas que votaron por su aprobación.

Desde la década de 1990 mucho se discutió en México sobre la pertinencia de convocar a un Congreso constituyente que diera forma a un nuevo pacto democrático. Sin embargo, como bien lo estableció Jorge Carpizo (2011), éste no es un problema teórico, es, antes que nada, un problema político que, necesariamente, supone un rompimiento radical con el pasado y las fuerzas políticas de éste, y aunque no necesariamente sea violento, debe haber un repudio claro al orden previamente establecido.

Para bien y para mal, las características "benévolas" del presidencialismo autoritario, sumadas a la maleabilidad real de nuestra Constitución, han permitido un proceso de modernización de nuestras instituciones constitucionales, sin asumir los riesgos de redactar una nueva Constitución que pudiera generar una fractura social y política con graves consecuencias de largo plazo. Se presume como ideal que una nueva Constitución se someta a un proceso de referéndum para ser aprobada, o rechazada, por toda la ciudadanía.[7] Sin embargo, hay que reconocer que en México no se hizo este proceso legitimador cuando, en 2016, se aprobó la primera Constitución de la Ciudad de México. Huelga decir que tampoco se ha implementado la práctica del referéndum para que las reformas constitucionales tengan la legitimidad emanada de la aprobación popular. De haberse adoptado esta

[7] Un Congreso constituyente que buscase aprobar un documento fundacional digno de ser considerado democrático necesitaría ser sometido a un proceso de referéndum, en el que, a través del voto universal y directo, la ciudadanía en pleno votase de manera dicotómica sí o no al nuevo texto. Vale la pena traer a colación el reciente proceso chileno, donde se convocó a un primer plebiscito para preguntar sobre la conveniencia de derogar la Constitución de 1980 y redactar una nueva. Abrumadoramente se votó por el sí. Tras un año de trabajo del Congreso Constituyente (4 de julio de 2021 al 4 de julio de 2022), se sometió a un nuevo plebiscito el 4 de septiembre de 2022: el texto fue rechazado por el 62%, y de acuerdo con los propios chilenos, el rechazo provino, fundamentalmente, de las derechas. El presidente Gabriel Boric, considerado de izquierda, comprometido con que Chile lograra una nueva Constitución, convocó a un "Diálogo Nacional" con la preocupación de reformar el texto original para que alcanzara el consenso necesario y pudiera ser sometido otra vez a votación. El 17 de diciembre de 2023 se llevó a cabo el segundo plebiscito: el texto reformado volvió a ser rechazado, ahora por las izquierdas. Con este segundo rechazo se dio por cerrado el proceso constituyente, que dejó una sociedad política profundamente polarizada, en la que quizá el único acuerdo real sea el rechazo a la Constitución pinochetista. Disponible en: *https://elpais.com/chile/2023-12-19/chile-cierra-el-proceso-constitucional-tras-rechazar-la-propuesta-de-las-derechas.html*.

práctica, seguramente no tendríamos el exorbitante número de decretos de enmienda sobre la Constitución de 1917.

Ofrezco a continuación una síntesis de las trece razones de Carpizo por las cuales, a su parecer durante el proceso de transición y lo que alcanzó a ver de la consolidación,[8] no fue necesario, ni mucho menos conveniente, convocar a un Congreso constituyente que nos propusiera una nueva ley fundamental:

> *a)* Una nueva Constitución se crea, más allá de que se quiera o no, cuando así tiene que acontecer frente a la ruptura del orden jurídico… *b)* La Constitución ha sido muy reformada, pero muchas de las reformas constitucionales han sido positivas, porque han introducido a la Constitución algunas de las instituciones más avanzadas del constitucionalismo de hace varias décadas y de nuestros días… *c)* Las Constituciones modernas son pactadas entre las fuerzas políticas y sociales más importantes de la nación. Se pacta el proyecto de Constitución para que ninguna de las fuerzas se sienta excluida del pacto. En el México actual todo indica que es más fácil pactar un paquete de reformas constitucionales —si es que ello se logra— que pactar el contenido de toda una nueva Constitución… *d)* Hay que luchar por ir resolviendo a la brevedad posible los más graves problemas que México tiene acumulados y no agregar otros… *e)* En muchos casos al momento de discutirse y pactarse una nueva Constitución, no se logra el acuerdo y para superar esta situación se redacta una norma "borracha" que es muy ambigua o se delega al legislador ordinario la precisión de la institución… *f)* El diseño institucional o la ingeniería institucional de nuestra ley fundamental es adecuado… *g)* Se atribuyen a la Constitución muchos de los males de la realidad política y social ¿en qué norma se basó la existencia de un partido predominante y que el jefe real era el presidente de la República?… *h)* El presidencialismo mexicano que operó en la realidad es diverso del que asienta nuestra Ley Fundamental… *i)* Hay que saber con precisión qué queremos cambiar, por qué y cómo… *j)* Se pretende sustituir la Constitución cuando comienza, sólo comienza, a funcionar como siempre debió haberlo hecho: cuando los controles legislativos hacen sus pinitos… *k)* La tesis y el aspecto fundamental de nuestra Constitución es la justicia social… En esta específica cuestión se corre el peligro, en una nueva Constitución, de que se den pasos hacia atrás… *l)* La Constitución tiene una legitimidad de décadas, es una síntesis de lo mejor de nuestra evolución jurídica-política… *m)* En muchas ocasiones el problema no es la norma, la reforma o la mutación constitucional, que es la adecuada, sino que es un problema de personalidad, de ambiciones o de mediocridades y frustraciones (Carpizo, 2011, pp. 160 y 162).

[8] Jorge Carpizo MacGregor falleció de manera inesperada el 30 de marzo de 2012.

Podemos estar de acuerdo o no con algunas de las razones esgrimidas por Carpizo, pero considero que la realidad le ha dado, hasta ahora, la razón en la mayoría de ellas, como veremos a lo largo del texto y, especialmente, en el capítulo que trata sobre las reformas constitucionales que se hicieron en el periodo de los gobiernos sin mayoría. Para bien del país, no hubo en esos veintiún años una ruptura social drástica; el Poder Legislativo ha sido capaz de incorporar instituciones democráticas importantes.

Sin embargo, también hay que reconocer que muchas iniciativas se quedaron en el tintero por falta de acuerdo.[9] Es una verdad incontrovertible que en muchas ocasiones las reformas constitucionales se han pactado con asombrosos niveles de ambigüedad, lo que Carpizo llamó "normas borrachas" con la finalidad inconfesa de alcanzar un aparente consenso y dejar para después la definición fina en la legislación secundaria, que en muchas ocasiones se postergó por años o, de plano, nunca llegó.

De acuerdo con Valadés, en América Latina los procesos de transición a la democracia han tenido lugar en tres ámbitos distintos: reformas institucionales, derechos humanos y sistemas electorales. Dependiendo de cada país se ha puesto mayor énfasis en unos que en otros, y no siempre este proceso ha sido armónico. En México, en el periodo de transición, se privilegiaron las reformas electorales; posteriormente, en el periodo de consolidación, las reformas que incidieron en la ampliación de los derechos fundamentales ocuparon un lugar preponderante entre las reformas constitucionales; por último, es importante reconocer que también hubo una transformación, tímida e insuficiente, pero transformación al fin y al cabo, en el sistema de controles y equilibrios, que tuvo como efecto el acotamiento del presidencialismo tradicional que en este texto llamaremos, sin ambages, *presidencialismo autoritario*, retomando el trabajo "El presidencialismo mexicano", de Jorge Carpizo (1978 [2020]), y la clásica definición de Duverger (1988), que distinguen entre los sistemas presidenciales democráticos y los presidencialismos autoritarios.

Diamond y Morlino operacionalizaron ocho diferentes dimensiones de la democracia, que resultan útiles para analizar tanto los procesos de

[9] Como veremos en el capítulo relativo a las reformas constitucionales en los años de los gobiernos sin mayoría, crecieron de manera exponencial las iniciativas de ley y las iniciativas de reformas constitucionales. Muchas de estas no pueden tomarse con seriedad, pero otras habría sido muy interesante que se hubiesen aprobado con un auténtico acuerdo de las fuerzas políticas y con ganas de echarlas a andar eficientemente. Pienso, por ejemplo, en la transformación del informe presidencial en un acto auténtico de rendición de cuentas del Ejecutivo frente al Legislativo, y a través de él a toda la nación; pero este no es más que uno de los muchos ejemplos que se dieron en el periodo trabajado.

transición como los de consolidación, en los que se producen cambios: 1) libertad; 2) Estado de derecho; 3) rendición de cuentas vertical; 4) rendición de cuentas horizontal; 5) responsividad; 6) igualdad; 7) participación, y 8) competitividad (2004, p. 219). Como he dicho en otro texto,[10] en una democracia digna de tal nombre tienen que estar presentes todas ellas, pero es imposible que todas tengan el mismo nivel de desarrollo, y la experiencia nos enseña que no se pueden mejorar todas simultáneamente. En los procesos de consolidación concretos siempre habrá algunos aspectos que reciban mayor atención que otros. Inclusive plantean que fortalecer algunas de estas dimensiones puede ralentizar el desarrollo de otras. Ante la imposibilidad de avanzar en las ocho dimensiones de manera simultánea, Diamond y Morlino sostienen que en la política real hay que decidir qué aspectos se quieren o se pueden privilegiar a través de las reformas constitucionales y legales. Por supuesto, estas decisiones no son voluntaristas ni producto de una plática de café; corresponden a tensiones políticas específicas, en coyunturas determinadas en las que, inevitablemente, hay divergencia entre lo ideal y lo logrado. Por lo general, una parte exige los cambios frente a fuerzas que los resisten.

En estos veintiún años los partidos políticos buscaron lo que ellos mismos llamaron "la dignificación del Poder Legislativo", sobre todo en las dos primeras legislaturas. Hubo un reconocimiento explícito de que el presidencialismo autoritario fue posible por la nulificación *de facto* del sistema de contrapesos y equilibrios, ya que el diseño constitucional quedó rebasado por la práctica política. Si bien el Congreso Constituyente de 1917 diseñó un presidente fuerte (Marván, 2017; Salazar, 2017, entre otros), el proceso de concentración del poder en la persona del presidente ocasionó la nulificación del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

La LVII Legislatura introdujo cambios muy relevantes en la organización y gobernanza del Congreso. La realidad numérica de la composición del Congreso de 1997 obligó a los priistas no sólo a reconocer la pluralidad, además tuvieron que hacerlo en condiciones de desventaja frente a todas las demás oposiciones que, unidas, se convirtieron en mayoría al momento de la instalación de las cámaras. A partir de ahí se dio la primera gran transformación en los órganos de gobierno en ambas cámaras, que, a su vez, propiciaron otros cambios profundos en la capacidad deliberativa y de organización del Poder Legislativo, incluyendo el sistema de comisiones y su importancia en el proceso de aprobación de las leyes.

[10] Marván, María, "Tensión democrática entre la libertad de expresión y la equidad", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 82, núm. 4, octubre-diciembre de 2020, pp. 807-833.

Más allá de la fuerza que les daban los números, por decisión política las y los representantes de las oposiciones adquirieron la capacidad de confrontar al presidente y establecer nuevos obstáculos y controles a la actuación del Poder Ejecutivo. Como veremos, muchas veces esos límites resultaron en acciones positivas en el proceso de consolidación democrática, aunque es menester reconocer que también hubo múltiples enfrentamientos, tan inútiles como estériles, que no aportaron nada y contribuyeron a una deslegitimación de los partidos políticos en su calidad de actores claves de la democracia. No es cierto que los veintiún años hubiesen sido de parálisis gubernamental, es verdad que hubo acciones francamente obstruccionistas, sobre todo en los primeros seis años, y la gran mayoría de ellas encabezadas por la fracción priista que no acababa de asimilar su derrota; pero también hubo muchos logros, y pronto aprendieron a generar acuerdos que aportaban algún beneficio a todas las fracciones parlamentarias.

Es innegable que el pluralismo del Congreso, sumado a los cambios en su propia institucionalización, favoreció a un cambio positivo en el sistema de controles y equilibrios. El presidente perdió casi todos los poderes metaconstitucionales que había descrito Jorge Carpizo desde finales de la década de los setenta y, además, comenzó a conformarse un nuevo sistema de rendición de cuentas horizontal que, por primera vez en la historia del México independiente, logró controlar, aunque fuera incipientemente, al Poder Ejecutivo. Los presupuestos anuales se comenzaron a discutir, y tan es así que muy pronto hubo que definir los límites a la capacidad de la Cámara de Diputados para cambiar la propuesta del presidente; la revisión de la Cuenta Pública se transformó con la creación de la ASF. En fin, el Poder Legislativo dejó de aprobar incondicionalmente las iniciativas de ley enviadas por el presidente, las políticas públicas propuestas desde el Poder Ejecutivo fueron discutidas y modificadas; en pocas palabras, el Congreso perdió su condición de *rubber-stamp* para hacer sus intentos en el control de poderes. Aunque, como veremos, este desarrollo democrático se pervirtió muy pronto y no se alcanzó a desarrollar un auténtico sistema presidencial democrático.

En el proceso de contener el ilimitado poder de los presidentes y generar nuevos mecanismos de equilibrios y controles, aparecieron en México múltiples organismos con autonomía constitucional, los llamados OCA, que uno a uno fue restando facultades, y sobre todo discrecionalidad, al presidente. Por regla general, los OCA están gobernados por cuerpos colegiados en cuyo nombramiento participa alguna de las dos cámaras del Congreso, y en todos los nombramientos se requiere de una mayoría calificada donde al menos entre dos fuerzas políticas sean obligados los acuerdos. En algunos

nombramientos interviene el Ejecutivo, a veces con capacidad de propuesta y otras con capacidad de veto. En el nombramiento de las personas consejeras electorales, incluida la presidencia, el Ejecutivo no interviene para nada.

El Congreso y los partidos en él representados también fueron protagonistas de una profunda transformación institucional del sistema político en un sentido más amplio. A través de múltiples reformas constitucionales se reconfiguraron algunas de las peores características del presidencialismo autoritario con partido hegemónico que prevaleció a lo largo de casi todo el siglo XX.

Se logró una auténtica y significativa ampliación de los derechos fundamentales, no sólo cuantitativamente, como se verá en el capítulo correspondiente, ya que hubo múltiples reformas que incrementaron los supuestos contemplados en materia de derechos fundamentales. Con la reforma de 2011 se da una transformación cualitativa de grandes alcances: la parte dogmática de la Constitución dejó de llamarse "De las Garantías Individuales" para llamarse "De los Derechos Humanos y sus Garantías", que no fue simplemente un cambio de nombre; fue un avance importante en términos de consolidación democrática.

Como bien señala Norberto Bobbio (1991), los derechos humanos son inherentes a la dignidad de la persona y, al mismo tiempo, son producto de la civilización; es decir, evolucionan en el derecho positivo y se perfeccionan a través de la historia. En este sentido, dice José Ovalle (2016), a partir de 2011 nuestra Constitución reconoce un doble origen de los derechos humanos: por un lado, la propia carta magna; por el otro, los tratados internacionales a los que México se haya adherido. Esta reforma estableció como principios de los derechos fundamentales reconocidos y garantizados los siguientes: pro persona, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esta evolución fortaleció los indicadores de la consolidación democrática mexicana.

Estas siete legislaturas de gobiernos sin mayoría también se distinguen por una ampliación sustantiva de los canales de participación para las personas en su carácter individual, y sobre todo, a los organismos de la sociedad civil que encontraron nuevas formas de participación a través de la organización conforme a sus intereses y preocupaciones para incidir en la vida política del país. Aparecieron múltiples organizaciones de la sociedad civil alrededor de demandas concretas para incidir en la democratización del sistema político. De manera enunciativa, pero no limitativa, se abordaron los siguientes temas: derechos humanos y su exigibilidad; vigilancia de los poderes públicos a través de la rendición de cuentas; prevención y denuncia de la corrupción; transparencia y acceso a la información pública guberna-

mental; gobierno abierto; parlamento abierto; libertad de expresión; ecología y derechos ambientales, etcétera.[11]

Los procesos de democratización son, por naturaleza, la evolución de acuerdos institucionales en medio de tensiones económicas, políticas y sociales, en los que las contradicciones son parte inherente de estos; por eso se habla de tendencias hacia sistemas que "ganan" en desarrollo democrático en ciertos momentos en la historia, o por el contrario, tendencias en que se "pierde" en los indicadores democráticos y que conducen hacia sociedades más autocráticas. México transitó a la democracia de manera francamente tardía, y esto se ha convertido en uno de los principales obstáculos para su consolidación.

La democracia representativa tiene como actores a los partidos políticos; por ello es importante prestar atención al sistema de partidos que teníamos en la autocracia y al que construimos después de 1997. La clasificación más útil, desde mi perspectiva, sigue siendo la propuesta por Sartori (1976) en su libro *Partidos y sistemas de partido*. Teníamos un sistema de partido hegemónico pragmático y transitamos a un sistema de pluralismo limitado con tres partidos que fueron fundamentales para tomar las decisiones en el Congreso y modelar la competencia electoral con algunos otros partidos pequeños que, normalmente, compitieron en coalición con alguno de los tres mayores.

Asimismo, hay que poner atención a la clase de partidos que definieron esa competencia electoral. La teoría política clásica nos dice que, en un principio, siglo XIX en Europa, los partidos políticos fueron organizaciones

[11] Resulta imposible hacer un recuento exhaustivo de todas ellas, ni a nivel nacional ni en el ámbito local, ya que, literalmente, son centenares. En el área de los derechos humanos tenemos como ejemplo: Amnistía Internacional México; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C.; recientemente las colectivas del Madres Buscadoras, como las Madres Buscadoras de Sonora, Jalisco, Guanajuato, que buscan a sus hijos desaparecidos por el crimen organizado o cualquier otra causa. Organizaciones dedicadas a la transparencia y la rendición de cuentas: Transparencia Mexicana; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Red por la Rendición de Cuentas. Instituciones que se dedican al desarrollo social GESOC A. C., Gestión Social y Cooperación; INCIDE, A. C., Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social. Vinculadas a la libertad de expresión, Artículo 19 México; Asociación Mexicana de Derecho a la Información. Organizaciones preocupadas por la ecología: Greenpeace México; CENDA, Centro Mexicano de Derecho Ambiental; PRONATURA. Una de las principales organizaciones de la sociedad civil para la observación electoral en los años noventa fue Alianza Cívica A. C. Otras asociaciones cuya preocupación es el combate a la corrupción de manera específica, por ejemplo: Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad. En la siguiente dirección se puede encontrar un directorio oficial del Servicio de Administración Tributaria de donatarias: *http://omawww.sat.gob.mx/donatariasautorizadas/Paginas/padron_directorio.html*.

de la sociedad que demandaban la consagración de la libertad de asociación —igual que los sindicatos, por cierto—. Rechazadas por considerar que sus intereses particulares atentaban en contra del interés de la nación, y despectivamente llamadas facciones, poco a poco fueron ganando reconocimiento como instituciones legítimas, y más tarde indispensables, hasta que se aceptó que la mejor manera de organizar las preferencias ciudadanas era a través de partidos políticos que se definieran ideológicamente y estuvieran encargados de organizar las opciones electorales para la renovación del poder a través de la vía electoral.

Si atendemos al análisis que los teóricos proponen de la evolución de los partidos políticos en las democracias representativas modernas (Duverger, 2012; Panebianco, 1990; Sartori, 1976, y Katz & Mair, 2022, entre los más relevantes), podemos afirmar, aunque sea de manera muy esquemática, que los partidos nacen como partidos de cuadros; con la ampliación del sufragio masculino propia de finales del siglo XIX y principios del XX, los partidos se transformaron en partidos de masas que incorporaron, primero, a las grandes organizaciones sindicales, y posteriormente, a otros grupos de la sociedad civil. La primera mitad del siglo XX fue el tiempo de la lucha de las sufragistas para conquistar el voto pasivo y activo de las mujeres.

Después de la Segunda Guerra Mundial se extendió, en casi todas las democracias del mundo, el financiamiento público a los partidos políticos, lo que los transformó, de manera indudable y acaso irreversible, en entidades de interés público dependientes del Estado.[12] Hacia finales de la época de la Guerra Fría los partidos evolucionaron hacia partidos "atrapa todo" (*catch all parties*), que se distinguen por su corrimiento al centro para poder atraer al mayor número de votantes, y especialmente después de 1989, cuando cayó el Muro de Berlín y con él el socialismo real, se desvaneció, en gran medida, la definición ideológica bipolar que identificaba la lucha electoral. Esto propició la aparición del último estadio en la evolución de los sistemas de partidos: los partidos cártel, que, de manera consciente o inconsciente, funcionan con base en acuerdos que en la práctica se reparten el "mercado de votantes" que les permite subsistir en un mismo escenario político (Katz & Mair, 2022, p. 57).

Como bien nos advierten los autores, este "modelo teórico" diseñado para Europa Occidental resulta útil en otras latitudes siempre y cuando

[12] Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania e Italia, cuando regresaron a la formación de regímenes democráticos, establecieron en sus Constituciones la prohibición de recomponer los partidos de corte fascista y la obligación del Estado de financiar a los partidos democráticos.

reconozcamos que "sencillamente, es posible que un país se salte algunas o todas las etapas del proceso y siga llegando al mismo resultado" (Katz & Mair, 2022, p. 57).

Ya desde principios del siglo XX, Robert Michels (1911) nos advertía de la inescapable tendencia a la oligarquización de cualquier organización socio-política; fue justamente en su libro *Partidos políticos* que estableció la "Ley de hierro de la oligarquía", la cual podemos sintetizar de la siguiente manera: cualquier organización democrática exitosa requiere de una estructura jerárquica con distinción en los roles de sus participantes para poder subsistir y crecer; irremediablemente la democracia directa se vuelve imposible, y esto obliga a delegar el poder de todos en unos cuantos, lo que separa a las élites (partidarias) de las bases; es decir, se crea una oligarquía.

A finales del siglo XX, Richard Katz y Peter Mair desarrollaron la teoría del proceso de cartelización de los partidos políticos que, de alguna manera, fue elaborada sobre las propuestas pesimistas de Michels; la preocupación de éste se centra en la pérdida de condiciones democráticas al interior de los partidos políticos, mientras que en Katz y Mair su alegato está en la pérdida del sentido de competencia en el sistema de partidos, lo que genera un distanciamiento entre estos y el electorado, que acaba por disminuir las cualidades democráticas del sistema y provoca, quizá irremediablemente, la pérdida, o al menos la disminución, de la legitimidad democrática.[13]

> El partido cártel es un tipo de partido que, según se postula, ha surgido en los sistemas democráticos y se caracteriza por la interpretación del partido y del Estado, y por la tendencia a la colusión entre partidos. Con la aparición del partido cártel, los objetivos de la política se vuelven autorreferentes, profesionales y tecnocráticos, y lo que queda de la competición sustantiva entre partidos se refiere menos a diferencias políticas y más… a la provisión de espectáculos, imagen y teatro. Sobre todo, con la aparición de los partidos cártel, la capacidad para resolver problemas en la vida pública está cada vez menos politizada y menos incorporada a la competencia entre partidos políticos. (Katz & Mair, 2022, p. 23)

Resulta importante tomar en cuenta que la transición a la democracia concluye en México casi diez años después de 1989; o sea, posterior a la

[13] El término de *cártel* fue tomado prestado por Katz y Mair de la categoría propia de la economía en la que dos o más grupos económicos (productores y/o distribuidores) abandonan la competencia para entrar en acuerdos —no necesariamente hablados— de colusión, en los que hay una suerte de división del mercado en pactos oligopólicos, lo que les permite sobrevivir a costa de los beneficios del consumidor.

caída del Muro de Berlín, que estableció simbólicamente el acta de defunción del socialismo real. En ese entonces, el optimismo por el futuro de las democracias liberales era, por decir lo menos, desbordado (Katz & Mair, 2022, p. 62). Sin embargo, en el siglo XXI, sobre todo después de la crisis financiera de 2008, que fue de alcances globales, se rompió con el encanto de la democracia, pensado como régimen único y aparentemente invencible. La crisis de legitimidad de los partidos políticos ha llevado a plantear la viabilidad de su desaparición. Considero imposible que en pleno siglo XXI exista un régimen democrático sin partidos, pero al mismo tiempo reconozco que el proceso de cartelización de los partidos hace evidente que las democracias en el mundo no han podido resistir sus propias tendencias suicidas, en términos de Garzón Valdés.

No resulta exagerado afirmar que en México fue hasta 1997 que los partidos políticos se convirtieron cabalmente en las instituciones diseñadas para acceder al poder en condiciones competitivas, en las que hubiese reglas claras respetadas razonablemente por los actores que participaron en su construcción, en donde existe una autoridad del Estado encargada de organizar las elecciones y vigilar el cumplimiento de las reglas, y, en su caso, sancionar a los infractores de manera imparcial.[14]

Por supuesto, desde los albores del México independiente hubo partidos políticos en México, pero sólo hasta finales del siglo XX sirvieron como los vehículos de organización de las preferencias sociales y políticas para garantizar el acceso al poder a través de las elecciones. México no vivió la etapa de los partidos de cuadros ni de los partidos de masas. Los partidos del siglo XIX fueron un remedo de partidos de cuadros, pero el acceso al poder era más producto de revueltas que culminaban con el asesinato del presidente en turno, que producto de elecciones bien organizadas cuyos resultados fueran creíbles y respetados.

En el siglo XX, después de la Revolución de 1910-1917, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1929); su sucesor, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1938), y finalmente su tercera versión, el Partido Revolucionario Institucional (1946), fue una organización de control del poder que consideraba que no debía compartir el poder. Al convertirse en un partido formado por grandes corporaciones, cabía en él cualquier grupo u organización social; tampoco debía competir por el poder, ya que era el único legitimado para detentarlo. Desde sus orígenes se formó con una vocación hegemónica y con fuertes características corporativas para evitar

[14] Esto comenzó con la reforma de 1977, que, como veremos, inició el proceso de transición a la democracia en México y terminó dos décadas después, cuando el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría simple en la Cámara de Diputados.

la competencia electoral y controlar a los caciques y caudillos emanados de la Revolución de 1917.

El Partido Acción Nacional (1939) intentó ser un partido de cuadros en una sociedad política en la que los partidos eran mal vistos por el Estado; su capacidad competitiva fue más que nada testimonial. El Partido Comunista Mexicano (1919), intentó ser un partido de masas que intermitentemente pasó de la legalidad a la ilegalidad, cuando no a la franca y abierta persecución de sus dirigentes. Nunca logró una afiliación importante de obreros sindicalizados porque estos fueron eficientemente cooptados por el PRM y el PRI. En resumen, la vida partidaria en México comienza con los partidos "atrapa-todo" ya en la época en que las campañas políticas estaban dominadas por la mercadotecnia y se dedicaban sólo a la propaganda, con tendencia hacia un sistema cartelizado.

La democracia en México llegó de la mano de un muy generoso financiamiento público, y paradójicamente, es difícil imaginar que sin éste hubiese sido posible cerrar el ciclo de reformas político-electorales, pues, en 1997, al mismo tiempo, este generoso —cuando no excesivo— financiamiento público facilitó el proceso de cartelización de los partidos políticos. Como veremos tanto en el capítulo de institucionalización del Poder Legislativo como en el de las reformas constitucionales, las tres principales fuerzas políticas, PRI, el otrora partido hegemónico; el PAN, a la derecha del PRI, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), a su izquierda, pronto se convirtieron en las fuerzas dominantes de la vida política mexicana. Cualquier decisión del Poder Ejecutivo requería del acuerdo de, por lo menos, dos de ellas.

> …a nivel de los sistemas de partidos, los partidos mayoritarios, así como gran parte de los partidos minoritarios, han formado efectivamente un cártel a través del cual protegen sus propios intereses, de tal manera que minan la capacidad de su antiguo principal —el electorado— de controlar realmente a los partidos que se supone que son los agentes del electorado. Aunque se mantiene la apariencia de la competencia, en términos de su sustancia política se ha convertido en un espectáculo para el público de las llamadas "democracia de audiencia" (Manin, 1997; Beus, 2011). Más aún, argumentamos que, para facilitar este comportamiento de cártel, los partidos políticos han adaptado sus propias estructuras, dando lugar a un nuevo tipo de organización partidista, que identificamos como el "partido cártel" (Katz & Mair, 2022, pp. 69 y 70).

Los esquemas de cooperación rápidamente se convirtieron en esquemas de colusión entre los partidos. A ello hay que agregar que la caída del Muro de Berlín; la conformación de la Unión Europea; la entrada en

vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por Canadá, Estados Unidos y México, y la fortaleza que fueron adquiriendo organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, redujeron efectivamente los márgenes de maniobra de la política económica nacional para atender a los parámetros impuestos por dichos organismos (Katz & Mair, 2022, p. 72).

Sin negar la centralidad de los partidos para los regímenes democráticos, es indispensable reconocer que el comportamiento oligopólico de los mismos ha minado la legitimidad de estas instituciones, y lo que es peor, del propio régimen democrático. El desencanto con las democracias de 2020 es directamente proporcional a las expectativas poco realistas de la última década del siglo XX, y esto vale lo mismo para México como para el resto del mundo democrático.

No tengo duda en afirmar que el proceso de institucionalización del Poder Legislativo, así como muchas de las reformas constitucionales del periodo, estuvieron orientadas en la dirección correcta: hacia el fortalecimiento de la naciente democracia presidencial. Pero también es menester reconocer la muy limitada adhesión de las élites partidarias a las nuevas reglas que ellos mismos iban construyendo. Así como la débil o nula internalización de los principios democráticos que debieron haberles obligado, por ejemplo, a respetar el Estado democrático de derecho a cumplir cabalmente con el compromiso de aceptación de la derrota en procesos electorales, o el respeto a la Asamblea deliberante, por mencionar sólo algunos de ellos. No hay diseño institucional que resista la falta de compromiso con las reglas del sistema político.

> …cuando se dice que la moral positiva no debe desempeñar ningún papel en los sistemas ni en los comportamientos políticos, es manifiestamente incorrecta si se admite la vinculación ya señalada entre moral positiva y legitimación, que la legitimación es condición necesaria de la existencia de todo sistema político y que las razones morales proporcionan la justificación última, también, del comportamiento político (Garzón, 2000, p. 124).

Reitero, en los veintiún años de gobiernos divididos hubo grandes y profundas transformaciones institucionales en áreas clave de un proceso de consolidación democrática, sin embargo, no se vencieron muchas resistencias y pronto empezamos a experimentar retrocesos graves. La neonata democracia mexicana avanzó más rápido en la construcción de instituciones que en la formación de un nuevo *ethos* que llevara a la ciuda-

danía, pero sobre todo a las élites, a actuar conforme a las nuevas reglas por convicción; en múltiples ocasiones vimos de qué manera se apegaron razonablemente a la literalidad de las nuevas leyes, a sabiendas de que se traicionaban los principios mismos de legitimidad del régimen democrático. En esas condiciones fue imposible no sucumbir a las tentaciones suicidas de la democracia.

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9kxnkp
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial SB
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo segundo

PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO Y SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO. DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA

I. Presidencialismo: deformación autoritaria del sistema presidencial

En los Estados constitucionales, modernos y democráticos, se presupone la división de los órganos del Estado en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; cada uno de ellos con funciones complementarias, pero necesariamente diferenciadas. A partir de esta división debe establecerse un sistema de controles y equilibrios que esté expresamente diseñado para que cada uno de esos poderes haga lo que la ley le faculta hacer, pero se eviten los abusos de poder en perjuicio de la libertad individual. Las democracias constitucionales operan sobre la base del liberalismo político.

Tanto Locke como Montesquieu consideraron, en sus respectivas teorías, que el Poder Ejecutivo está supeditado al Poder Legislativo, ya que todas sus acciones deben observar el principio de legalidad, y ésta es una primera forma de control indispensable en una democracia. "[En] la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en las tesis de Montesquieu encontramos la confirmación de… la idea de que la separación de poderes otorga al legislador la potestad de expresar la voluntad general del Estado" (Salazar, 2017, p. 33). El carácter representativo de una democracia moderna descansa, de manera privilegiada, en el Poder Legislativo; el Parlamento es el espacio naturalmente democrático en el que deben concurrir representantes de la mayoría, pero también de las minorías, lo que es especialmente relevante si tomamos en cuenta que este cuerpo colegiado tiene la facultad de legislar en un proceso deliberativo (Habermas) en el que se expresan los intereses de todos los gobernados a quienes representa en el Parlamento.

Un régimen democrático se distingue de uno autoritario porque en el primero las minorías ni desaparecen ni son anuladas (Bobbio, 1986). La pluralidad política se contiene fundamentalmente en el Poder Legislativo, ya

que forman parte del Parlamento o Congreso tanto los representantes de la mayoría como los representantes de las minorías; todos tienen la obligación de deliberar y el derecho a votar en la aprobación de las leyes. *A contrario sensu*, el Poder Ejecutivo, tanto en sistemas parlamentarios como en sistemas presidenciales, por definición está en manos de la mayoría.

Así, de la forma en la que se organice la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo surgen los dos grandes sistemas de las democracias constitucionalistas; a saber, los sistemas parlamentarios y los presidenciales.[15]

De acuerdo con Salazar (2017, p. 40), las principales características del sistema parlamentario son las siguientes: *a)* el Parlamento goza de legitimidad democrática directa al ser elegido a través del voto de toda la ciudadanía; *b)* el gobierno, jefe del Ejecutivo y del gabinete, emana del Parlamento y, por tanto, responde ante éste y no directamente al electorado; *c)* el Parlamento puede destituir al gobierno mediante un voto de censura; en contrapartida, *d)* el gobierno puede destituir al Parlamento cuando convoca a elecciones generales de manera adelantada, y *e)* están separadas la figura del jefe de Gobierno (primer ministro, presidente del gobierno) de la figura del jefe de Estado (monarca, presidente).

En contraposición, las características del sistema presidencial son las siguientes: *a)* existe una legitimidad democrática dual porque tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo provienen del voto popular directo;[16] *b)* el Poder Legislativo suele ser bicameral; *c)* los poderes no se disuelven entre sí, y aunque existen supuestos constitucionales para destituir al titular del Poder Ejecutivo, estos son tan extremos que su implementación es prácticamente inexistente;[17] *d)* los miembros del gabinete no son responsables directamente frente al Parlamento; *e)* tanto el titular del Poder Ejecutivo

[15] Para efectos de este trabajo no tomaremos en cuenta los sistemas semipresidencialistas que reúnen características tanto de los sistemas presidenciales como de los parlamentarios. Basta por ahora decir que el modelo arquetípico de semipresidencialismo es la V República francesa, en la que conviven un presidente que se elige a través del voto directo con un primer ministro que surge de la mayoría de los representantes en la Asamblea Nacional. En ellos la cohabitación ocurre cuando el presidente es de un partido y el primer ministro de otro.

[16] Estados Unidos es la excepción, ya que, si bien el electorado vota por el presidente en una boleta propia, en realidad está eligiendo a un colegio electoral que vota por el presidente. Ha sucedido en la historia reciente que el voto popular favoreció a un candidato, pero la mayoría del colegio electoral se decantó por uno diferente. Esto fue posible gracias al *gerrymandering* y el *malapportionment* que existe en la distritación de ese país.

[17] La destitución del presidente a través de un juicio político, o *impeachment*, es prácticamente inexistente en la realidad, recordemos que en el caso de Nixon, en Estados Unidos, renunció cuando se aprobó la procedencia del juicio político. En este sentido, es una válvula de escape que en la práctica no ha funcionado como tal. En el siglo XXI algunas constitu-

como los integrantes del Poder Legislativo son elegidos por un plazo fijo, y los casos en los que existe la reelección serían la única manera constitucionalmente aceptada de continuar en el cargo; *f)* la jefatura de gobierno y la jefatura de Estado recaen en una misma persona.

Si bien es cierto que en la teoría de la división de poderes hay una natural preeminencia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, hay que reconocer que en los sistemas presidenciales esto parece invertirse de manera casi natural, debido, entre otras cosas, a que en la actualidad prácticamente todos los sistemas presidenciales son unipersonales y se eligen a través del voto directo de la ciudadanía. La personalización del poder en quien ocupa la presidencia es inevitable; de acuerdo con Bovero (2020), esta es una característica cada vez más común en los sistemas parlamentarios del siglo XXI.

Es también característico de los sistemas presidenciales que las elecciones estén previstas en fechas fijas. En términos generales, éstas sólo pueden adelantarse en situaciones extraordinarias, por ello ha habido connotados académicos, como Linz y Valenzuela (1994), que sostienen que los sistemas presidenciales democráticos están estructuralmente destinados al fracaso, o cuando menos a la inestabilidad. En una situación de crisis política, el presidente suele tener pocas herramientas para solucionarla y, al mismo tiempo, el Parlamento no puede sustituir al presidente. En estas circunstancias, la tentación del presidente de recurrir a medidas autoritarias para afirmarse en el poder es tan fuerte como la tentación de que otras fuerzas políticas (poderes constitucionales o fácticos) consideren como una alternativa viable —quizá inclusive deseable— participar en un golpe de Estado. Desde su perspectiva, esta tensión permanente explica la crónica inestabilidad política en los países de América Latina a lo largo de los siglos XIX y XX.

Por otra parte, la legitimidad dual que emana de los votos por separado para elegir representantes del Poder Legislativo, y en boleta separada favorecer a la/el presidente/a, ha dado como resultado que en no pocas ocasiones el Poder Ejecutivo no cuente con una mayoría en el Congreso que le permita sacar adelante su proyecto de gobierno. Esto ha sido particularmente disfuncional en América Latina, en gran medida por el diseño de los sistemas electorales.

Como bien advierte Diego Valadés (2018), esta discusión proviene de los momentos fundacionales de los Estados latinoamericanos en el siglo XIX, ya que se presentó con diferentes matices en las nacientes naciones; a pesar de álgidas discusiones en casi todos los países latinoamericanos, ter-

---

ciones latinoamericanas han agregado la figura de la revocación de mandato —México en 2019— para que la ciudadanía vote si debe permanecer o no el primer mandatario.

minó por imponerse el modelo presidencial de Estados Unidos en los que existe la legitimidad dual que se desprende del voto separado.

Fue cuando Latinoamérica en particular, y el mundo en general, entraron en lo que Huntington (1991) llamó "Tercera ola de democratización", en el último cuarto del siglo pasado, que reapareció con fuerza la discusión sobre la superioridad de los sistemas parlamentarios por considerárseles más resilientes en situaciones críticas. Tanto los defensores de los sistemas parlamentarios como los de los sistemas presidenciales han esgrimido buenos argumentos a favor de uno u otro. En contraposición, las posturas de Linz, Shugart y Carey argumentan que en los sistemas presidenciales es posible conjuntar la representatividad con la eficiencia; ellos ven como ventaja la legitimidad dual que deriva de que se elija a través de votos separados a la persona titular del Poder Ejecutivo y a los integrantes del Poder Legislativo (Shugart & Carey, 1992).[18]

Lo que resulta innegable es que la diferencia esencial entre estos dos sistemas se encuentra en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En un sistema parlamentario en el que los representantes tienen la encomienda de formar gobierno, las coaliciones de gobierno son obligadas cuando ningún partido logra tener mayoría absoluta. Cuando el electorado vota de manera separada por la persona titular del Poder Ejecutivo y por el cuerpo de representantes, existe la posibilidad de que se configure lo que conocemos como *gobiernos sin mayoría*, también llamados *gobiernos divididos*. La persona elegida para la presidencia podrá asumir el poder con independencia de la fuerza que tenga su partido en el Congreso. Por ello, es importante resaltar que el sistema electoral y el número de partidos efectivos son indispensables para la estabilidad y la gobernabilidad en uno u otro sistema.[19]

Cuando en un sistema presidencial no funciona de manera adecuada el sistema de controles y equilibrios, éste puede perder la condición de sistema democrático y convertirse en un sistema autoritario. El problema no está en la naturaleza misma del sistema presidencial, sino en la incapacidad material o estructural con que el Poder Legislativo —el Poder Judicial o ambos— pueda limitar de manera directa al Poder Ejecutivo.

La personalización del poder en los sistemas presidenciales suele ser muy determinante, lo que impone una doble dificultad para controlarlo:

---

[18] Para consultar una buena síntesis de estos argumentos véase Carbonell y Salazar, 2006, pp. 120 y 121.

[19] En México las alianzas electorales no tienen consecuencia en el comportamiento de las y los representantes una vez que llegan al Congreso. Los partidos aliados no votan en bloque. El partido que gana la presidencia no tiene compromiso para incluirlos en puestos de primer nivel en la administración pública federal.

por un lado el diseño institucional debe prever que las facultades de los poderes Legislativo y Judicial sean suficientes para llevar a cabo ese control, pero sin entorpecer el funcionamiento de la presidencia; por otra parte, hay una dificultad que es de carácter más subjetivo, la figura presidencial puede llegar a ser tan fuerte que fácilmente logre evadir controles legales, en especial en países con un débil Estado de derecho.[20] Un sistema presidencial que tiene un Poder Ejecutivo irresponsable frente a los otros dos poderes se convierte en un presidencialismo autoritario. La distinción entre el presidencialismo autoritario y un sistema presidencial democrático no es nueva, ni se refiere sólo al sistema político mexicano. Debemos a Maurice Duverger (1988) la distinción más clara: el presidencialismo es la deformación autoritaria de un sistema presidencial, porque no existe en él un verdadero sistema de controles y equilibrios que limiten al Poder Ejecutivo.

En los procesos de transición a la democracia de los últimos años del siglo XX y las primeras décadas del XXI, muchos países latinoamericanos rehicieron su pacto constitucional. A pesar de la vívida discusión que volvió a plantear la disyuntiva entre los sistemas presidenciales y los parlamentarios, han prevalecido los sistemas presidenciales, aunque se introdujeron algunas formas del parlamentarismo que pudieran servir de control para acotar de manera más efectiva al Poder Ejecutivo. Conocemos este fenómeno como el neopresidencialismo latinoamericano (Valadés, 2018).

Para efectos de este trabajo no ahondaré más en la discusión sobre la posibilidad o imposibilidad de que un sistema presidencial sea democrático, eficiente y estable, asumo que tanto los sistemas parlamentarios como los presidenciales pueden ser regímenes constitucionales democráticos y que en ambos pueden producirse condiciones de estabilidad y gobernabilidad. De la misma manera, ninguno está exento de crisis políticas y momentos de menor fortaleza de sus respectivos gobiernos, pero la capacidad de sortear estas crisis no depende de manera determinante de si estamos hablado de un sistema presidencial o uno parlamentario.

Valadés (2018, p. 31) habla de tres sistemas presidenciales que debemos distinguir: el tradicional, que no es democrático, y en este trabajo nos referiremos a él como presidencialismo autoritario o simplemente presidencialismo, para seguir a Maurice Duverger y Jorge Carpizo; el presidencialismo transicional,[21] que se encuentra a caballo entre un sistema con importantes

[20] Aquí entiendo Estado de derecho como el apego de la clase política y de la sociedad a la legalidad, a cumplir la ley y a tener medios efectivos de sanción legal, política y social para quienes transgreden el orden público.

[21] Reproduzco aquí la precisión lingüística que hace el propio Valadés en el texto citado, por considerarla importante para este trabajo, ya que asumiré y desarrollaré el concepto

características democráticas, pero aún en fase de consolidación y construcción, y el sistema presidencial democrático, en el que tanto el (re)diseño constitucional como la práctica política permiten un adecuado funcionamiento del sistema de controles y equilibrios, de tal manera y forma que no hay un ejercicio autoritario del poder; hay un sistema de rendición de cuentas que funciona adecuadamente, y lo más importante, los derechos fundamentales están efectivamente protegidos de los abusos del poder.

Entonces, en este capítulo analizo la construcción del presidencialismo tradicional autoritario en el México posrevolucionario, su relación simbiótica con el partido hegemónico y las principales reformas electorales que permitieron desmontar la hegemonía del PRI en 1997, toda vez que ésta es la base de la que debemos partir para entender por qué cuando el Congreso mexicano se convirtió en un espacio efectivamente plural se abrió la oportunidad de construir un sistema presidencial democrático.

II. Presidencialismo tradicional autoritario mexicano

El origen del presidencialismo autoritario mexicano se encuentra, en gran medida, en el propio diseño constitucional que, inequívocamente, privilegió al Poder Ejecutivo por encima del Legislativo y del Judicial. El otro elemento que ayudó a consolidar este autoritarismo estuvo en la conformación del sistema de partido hegemónico.

En su libro *El presidencialismo mexicano*, Jorge Carpizo (1978; 2020) identificó los siguientes elementos distorsionantes del sistema presidencial que caracterizaban al presidencialismo mexicano como un sistema en el que, por diseño, no funcionaba la división de poderes, lo que explica la concentración del poder en la persona del presidente.

> Las causas del predominio del presidente mexicano son: *a)* es el jefe del partido predominante; *b)* el debilitamiento del Poder Legislativo; *c)* la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia; *d)* su marcada influencia en la economía; *e)* la institucionalización del ejército cuyos jefes dependen de él; *f)* la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto de los medios de comunicación; *g)* la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo;

---

del presidencialismo transicional: "El adjetivo de transición todavía no ha sido aceptado académicamente en español, pero lo utilizo para denotar lo perteneciente o relativo a la transición" (Valadés, 2018, p. 31).

> *h)* las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; *i)* la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado; *j)* el gobierno directo de la región más importante y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal, y *k)* un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione (Carpizo, 2020, p. 221).

Ignacio Marván (2017) refiere como una gran paradoja de la Revolución mexicana que, habiéndose levantado el movimiento armado en contra de la dictadura de Porfirio Díaz, el Congreso Constituyente de 1917 haya apostado por un presidente fuerte al que se le garantizaron todos los medios constitucionales y legales para poder gobernar sin que el Poder Legislativo se lo impidiera. Atribuye esto a dos factores que marcaron la historia mexicana del siglo XX: primero, Venustiano Carranza no creía en el parlamentarismo y lo consideraba un sistema "ajeno" a la experiencia americana; segundo, muchos de los constituyentes, al menos los de la fracción ganadora, creyeron válidos los argumentos del libro clásico de Emilio Rabasa (1912) *La Constitución y la dictadura*, que atribuyó las causas de la dictadura del general Porfirio Díaz a la debilidad estructural del Poder Ejecutivo de la Constitución de 1857 frente al Poder Legislativo.

> …los aspectos que más fortalecieron al Ejecutivo fueron los siguientes: 1) elección directa del presidente; 2) autorización para incidir en la tarea legislativa mediante figuras como el veto o la capacidad de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso; 3) sustracción al Congreso de la capacidad de juzgar al presidente durante su mandato y restricción de las causales de juicio político para el titular del Ejecutivo; 4) reserva exclusiva de la facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; 5) debilitamiento de la Cámara de Diputados al otorgarle al Senado la capacidad de revisar la Cuenta Pública; 6) introducción de una fórmula de salida en caso de la no aprobación del presupuesto (permitiendo la aplicación del año anterior); 7) supresión de todas las facultades de investigación de la corte jurisdiccional que tenía el Congreso (Salazar, 2017, pp. 61 y 62).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dedica trece artículos a definir al Poder Ejecutivo, los requisitos para acceder a la presidencia y sus facultades (Título Tercero, Capítulo III, artículos 80-93). En México, el Poder Ejecutivo es unipersonal (artículo 80 de la CPEUM), y al presidente se le elige a través de una elección directa en la que aquel candidato que obtiene el mayor número de votos resulta electo, no es

menester obtener una mayoría absoluta.[22] Los debates sobre una presidencia colegiada quedaron descartados en el siglo XIX. Sin embargo, la elección directa, a pesar de que se discutió en el Congreso Constituyente de 1857, no prosperó y terminó por decantarse "por un procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto" (Carpizo, 2020, p. 49). Fue hasta la Constitución de 1917 que finalmente se instituyó la elección por voto popular y directo, lo que quedó consagrado en el artículo 81, y fue reformado por primera vez en 2019 para agregar la figura de revocación de mandato a través del voto popular.

De las transformaciones que ha sufrido el artículo 82 de la Constitución, que contiene los requisitos para ser presidente de la República, considero que los más relevantes son los que hacen referencia a la vinculación del presidente con las Fuerzas Armadas. El texto original de 1917 solamente establecía que el candidato que aspirara a la presidencia se separara del Ejército noventa días antes de la elección; en 1927 se amplió a un año, y en 1943 se redujo a seis meses (Salazar, 2017, p. 72). Al finalizar la Revolución, no había una línea clara entre la clase política y los militares; estos, a través de la lucha armada, se convirtieron en generales del Ejército y fueron los liderazgos naturales para dirigir el destino político del país después de 1917. El proceso de pacificación pasó, necesariamente, por la institucionalización del Ejército y el sometimiento de militares y caciques al poder político, que fue desmilitarizándose en la medida en que la construcción del PNR fue siendo exitosa, hasta 1946, cuando se presentaron dos cambios fundamentales: el primero, al transformar el PRM en el PRI se eliminó al sector militar como elemento integral del partido; el segundo, al nominar como candidato a Miguel Alemán Valdés se inauguró la era de las presidencias en manos de civiles.

El artículo 83, en su versión original de 1917, planteó una presidencia de cuatro años y la prohibición de la reelección para el presidente que hubiese sido elegido a través del voto popular. Dejó a salvo los derechos de aquellas personas que en algún momento hubiesen ocupado de manera interina o provisional el cargo de presidente. En 1927 se reformó para allanarle el camino al caudillo Obregón, quien fue asesinado después de haber

[22] En todos los años de gobierno dividido en México (1997-2018), se ha discutido la conveniencia de establecer un sistema electoral con doble vuelta para la elección presidencial, no obstante, los desastrosos resultados que esto ha tenido en los países latinoamericanos que adoptaron esta modalidad en sus respectivos procesos de transición a la democracia. El balotaje funciona en Francia porque todos los puestos de elección popular son sometidos a este proceso y no sólo la presidencia, y porque tienen un sistema de mayoría relativa sin modalidades de representación proporcional.

sido elegido; casi de inmediato vino la contrarreforma: en enero de 1928 se establece la presidencia sexenal, cambio que, sin duda, favorece la concentración del poder personalizado. La tercera reforma fue en 1933, cuando se radicaliza el principio de no reelección: nadie que hubiese ocupado la presidencia bajo cualquier modalidad (interino, provisional o sustituto) podría regresar a la silla presidencial. Como veremos más adelante, este cambio también se realizó al artículo 59 para suprimir la reelección consecutiva en el Poder Legislativo, lo que, por supuesto, debilitó la posibilidad de que éste fuese un contrapeso eficiente al poder del presidente.

De ahí paso al artículo 88, que regula la posibilidad del presidente de ausentarse del territorio nacional. El texto original estableció que "El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión"; la reforma relevante a este artículo se hizo en 2008, y como veremos en los capítulos subsiguientes, fue provocada por el obstruccionismo del Congreso en el contexto de los gobiernos sin mayoría. Para evitar otro evento de esa naturaleza, se reformó la Constitución, permitiéndole ausentarse hasta por siete días sin necesidad de solicitar autorización; así permanece hasta la fecha, y sólo se le impuso la condición de informar sobre el resultado del viaje a su regreso.

En el artículo 89 de la CPEUM están las facultades y obligaciones del presidente. Se han modificado en numerosas ocasiones, por lo que me detengo en las que, considero, ayudaron, de manera preponderante, a conformar el presidencialismo. En la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo vale la pena recordar que, en virtud de la fracción XI, era facultad exclusiva del presidente convocar a sesiones extraordinarias; para 1923 la Comisión Permanente también podría hacerlo, lo que, sin duda, fue un cambio a favor del Poder Legislativo. Por lo que hace a su relación con el Poder Judicial, debemos reparar en la reforma del 20 de agosto de 1928, con la que se agregan tres fracciones a ese artículo, que le permiten controlarlo. La más importante es la fracción XVIII, que le autoriza nombrar a los ministros de la SCJN; también se le otorgan facultades para nombrar a otros funcionarios del Poder Judicial y, en caso de mala conducta, destituirlos. Es hasta finales del siglo XX, 31 de diciembre de 1994, cuando se le otorgan facultades de tribunal constitucional a la SCJN, que revierten, institucionalmente, esa concentración de poder. También resulta interesante la evolución de la fracción IV, que regula la relación del presidente con las Fuerzas Armadas y la potestad de disponer de ellas para la seguridad interior y la defensa exterior.[23] De acuerdo con Salazar (2017), la reforma de 1944 fortaleció al

[23] La condición geográfica de México ha determinado como irrelevante la defensa exterior, al ser vecino de la potencia militar, política y económica más importante del mundo. Por

presidente porque le reafirma su amplia potestad para designar a los altos mandos de las Fuerzas Armadas; es indiscutible su condición de jefe supremo de las mismas. En la era de los gobiernos divididos hubo siete reformas más, de las que hablaremos en el cuarto capítulo de este trabajo.[24]

El presidente es el titular de la Administración Pública Federal. En el diseño original constitucional se le otorgó la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado y al procurador General de la República. No se incluyó la creación y/o desaparición de secretarías de Estado como facultad expresa en el texto constitucional, pero ha sido una constante que los presidentes, al inicio de su sexenio, envíen iniciativas de ley para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo que han tenido una libertad muy amplia para crear, transformar o desaparecer las secretarías de Estado. Huelga decir que el presidente nunca encontró resistencia por parte de los legisladores de su partido que controlaban al Poder Legislativo. Los secretarios de Estado son responsables ante el presidente, y aunque el Poder Legislativo puede llamarlos a comparecer, esta facultad rara vez fue ejercida en estos años. "Durante los años de partido hegemónico fue altamente improbable que el Congreso exigiera cuentas al Ejecutivo. Los actos formales como la presentación de informes o comparecencia de funcionarios públicos eran trámites constitucionales o rituales de confirmación del liderazgo presidencial" (Casar *et al.*, 2010, p. 348).

Las facultades del presidente también fueron diseñadas para darle la conducción de la economía del país, sin que para ello hubiese mayor control por parte del Poder Legislativo o del Judicial. De sus decisiones se hizo depender la política monetaria,[25] la fiscal, la de precios y la capacidad de decidir sobre las grandes obras de infraestructura (Carpizo, 2020, pp. 135-150). A partir de la expropiación petrolera (1938) quedó en sus manos la política energética y, más tarde, todo lo relacionado con la producción

---

lo menos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, las Fuerzas Armadas siempre se han destinado, de una u otra manera, a tareas internas. Esto adquirió gran relevancia en el Siglo XXI, cuando frente a la crisis de seguridad pública y el crecimiento de las actividades del crimen organizado, comenzaron a tener por disposición presidencial un papel sumamente relevante en tareas de seguridad pública y combate al crimen organizado.

[24] Fechas de las reformas al artículo 89 de la Constitución posteriores a 1997: 5 de abril de 2004; 12 de febrero de 2007; 10 de abril de 2011; 9 de agosto de 2012; 7 de febrero de 2014; 10 de febrero de 2014, y 29 de enero de 2016.

[25] Es importante recordar que el Banco de México, creado el 25 de agosto de 1925 por disposición del presidente Plutarco Elías Calles, dependió de la Administración Pública Federal hasta que se convirtió en el primer organismo constitucional autónomo en 1994 (la reforma constitucional es de 1993).

de la energía eléctrica, incluidas las obras de infraestructura que servirían para dar acceso a la electricidad a toda la población, proyecto que tomó décadas.

Aunque formalmente la ley de ingresos era aprobada por el Poder Legislativo y la de presupuesto sólo por la Cámara de Diputados, correspondía al presidente dictar la política presupuestal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentaba ambas iniciativas, y eran aprobadas por los legisladores sin discusión alguna; sirvieron solamente como legitimadores de una decisión que se tomaba en el seno del Poder Ejecutivo, simple *rubber stamp*. Carpizo pone especial énfasis en la claudicación del Congreso para ejercer las facultades que pudo haber utilizado, tanto en materia presupuestal como en el control del gasto público a través de la revisión de la Cuenta Pública.

Como señala Marván (2017), el presidente contaba con importantes facultades legislativas, a saber: la capacidad de veto y de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso; sin embargo, éstas, por sí mismas, no explican las causas de la subordinación del Legislativo a la voluntad presidencial. La construcción del sistema de partido hegemónico y la eliminación de la reelección legislativa inmediata, en 1933, fueron dos elementos determinantes que propiciaron los altos niveles en la disciplina partidista de los legisladores del PRI (Lujambio, 2010a). Como bien establece Carpizo (2020, p. 224), aquel legislador que se revelara en contra del presidente estaba acabando con su propia carrera política, ya que el Ejecutivo tenía el control efectivo sobre la totalidad de las candidaturas federales y estatales, cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal e inclusive en el Poder Judicial; cualquier desobediencia podía derivar en la muerte política del transgresor.

A las causas estructurales es necesario agregar condiciones subjetivas que reforzaron el sometimiento de los políticos a la voluntad del presidente. Hay que reconocer que, genuinamente, se generaba un cierto sentimiento de agradecimiento hacia la persona del presidente, que servía, en última instancia, para reforzar el control sobre la agenda legislativa y los propios legisladores (Carpizo, 2020, p. 224). En pocas palabras, la fuerza centrípeta del presidente servía para retroalimentar la cultura parroquial y servil de los actores políticos (Almond & Verba, 1989).

Quedó en manos del presidente el nombramiento y la remoción del procurador General de la República, y con ello se le otorgó al presidente un inmenso poder de control sobre la procuración de justicia. La Constitución de 1917 estableció que corresponde al Ministerio Público el monopolio en el ejercicio de la acción penal, incluido el desistimiento de ésta. El presiden-

te, a través del procurador de la República y el Ministerio Público, siempre tuvo una gran discrecionalidad para abrir o desestimar averiguaciones previas. El presidente en turno siempre pudo utilizar a la Procuraduría con fines políticos.

En el texto original de 1917 el presidente no tenía la facultad de nombrar a los miembros de la SCJN. Fue en 1928, también por iniciativa de Calles, que se reformó el artículo 89, como ya vimos, y el artículo 96 para darle al presidente la facultad de nombrar a los ministros de la SCJN, facultad que originariamente estaba en los congresos locales y en el Congreso de la Unión (Astudillo, 2016, p. 24). A pesar de que se dejó la participación del Senado, que en teoría podía no aprobar el nombramiento hecho por el presidente, esto se convirtió, en la práctica, en un mero trámite por la propia subordinación de los legisladores (Carpizo, 2020, p. 178).

No podemos explicar el presidencialismo sin mencionar la capacidad del Poder Ejecutivo para controlar las Fuerzas Armadas. El artículo 89 constitucional le facultó para decidir a los altos mandos, y como bien dice Salazar (2017, p. 92), sus acciones en esta materia no estaban sujetas a ninguna suerte de control por parte del Poder Legislativo o el Poder Judicial. Del presidente dependen los nombramientos militares, lo que le permite controlar sus carreras. Con la reforma de 1944 la Constitución le otorgó la facultad para disponer de las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad interior y la defensa exterior. Desde entonces, de manera progresiva, se ha entregado a las Fuerzas Armadas la responsabilidad de la seguridad pública y las labores de inteligencia. La debilidad estructural de los cuerpos policiacos federales, estatales y municipales ha sido suplida por la presencia de las Fuerzas Armadas (Garza *et al*., 2024).

Por lo que se refiere a la política exterior, también fue prerrogativa del presidente. Al ser jefe de Estado, es representante de México ante los gobiernos extranjeros, y si bien se requiere de la aprobación del Senado para celebrar tratados, siempre contó con su consentimiento. Él era quien, en última instancia, decidía a qué gobiernos reconocer y a cuáles no, así como con qué país romper relaciones como signo de desaprobación. Su palabra determinaba el sentido del voto de México en los organismos internacionales y multinacionales, y sin intervención del Senado tenía la facultad de interpretar y abrogar los tratados. En pocas palabras, era el presidente la única voz en la construcción de la política exterior.

Por último, pero no por ello menos importante, hay que mencionar los instrumentos de control con los que contó el presidente sobre los medios de comunicación, y en última instancia, sobre la libertad de expresión y la opinión pública. Había una debilidad estructural en la esfera pública: los

periódicos dependían de la voluntad presidencial por el control que tenía sobre la importación del papel periódico; la radio y la televisión estuvieron controladas por la forma en que se entregaban las concesiones para el uso del espectro radioeléctrico.

La televisión mexicana nació inexorablemente vinculada al presidencialismo y a la hegemonía del partido. Fue Miguel Alemán quien decidió que la televisión en México sería un negocio privado (modelo estadounidense) y no un servicio público (modelo europeo). De acuerdo con González (2015), la relación entre O'Farril (empresario en medios de comunicación) y el presidente era tan cercana, que siempre se supuso que el primero era prestanombres del segundo. Ilustra la relación simbiótica del presidencialismo con la industria de la televisión el hecho mismo de que la primera transmisión oficial haya sido el cuarto informe de Miguel Alemán.

> La primera transmisión pública oficial fue la cobertura mediante un enlace por microondas entre la Cámara de Diputados y el edificio de la Lotería Nacional, del cuarto informe presidencial a la nación. Funcionarios del gobierno de Alemán habían instalado ocho pantallas en espacios públicos para "televisar" el evento. Montar una función pública del informe no era mala idea, sobre todo si se considera que sólo existían unos cien televisores en todo el país. (González, 2015, p. 39)

El control centralizado por el gobierno fuertemente presidencialista sobre los medios materiales indispensables para los medios de comunicación —papel y espectro radioeléctrico— se convirtió en un efectivo poder de censura y autocensura que propició la debilidad estructural de la opinión pública. No resulta exagerado afirmar que los medios de comunicación, a través de lo que decían —pero también de lo que callaban—, reforzaron una cultura que contribuyó a fortalecer el presidencialismo autoritario.

III. Presidencialismo autoritario y sistema de partido hegemónico: dos caras de una misma moneda

De la misma manera en que un sistema de partidos plural y competitivo es indispensable para una democracia moderna, no podemos explicar el hiperpresidencialismo mexicano sin tomar en cuenta cómo se creó y consolidó en México el sistema de partido hegemónico.

Ha quedado asentado que el diseño constitucional originario concibió un Ejecutivo fuerte, pero no necesariamente se previó la existencia de un

sistema de partido hegemónico. Este fue el resultado de una serie de decisiones políticas posteriores, algunas consagradas legalmente, otras fueron simplemente un conjunto de prácticas a las que Jorge Carpizo llamó "las facultades metaconstitucionales del presidente".

Cuando hablamos del sistema de partido hegemónico nos referimos al periodo que va de 1929 a 1997, en el que podemos distinguir cuatro etapas distintas: la etapa de formación, 1929-1946; la etapa de consolidación del sistema de partido hegemónico, 1946-1963; la etapa de los diputados de partido, 1963-1977, y la etapa de franca inclusión y declive, 1977-1997.

El primer periodo empieza el 4 de marzo de 1929, con la convocatoria callista para fundar el PNR, y finaliza en 1946, con la promulgación de la Ley Electoral Federal (LEF), y en él queda consagrada la primacía legal del partido oficial que establece condiciones normativas de clara inequidad, en las que la competencia entre otras fuerzas políticas fue materialmente imposible.

Una vez concluida la lucha armada y promulgada la Constitución de 1917, era indispensable pacificar el país a fin de hacerlo gobernable. Para ello, el primer paso fue disciplinar a los caudillos y caciques. El expresidente Plutarco Elías Calles convocó a la fundación del PNR después del intento reeleccionista de Obregón en 1928, quien no asumió el poder por segunda vez porque fue asesinado. Así, para institucionalizar la vida política del país era indispensable el control de todos aquellos que tuviesen aspiraciones a acceder a cualquier puesto de elección popular, desde la presidencia de la República hasta la presidencia del más humilde de los municipios del país, incluidos los puestos de los poderes legislativos, el federal y los locales. Esto suponía, necesariamente, la organización centralizada de los procesos electorales. Calles fue la figura personal, el hombre fuerte, llamado "jefe máximo", de la Revolución, y logró controlar la vida política entre 1929 y 1936, en el periodo que conocemos como Maximato.

> Desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 y con una intensidad cada vez mayor con sus gestaciones posteriores, prácticamente la única vía de acceso a un cargo electivo era ser candidateado al mismo por el así llamado "partido oficial" que en consecuencia devino en una poderosa maquinaria de control político. Por eso, en estricto sentido el PNR y sus sucesores, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no fueron pensados originalmente como partidos, sino como auténticas maquinarias políticas de control social que permitieron articular el poder presidencial, procesar intereses y de alguna manera, pacificar la política en la etapa posrevolucionaria. (Córdova, 2021, p. 39)

No es una exageración decir que el PNR se organizó desde el poder para concentrar dicho poder en un grupo que, por diseño constitucional, tenía como vértice la figura del presidente. Por eso sostengo que el presidencialismo mexicano engendró al sistema de partido hegemónico, y éste fortaleció a aquel.[26]

Antes de 1929 había decenas de partidos en México, la mayoría de ellos caracterizados por ser débiles y generalmente efímeros; se organizaban y desaparecían al calor de algún proceso electoral y, en no pocas ocasiones, los caudillos y caciques candidateados pagaban con su vida sus intenciones políticas. El PNR, en sus orígenes, fue una gran alianza de estos partidos, agrupó a la gran mayoría de los caudillos y caciques que habían formado su liderazgo en la lucha armada de 1910-1917.

El 29 de abril 1933 se llevó a cabo la reforma constitucional a la que hemos hecho referencia por la radicalización del principio de no reelección. Frente al temor de un nuevo intento reeleccionista como el de Obregón, se decide desterrar de manera absoluta ese proceso,[27] y no sólo del titular del Poder Ejecutivo; la prohibición se amplió a los legisladores, a pesar de que la discusión nunca formó parte del proceso constituyente de 1917. Esto debilitó estructuralmente al Poder Legislativo, ya que la única posibilidad de tener una carrera política pasaba por estar congraciado con el presidente en turno. Sin embargo, hay que reconocer que la prohibición absoluta de la reelección legislativa, en un escenario de partido casi único, jugó un papel fundamental en la estabilidad del sistema, al permitir una renovación constante de la élite política (Lujambio, 2010a, p. 83).[28]

El 10 de abril de 1936 es clave en la consolidación del presidencialismo mexicano: el presidente Lázaro Cárdenas expulsó del país al expresidente Plutarco Elías Calles. Su expulsión marcó el final del presidencialismo caudillista y dio lugar al inicio del periodo del presidencialismo institucional.

---

[26] Entendemos el sistema de partido hegemónico pragmático exactamente como lo definió Giovanni Sartori en 1976, en su libro *Partidos y sistemas de partido.* Un sistema de partidos en el que, al menos por una generación, un partido cuenta más que los demás; obtiene la totalidad, o casi totalidad de los puestos de elección popular y, a pesar de que hay elecciones, no son competitivas. Este sistema no es democrático y sostiene un régimen autoritario.

[27] Como veremos, es hasta 2014, una vez desarticulado el sistema de partido hegemónico, que la reelección consecutiva es (re)introducida en la CPEUM.

[28] El texto "Una clave constitucional, el artículo 59", de Alonso Lujambio, se publicó por primera vez en 1994 en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, publicado por Editorial Porrúa-Senado de la República, LIX Legislatura. Tomo esta cita del libro que publicó la Cámara de Diputados en 2010 como un libro homenaje después del fallecimiento del autor.

Correspondió también a Cárdenas la transformación del PNR en el PRM, el 30 de marzo de 1938, cuyo elemento central fue la organización por sectores, paso que resultó decisivo en el proceso de concentración del poder. Los partidos y liderazgos locales perdieron toda relevancia frente a la organización sectorial del PNR, que permitió una efectiva inclusión social en las filas del partido, extendida, por supuesto, a los militares que habían participado en la lucha armada.

La participación política de las personas quedó condicionada a su afiliación en los sectores del partido. A partir de 1938 la única forma de hacer política fue a través de las corporaciones y sus dirigencias; con ello se desplazó, una vez más, a los individuos (ciudadanos), ahora de una manera formal.[29] Si bien se establece que estatutariamente las candidaturas serán definidas mediante la estructura del partido, repartiéndolas entre los sectores organizados, el control último de las mismas quedaba en manos del presidente. Como hemos dicho, esto generó una muy fuerte disciplina partidista en el Congreso y en el resto del sistema político.[30]

Cuando el PNR se transforma en el PRM se preocupa por hacer explícito que no es un partido obrero o campesino, tampoco un partido de cuadros; es un partido que, a través de sus corporaciones, es capaz de dar cabida a todos los grupos de la sociedad mexicana. En aquel entonces eran cuatro sectores: el obrero, el campesino, el popular y el militar. Y de acuerdo con la narrativa oficial, siempre argumentaron que resultaba innecesario o irrelevante un partido de oposición, ya que el juego democrático quedaba confinado al interior del partido corporativo en el que cabían todos.

En 1939 surgió el PAN[31] como una alternativa católica al recién formado PRM, que se alejaba de los planteamientos de carácter socialista de Lázaro Cárdenas, especialmente en lo que se refiere a la educación (Mabry, 1973). En las elecciones de 1940 el general Juan Andrew Almazán se

[29] Si Fernando Escalante habla de que en el siglo XIX tenemos ciudadanos imaginarios, en su magnífico libro que lleva este nombre, la corporativización de la política en los sectores del PRM imposibilitaría su nacimiento. Es hasta la reforma política de 1997 que al PAN se le concede, a regañadientes y con muchas trampas permanentes de todos los partidos políticos ya legalizados y legitimados, la prohibición de la afiliación corporativa a los partidos políticos.

[30] De acuerdo con la Historia documental del PNR-PRM-PRI, al momento de la transformación entre el PNR y el PRM, Vicente Lombardo Toledano defiende en un discurso la "necesidad" del control que debe tener el nuevo partido, organizado por sectores sobre las candidaturas (Historia documental del PNR-PRM-PRI, vol. 3, pp. 384 y 385).

[31] Los únicos dos partidos que han subsistido desde entonces son el PAN, fundado en 1939 y que conserva el mismo nombre, y el PRI, que como ya hemos dicho, nació en 1929 y cambió en 1938 y en 1946.

aparta de la familia revolucionaria para lanzar su candidatura a la presidencia en contra del candidato oficial, el general Manuel Ávila Camacho. El PAN decidió no amarrar su destino al del candidato disidente, por lo que no le dio su respaldo de manera oficial, pero sí recomendó a quienes se afiliaban o simpatizaban con el recién formado partido que votaran por Almazán, al considerarlo una opción viable (Marván, 2000, pp. 94-96). Las elecciones de 1940 fueron violentas y nunca sabremos qué tan competidas; no hay duda de que Almazán obtuvo muchos más votos de los que le fueron reconocidos. El PAN logró sobrevivir la coyuntura de la elección presidencial y fue creciendo a lo largo del sexenio de Ávila Camacho; a la postre se convirtió en lo que Soledad Loaeza llamara "oposición leal" (Loaeza, 1999).

Este primer periodo concluye el 7 de enero de 1946, cuando se promulga la LEF, que fue la respuesta del Estado a la relativamente exitosa constitución de un partido fuera de la égida influencia del PRM. Esta ley fue diseñada para dificultar, en extremo, la formación y actuación de partidos de oposición y consolidar la hegemonía del partido oficial.

El segundo periodo transcurre entre 1946 y 1963, inicia con la promulgación de la LEF y concluye con la creación de los diputados de partido. Son los años de mayor estabilidad del sistema electoral, en los que el sistema de partido hegemónico fortalece al presidencialismo autoritario y viceversa. La narrativa de la ideología de la Revolución mexicana desprecia el pluralismo, sin ambages, hasta el punto en el que el arreglo institucional empieza a ser disfuncional. A pesar de la existencia de otros partidos, el sistema electoral no es competitivo; las oposiciones son retóricamente condenadas y políticamente contenidas. La izquierda es abiertamente perseguida; recordemos que son los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los más crudos de la llamada Guerra Fría.

La LEF, aprobada el 7 de enero de 1946, otorgaba al Poder Ejecutivo el poder centralizado, incluida la organización de las elecciones federales y locales. El presidente, a través de su secretario de Gobernación, tenía la prerrogativa para decidir qué partidos obtenían el registro y cuáles no. La interpretación de la ley era tan laxa o estricta como conviniera al presidente en turno (Molinar, 1991, p. 131).

Sólo diez días después, Manuel Ávila Camacho encabezaría la transformación del PRM en PRI (18 de enero de 1946); el cambio más importante fue, sin duda, la eliminación del sector militar como parte orgánica del partido hegemónico. Habían transcurrido prácticamente tres décadas desde la promulgación de la Constitución de 1917, que oficialmente marcó el fin de la lucha armada. Las Fuerzas Armadas ya estaban institucionalizadas de

manera propicia y renovadas generacionalmente; era previsible su obediencia incondicional al presidente. El tercer cambio fundamental de 1946 fue la elección del primer presidente posrevolucionario que no era militar. Miguel Alemán Valdés, abogado de formación, gobernador de Veracruz, secretario de Gobernación, y militante del PNR desde su fundación en 1929.

El PRI siempre gozó de las ventajas de ser el partido del gobierno, organizado para que el mismo grupo político ganara las elecciones sistemáticamente; es decir, gozó de tantas ventajas legales y extralegales, que consolidó, en palabras de Giovanni Sartori (1976), el arquetipo de un sistema de partido hegemónico pragmático.[32]

El PAN había logrado cumplir con todos los requisitos para ser registrado como partido político nacional e iba acumulando afiliados y simpatizantes que le dieron algunos triunfos, aunque estos no necesariamente le eran reconocidos. Sin embargo, la rigidez del sistema de partido hegemónico que había impuesto la LEF de 1946, más los múltiples fraudes cometidos en contra de este partido, alentaban su radicalización. Acaso el fraude más importante fue el cometido en contra del candidato presidencial Luis H. Álvarez, quien compitió en la elección de 1958.

En su estrategia de lucha contra el fraude, el PAN se retiró de la Comisión Federal Electoral y solicitó, a los seis diputados a los que se les había reconocido su triunfo, no asumir el poder ni participar en el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados (Marván, 2001, p. 114).[33] Una vez que Adolfo López Mateos tomó posesión, el PAN continuó presionando y amenazó con retirarse de los procesos electorales. Otro precedente importante de esta reforma fue la muy baja participación en la elección intermedia de 1961.[34] A partir de entonces, surgieron los llamados diputados de partido. Esta reforma electoral marca el inicio del tercer periodo.

---

[32] Carpizo siempre utilizó la expresión de partido predominante, a pesar de que el libro de Sartori en el que acuña el concepto de partido hegemónico pragmático, cuyo ejemplo paradigmático es el caso mexicano y el Partido Revolucionario Institucional, fue publicado en inglés en 1976, dos años antes que su libro *El presidencialismo mexicano.* Inclusive en su apéndice 2, "Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación", su segundo apartado se titula "El presidente como jefe del partido que fue predominante". La distinción es importante porque un partido predominante puede serlo en un ambiente democrático, mientras que, por el contrario, un sistema de partido hegemónico pragmático por definición es autoritario.

[33] De los seis diputados sólo dos acataron las órdenes del Comité Ejecutivo Nacional, los otros cuatro renunciaron al PAN a fin de quedarse con su curul.

[34] De acuerdo con Soledad Loaeza (1999, pp. 277-281), se calculaba que al menos 25% de la población mayor de 21 años no estaba empadronada, y de los empadronados, sólo acudió a las urnas el 48%. Así que podemos decir que había un proceso de lo que hoy conocemos como "desafección política" que resultó muy preocupante para el propio PRI.

El tercer periodo va de 1963 a 1977. Inicia con la reforma a los artículos 54 y 63 constitucionales,[35] abre un espacio de participación en el Congreso a las minorías a través de los llamados diputados de partido y concluye con la reforma político-electoral de Reyes Heroles.[36] Los diputados de partido son considerados por la Constitución como un "complemento" a los de mayoría relativa. No se les puede considerar, propiamente, como representación proporcional por la forma tan curiosa en la que se reparten los cargos. Cada partido que pudiese conseguir como mínimo el 2.5% de la votación tendría derecho a cinco representantes, tomados de entre sus propios candidatos; por cada medio punto porcentual, tendría derecho a uno más, hasta topar en 20 diputaciones como máximo, sumados los triunfos de mayoría relativa a los diputados de partido.

> Según la exposición de motivos, el objetivo era en primer lugar "consolidar la estabilidad política orgánica" del país llevando por cauces legales las fuerzas cívicas agrupadas en partidos políticos, para garantizar el derecho de las minorías a estar representadas. Con este propósito la reforma inducía una fórmula de representación minoritaria que debía actuar como correctivo al efecto asfixiante de las mayorías oficiales, pero sin sacrificar uno sólo de los espacios que ya ocupaban esas mayorías (Loaeza, 1999, p. 281).

Al momento de la elección de 1964 contaban con registro el PRI, el PAN, el Partido Popular Socialista (PPS)[37] y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM),[38] los dos últimos fueron escisiones de la llamada "familia revolucionaria" y conocidos como partidos de oposición simulada al haber aceptado ser comparsas funcionales del PRI, lo que resultaba útil para la legitimación aparentemente democrática del sistema político mexicano. El único de los tres partidos que alcanzó la votación requerida para poder acceder al reparto de curules fue el PAN. El Legislativo, en complicidad con el Ejecutivo, argumentaron que habría que dar cabida a los diputados del PPS

---

35 *DOF*, 22 de junio de 1963, y *DOF*, 28 de diciembre de 1963: Ley Electoral Federal, artículo 127.

36 No deja de ser un dato curioso que la historiografía siempre adjudique esta reforma al entonces secretario de Gobernación, y no al presidente en turno. Acaso porque Jesús Reyes Heroles fue quien delineó el propósito de la misma en su famoso discurso de Chilpancingo, que citaré más adelante.

37 Fundado por Vicente Lombardo Toledano en 1960. Se considera que es heredero del Partido Popular (1948), de una izquierda más radical.

38 El PARM fue fundado por un grupo de militares inconformes con la marginación de los gobiernos civilistas al sector militar, Jacinto B. Treviño y Juan G. Barragán fueron los primeros presidentes del partido. Tanto el PP como el PARM lograron su registro después de la ley de 1946; ambos fueron ayudados por el presidente en turno para que lograran el registro.

y del PARM, ya que "el espíritu" de la reforma legal era incorporar a las minorías en reconocimiento a su legitimidad. Es evidente que para el presidente y el sistema de partido hegemónico era mejor tener cuatro partidos en el Congreso y no sólo dos.

Aun con sus limitaciones, esta reforma electoral fue especialmente importante por ser la primera vez que el partido hegemónico reconoció cierta legitimidad a la oposición y consideró necesario tomarla en cuenta; se hace evidente la disfuncionalidad de la marginación a través de la rigidez de la ley y la imposibilidad de apelar las decisiones de la autoridad electoral que férreamente controlaba el Ejecutivo. Fue el momento de quiebre del sistema electoral de mayoría relativa pura, y abrió paso a una cierta proporcionalidad que, aunque muy controlada, sin duda inició el proceso de pluralización de la Cámara (Lujambio, 2010c, p. 105).[39]

A finales de la década de 1950 el esquema de control resultante de la combinación del presidencialismo autoritario con el sistema de partido hegemónico comenzó a revelar los límites de la exclusión; la legitimidad del sistema entró en franco declive, al tiempo que la posibilidad de control también se iba debilitando, o al menos siendo cada vez más costosa. El llamado "milagro mexicano" que en términos de economía había posibilitado un crecimiento acelerado y constante, empezó también a perder fuerza. El PRI-gobierno sabía que, política y económicamente, era indispensable mantener la disciplina de los sindicatos y controlar al movimiento obrero. Los movimientos sociales que demandaban mejoras salariales y posibilidades de participación política en la década de los sesenta se enfrentaron a una franca y abierta represión por parte del Estado, lo que mostró los límites a la capacidad de inclusión del sistema de partido hegemónico y del régimen autoritario que sostenía.

Los tres movimientos sociales más representativos que hicieron evidente el declive del milagro mexicano y el agotamiento del esquema de control fueron el movimiento ferrocarrilero (1958-1959),[40] el movimiento de los médicos (1964) y, por supuesto, el movimiento estudiantil de 1968. Tanto el movimiento ferrocarrilero como el de los médicos empezaron por una rei-

[39] Lujambio, Alonso, "La pluralización de las Cámaras del Congreso de la Unión en México (1964-1997)". Este trabajo fue publicado originalmente en el libro *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, de editorial Océano. Sin embargo, esta cita la tomo del volumen publicado por el Senado de la República, en 2010, como homenaje después de su fallecimiento.

[40] Es cierto que el movimiento ferrocarrilero antecedió a la reforma electoral de 1963, pero por motivos de claridad en la exposición lo incluyo en este periodo, porque considero debe ser entendido junto con el movimiento médico y el estudiantil.

vindicación salarial. En el caso de los ferrocarrileros se solicitó un aumento de sueldo desde febrero de 1958, sus líderes, Demetrio Vallejo y Valentín Campa, líderes de izquierda, no aceptaron someterse a la Confederación de Trabajadores de México. Claramente, el primer movimiento sindical de relevancia nacional que quería independencia del partido hegemónico. La inflexibilidad del gobierno para satisfacer las demandas laborales fue en aumento desde septiembre de 1958 y culminó en 1959, con la abierta represión a los huelguistas. Hubo cientos de encarcelados, así como muchos asesinados. Demetrio Vallejo y Valentín Campa fueron presos políticos desde 1959 hasta 1970, cuando fueron excarcelados, sin que en ninguno de los dos casos mediara un juicio. Es importante hacer notar que este conflicto comenzó en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines y terminó en el de Adolfo López Mateos.

El movimiento médico empezó con la protesta de médicos residentes y estudiantes del Hospital 20 de Noviembre, del ISSSTE. Los médicos demandaban el pago del aguinaldo que se había entregado el año anterior. La huelga comenzó el 26 de noviembre de 1964 y culminó hasta septiembre de 1965. Coincidentemente, este conflicto también es transexenal; inicia al final del sexenio de López Mateos y termina en el sexenio de Díaz Ordaz. El conflicto se fue extendiendo y llegó a involucrar a 176 hospitales públicos y a 4,500 médicos. La reivindicación salarial también se tradujo en un franco enfrentamiento político con el sindicalismo oficial. Dos cosas quedaron claras: el Estado carecía de flexibilidad económica para mejorar condiciones laborales de la burocracia médica y, quizá todavía más importante, el PRI-gobierno no iba a tolerar organizaciones sindicales fuera del partido de Estado.

El movimiento estudiantil de 1968 fue el más importante de la década; desembocó en la tristemente célebre matanza del 2 de octubre, en Tlatelolco. La represión de Gustavo Díaz Ordaz dejó un número indeterminado de asesinados y presos políticos, ya que hasta la fecha no ha habido una cifra oficial medianamente creíble.[41] Paradójicamente, esto no marcó el fin de la represión: años después, el 10 de junio de 1971, se repitió la misma dosis de fuerza e ilegalidad de un Estado que no encontraba la manera de incorporar a la vida política a unas clases medias críticas que no cabían, ni les interesaba caber, en el partido oficialista.

El sexenio de Luis Echeverría Álvarez se distinguió por el incremento en la beligerancia de las izquierdas, que, ante la cerrazón del régimen, veían

[41] Con la primera alternancia en el año 2000, en 2001 se instaló una primera "Comisión de la verdad", cuyos resultados fueron limitadísimos, por no decir francamente nulos (Aguayo & Treviño, 2007).

como única puerta de salida la revolución o la guerrilla. Hay que destacar de manera especial a la Liga Comunista 23 de Septiembre, que con éxito puso en jaque al gobierno por el secuestro y asesinato, en 1973, de Eugenio Garza Sada y Fernando Aranguren, ambos empresarios, el primero regiomontano, el segundo tapatío.

Finalmente, hay que tomar en cuenta la tímida reforma política impulsada por el presidente Luis Echeverría a principios de la década de 1970, con la finalidad de suavizar las fuertes tensiones políticas y sociales que quedaron como saldo de la represión de Tlatelolco. Todas fueron reformas menores, y por supuesto, insuficientes para fortalecer la legitimidad del sistema político mexicano.

La elección de 1976 ha sido la única en la historia de México en la que sólo surge un candidato a la presidencia. Ni siquiera en los años de la dictadura de Porfirio Díaz se presentó un fenómeno similar. Aunque las elecciones nunca fueron libres y el ganador, invariablemente, se conocía de antemano, Díaz tomaba las precauciones necesarias para que un "candidato amigo" ayudara a guardar las apariencias de cierto juego al que ellos llamaban democrático. Ese año el PAN atravesó por una grave crisis interna que yo misma he reseñado en otras ocasiones,[42] y el PPS y el PARM ya se habían adelantado a sumarse a la nominación del candidato priista, José López Portillo.[43] La ausencia de democracia del sistema de partido hegemónico y del presidencialismo mexicano resultó groseramente evidente a los ojos de cualquiera, incluido el entorno internacional.

El cuarto periodo transcurre entre 1977 y 1997, corresponde al proceso de deconstrucción de la hegemonía sistémica y es el que propiamente consideramos el proceso de transición, que se gestó a través de aproximaciones sucesivas que reflejaban un antagonismo entre la necesidad de inclusión a las oposiciones y un PRI que resistía cualquier concesión que las fortaleciese. El partido hegemónico lentamente abrió espacios en la Cámara de Diputados, y se registraron partidos de izquierda para que participaran de manera legal en la competencia electoral. Para ello se aprobaron nuevas reglas electorales que se fueron modificando hasta que, finalmente, se garantizaron condiciones equitativas para la competencia.

---

[42] Véase Marván, María, *Building Democracy in Mexico. Party Citizen and Rule of Law*, Ph. D. Dissertation, Estados Unidos de América, New School for Social Research, 2001, y Marván, María y Navarro, Fabiola, *La reforma político electoral, su impacto al sistema electoral nacional y las relaciones entre el ámbito federal y las entidades federativas*, México, Movimiento Ciudadano, 2019.

[43] Desde el proceso de sucesión, el PPS y el PARM nominaron al mismo candidato presidencial que el PRI; a cambio, la autoridad electoral, Comisión Federal Electoral, fue benevolente para reconocerles triunfos inexistentes y asegurarles un lugar en la oposición.

IV. Transición sin ruptura: reformas electorales y desarticulación del partido hegemónico

Entre 1977 y 1997 hay una pausada pero constante transformación de las reglas electorales, así como de otras condiciones del sistema político mexicano, que cambiaron el sistema de partido hegemónico, no democrático, en un sistema de partidos de pluralismo limitado.

El proceso mexicano de transición a la democracia tiene muchas singularidades, entre las que debemos mencionar, en primer lugar, que se crea con base en reformas constitucionales y legales, en lo que se ha llamado un gradualismo controlado que, a pesar de las muchas reformas constitucionales, nunca convocó a un Congreso Constituyente. En este sentido, simbólicamente nunca hubo un nuevo pacto social, y tampoco una revisión estructural de la división de poderes que propiciara una relación de control más democrático, que contuviera los abusos del hiperpresidencialismo.[44] En segundo lugar, el proceso se llevó a cabo en un periodo de tiempo muy prolongado —en la periodización que propongo tomó dos décadas—.

He sostenido en otros textos que la transición a la democracia inició con la reforma electoral de 1977, en la que por primera vez el PRI acepta la necesidad de construir un sistema plural que incluyese a las oposiciones de derechas e izquierdas, y que concluyó hasta 1997, cuando las reglas electorales alcanzaron el nivel que asegurara la equidad en la contienda. Simbólicamente hay dos elementos que justifican esta fecha: por un lado, la Constitución garantiza autonomía a la autoridad electoral, y el Poder Ejecutivo ya no tiene injerencia alguna en la organización y el arbitraje de las elecciones; por el otro, por primera vez el PRI no logró tener los votos suficientes para retener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, no obstante la existencia de la cláusula de sobrerrepresentación del 8%. A partir de 1997 era de esperarse una transformación tanto al interior del Poder Legislativo como en la relación entre éste y el Ejecutivo (Marván & Navarro, 2019, p. 68).

[44] Mucho se discutió en círculos académicos sobre la conveniencia de convocar a un Congreso Constituyente. De acuerdo con Jorge Carpizo (2011, pp. 141-167), no había condiciones y el proceso acabaría en ruptura; por otro lado, Jaime Cárdenas Gracia (2005, p. 133) consideraba que para desmontar de manera estructural el autoritarismo del sistema político mexicano, en sus palabras: "es preciso construir nuevas reglas del juego, para que las fuerzas políticas que lleguen al poder no repitan el mismo esquema autoritario". A pesar de ser dos textos que se escribieron con seis años de diferencia, reflejan las dos posturas respecto al tema.

Quizá se pregunte el lector ¿por qué no tomar en cuenta el año 1963 como momento clave, si fue cuando se crearon las diputaciones de partido? Desde mi perspectiva, hay dos razones: la primera es que no se flexibilizaron las reglas para crear nuevos partidos, y la segunda es que no se hizo esfuerzo alguno de inclusión hacia las izquierdas; por el contrario, el régimen fue haciéndose cada vez más represor, especialmente en contra de los líderes sociales que se identificaban con el Partido Comunista Mexicano.

En estos veinte años se aprobaron tres diferentes leyes electorales; cada una derogó a la anterior: 1) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, en 1977); 2) Código Federal Electoral (CFE, en 1987), y 3) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, en 1990).[45] Antes de la reforma de 1996, el COFIPE fue reformado en 1993 y 1994.[46]

No me ocuparé de cada una de las reformas *inextenso*; me limitaré a señalar cuáles fueron, desde mi óptica, las condiciones que facilitaron la transformación del sistema de partido hegemónico en un sistema de partidos de pluralismo limitado. También señalaré aquellos elementos que permanecieron en la normativa electoral y que sirvieron para proteger los privilegios del PRI.

Las reformas electorales siempre son producto de fuertes negociaciones en las que el partido en el poder se ve forzado a hacer concesiones a los partidos en la oposición; estos buscan maximizar sus ganancias, mientras que aquellos quieren minimizar sus pérdidas. Finalmente, hay que reconocer que los sistemas electorales se crean por los propios sujetos regulados; son los partidos políticos que están sentados en el Poder Legislativo los que tienen que diseñar las reglas que regularán la siguiente competencia entre ellos. Las reformas electorales suceden cuando resulta más costoso, para el régimen, mantener excluida a la fuerza política que demanda mejores condiciones (Gallagher & Mitchell, 2005). Una de las razones por las que podemos explicar la inestabilidad de nuestras reglas electorales, entre 1977 y 1997, es porque, sistemáticamente, se quedaron cortas en las expectativas de la oposición.

---

[45] Este COFIPE fue abrogado en 2008 y sustituido por uno de nueva creación con el mismo nombre, la justificación, acertada desde mi punto de vista, fue que todas las reformas introducidas entre 1990 y 2005 eran tantas, que se había hecho un texto imposible de leer y entender a cabalidad.

[46] Las dos reformas más importantes en los años de gobierno dividido fueron la de 2007-2008 y la de 2014, que sustituye el COFIPE de 2008 por la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, y agrega la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

> Los actores partidistas suelen desarrollar estrategias al tratar de respetar una serie de reglas que los legitimen a ellos, al proceso electoral y a los resultados de este. En algunas ocasiones se busca imponer su visión normativa, el modo en que creen que debe ser la política democrática, y en otras, maximizar sus beneficios en términos electorales, impedir que otros actores tengan mejores opciones que ellos en la competencia, o usar las reglas del juego como moneda de cambio para conseguir otros objetivos reformistas. (Freidenberg & Došek, 2016, p. 27)

José López Portillo subió al poder el 1o. de diciembre de 1976, en una gran paradoja que no podemos soslayar: fue un candidato sin competencia reconocida legalmente;[47] la crisis política y económica heredada del populismo de Luis Echeverría le hicieron prometer una profunda reforma política que abriera el sistema de partidos. El drástico cambio en el discurso del Poder Ejecutivo con respecto a las oposiciones se cristalizó en la exposición del secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles, en Chilpancingo, con motivo del informe de gobierno del gobernador de Guerrero, en el que simultáneamente reconoció los pecados del Estado en la "guerra sucia" y la incapacidad de la familia revolucionaria para contener la creciente pluralidad mexicana, que, debido a la rigidez del PRI-gobierno, se fue haciendo cada vez más disfuncional y, por ende, más costosa (Freidenberg & Došek, 2016, p. 27).

> Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías (*sic*) y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, *su convivencia pacífica dentro de la ley* es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso social.[48]

Las principales razones que facilitaron la transformación del sistema de partido hegemónico en un sistema de pluralismo limitado fueron: en primer lugar, la reforma al artículo 41 de la Constitución, que introdujo a los partidos políticos —en plural— como entidades de interés público; segundo, la flexibilización de las reglas para aceptar nuevos partidos en la contienda

---

[47] En la elección de 1976, algunos actores de la izquierda promovieron la candidatura de Valentín Campa, sin embargo, ésta nunca se formalizó por no haber competido a través de un partido político con registro oficial.

[48] Reyes Heroles, Jesús, 1o. de abril de 1977, subrayado propio, disponible en: *https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977-DIRF-JRH.html* (fecha de consulta: 19 de diciembre de 2022).

electoral por medio del registro condicionado de partidos políticos, y tercero, la introducción de la proporcionalidad al sistema electoral a través del sistema mixto que combinó la mayoría relativa con la representación proporcional.

Con gusto o a regañadientes hubo un cambio radical en el discurso del Poder Ejecutivo y en los principales líderes del PRI al reivindicar a las opciones políticas más allá de la familia revolucionaria. Consecuencia de ello, hubo un creciente pluralismo, primero en la Cámara de Diputados, y más tarde en la Cámara de Senadores. A pesar de que hoy esos cambios pudieran parecer nimios, en realidad fueron la palanca de transformación del sistema electoral mexicano, y en última instancia, conforme se incrementó la presencia de legisladores de oposición en el Congreso, propiciaron el cambio de régimen (Woldenberg, 2019; Lujambio, 2010a [2000]).

El sistema electoral mixto que se creó en 1977 consistió en combinar 300 curules que podrían obtenerse a través del sistema de mayoría relativa y 100 por el sistema de representación proporcional. El tamaño de la Cámara de Diputados se incrementó, pasó de 273 diputados en 1976, a 400 en 1979. El crecimiento en las diputaciones de mayoría relativa del 10% seguramente favoreció el acuerdo entre priistas, ya que no parecía que las concesiones a la oposición minaran sus oportunidades de obtener una curul. Las 100 curules de representación proporcional quedaban reservadas para las oposiciones. Las posibilidades de que éstas ganaran un número significativo de distritos de mayoría relativa se descartaban por diseño: los distritos estaban hechos con grandes sesgos de *gerrymandering* (Saltiel, 1991), el control del PRI y el Ejecutivo sobre la organización de las elecciones, la ausencia de instancias para combatir las decisiones de la Comisión Federal Electoral, etcétera. Todo estaba diseñado para favorecer los triunfos del PRI.

Como la preocupación fundamental de la reforma electoral de 1977 era la incorporación de las izquierdas a la legalidad, se creó lo que la propia legislación llamó "registro condicionado" (LFOPPE, artículos 31-35), que eliminó la realización de asambleas y la demostración del número de afiliados frente a notario público, y lo sustituyó por ciertos requisitos legales mínimos: bastaba con manifestar frente a la Secretaría de Gobernación (Segob) su intención de participar en las siguientes elecciones, contar con documentos como una declaración de principios y estatutos de su organización interna, un programa de acción, y el registro de la dirigencia del partido. Con esto se les permitió participar en las elecciones de 1979. Para permanecer en el sistema electoral sólo debían conseguir el bajísimo umbral de participación cifrado en 1.5% de la votación válida. Huelga decir que sin el registro con-

dicionado habría sido imposible que las izquierdas se animaran a participar en la contienda (Marván & Navarro, 2019, pp. 82 y ss.).

De acuerdo con Alonso Lujambio, la lenta pero constante pluralización de la Cámara de Diputados sirvió también para tender puentes de comunicación y negociación entre los líderes de los principales partidos políticos. La convivencia cotidiana en el recinto parlamentario facilitó las relaciones interpersonales entre políticos de las diversas fuerzas, que por primera vez se reconocían como adversarias y no como enemigas. Esto permitió la construcción de interlocutores; sin ellos, sería imposible explicar la evolución del sistema político mexicano.

Producto de la tensión en las negociaciones de las reformas electorales, incluida la de 1977, el PRI logró mantener un auténtico sistema de protección de su hegemonía, sostenido por dos pilares constitucionales principales: la introducción de las fórmulas de proporcionalidad en el sistema electoral, que siempre estuvieron pensadas desde la lógica de la mayoría privilegiada vis a vis las minorías toleradas, y el diseño de la autoridad electoral que siempre le daba ventajas al PRI, sostenido y apalancado desde el Poder Ejecutivo. A esto podríamos agregar un tercero, producto del control del presidente sobre las finanzas públicas; es decir, los recursos económicos y humanos a disposición del PRI eran los de los gobiernos sin ninguna distinción entre recursos del partido y recursos de los gobiernos municipales, estatales y del gobierno federal, lo que hacía imposible la competencia equitativa.

Pareciera una contradicción, en sus términos, decir que la transición en México fue posible gracias a la introducción de la representación proporcional y luego afirmar que ésta, por su diseño, siempre ha sido desproporcional. Es un hecho innegable que la reforma de 1977 abrió el espacio político a las oposiciones, sin embargo, su diseño les confinaba un máximo de 25% de la Cámara de Diputados; en 1986 les aseguró la mayoría absoluta, y en 1997 les garantizó una sobrerrepresentación del 8%, o sea, una apertura aceptada por el partido hegemónico, siempre y cuando no pusiese en riesgo la postura privilegiada del PRI en la competencia.[49]

La reforma electoral de 1977 había dado los resultados esperados en términos de incorporación de nuevas fuerzas políticas a la lucha electoral, aunque estos pronto se convirtieron en una amenaza para el PRI. El descenso en las preferencias del PRI fue, quizá, más acelerado de lo esperado

[49] Hay que tomar en cuenta que el control del PRI en el sistema electoral incluía el monopolio en el diseño de la geografía electoral. Está ampliamente demostrado que la distritación estaba de tal manera amañada, que era muy difícil para la oposición obtener diputaciones de mayoría relativa en proporción a sus preferencias electorales (Saltiel, 1991).

por el partido y el propio gobierno. En las elecciones federales de 1985 el PRI sólo obtuvo el 64.8% de la votación. En el ámbito local, el fortalecimiento de las oposiciones, particularmente del PAN, generó nuevas tensiones: en 1986 las elecciones en Chihuahua pusieron al PRI en una situación crítica, ya que los resultados oficiales, que daban el triunfo a su candidato, fueron rechazados por aquel partido, que siempre sostuvo que se le había arrebatado el triunfo a Francisco Barrio Terrazas. El PAN y diversos actores de la sociedad civil organizaron con éxito acciones de resistencia.

Es en este contexto que Miguel de la Madrid introdujo la reforma electoral de 1986, que incrementó a 500 el número de representantes en el Congreso, los mismos 300 de mayoría relativa y un incremento del 100% de los de representación proporcional, que pasaron de 100 curules a 200. En contrapartida, el partido mayoritario —es decir, el PRI— también tendría acceso a las diputaciones de representación proporcional. Fue en esta reforma que se creó la llamada "cláusula de gobernabilidad", que era una medida de protección para asegurar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al partido mayoritario.

> …el mayor partido en la competencia por los distritos obtendría el número de escaños de representación proporcional al suficiente para que, sumados éstos a los ganados a través de los 300 distritos de mayoría, obtuviera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados (es decir, por lo menos el 50 por ciento más 1 de los escaños). Adicionalmente se establecía que ningún partido podría obtener más del 70 por ciento de la representación y que si el partido más grande obtenía entre el 50.2 por ciento y 70 por ciento de la votación, obtendría un porcentaje idéntico de representación. (Lujambio, 2010a [2000], p. 108)

Para poder entender los cambios políticos es indispensable hacer una breve referencia del contexto económico y del proyecto de país que se impulsó desde Miguel de la Madrid, ya que el cambio de paradigma económico también pasó factura a la hegemonía priista. El inicio de lo que se ha llamado "la época de la economía neoliberal" supuso una fractura interna en el PRI, que llevó a la formación de la Corriente Democrática en el seno del partido.

Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez iniciaron un movimiento interno que solicitaba que no fuera el presidente quien definiera las candidaturas, especialmente la presidencial. El proceso de apertura iniciado en 1977 se había infiltrado en el PRI, que ahora solicitaba una mínima democratización del proceso de selección de las candidaturas para la elección de 1988, y, sobre todo, poner a discusión el modelo de política económica que debería impulsarse en el siguiente sexenio. En pocas

palabras, la facultad metaconstitucional del presidente de elegir a su sucesor se tornó anacrónica y disfuncional, pero no se erradicó.

Como sabemos, la demanda fracasó y terminó con el rompimiento y su salida del partido. La Corriente Democrática del PRI se convirtió en el Frente Democrático Nacional.[50] El liderazgo de Cárdenas logró convocar a los partidos de izquierda y su candidatura fue lanzada por la siguiente coalición: el Partido Socialdemócrata Mexicano, el Partido Mexicano Socialista —resultante de la fusión entre el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)—[51] y tres partidos reconocidos como partidos paraestatales —o como los llama Loaeza, oposición simulada—, los ya bien conocidos Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Popular Socialista (PPS), al que se había sumado un tercero, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), que en 1987 cambió su nombre por el de Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). En 1989 esta gran coalición dio lugar al Partido de la Revolución Democrática (PRD), aunque no lo conformaron todos los partidos que habían apoyado la candidatura de Cárdenas.

La fortaleza de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas se expresó en las urnas de manera no prevista por el PRI-gobierno, que controlaba todas las fases del proceso electoral, desde la Comisión Federal Electoral, el cómputo de votos que carecía de cualquier medida de seguridad y transparencia, hasta la calificación política de la elección en la Cámara de Diputados. El daño a la hegemonía del PRI fue mayúsculo: por primera vez en la historia perdió la posibilidad de reformar, por sí mismo, la Constitución, y se vio obligado a hacer alianzas al menos con uno de los partidos de la oposición. También hay que recordar que perdieron los senadores priistas en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y en Michoacán —valga rememorar que fueron los primeros cuatro senadores de oposición desde el nacimiento del partido de Estado—.

Los resultados electorales de 1988 fueron impugnados a través de las débiles disposiciones legales que había previsto la reforma de 1986; sin embargo, el control del Ejecutivo-PRI sobre la Comisión Federal Electoral y el Tribunal Administrativo de lo Contencioso Electoral hizo imposible revertir la convicción de que hubo un fraude electoral de proporciones mayúsculas.

---

[50] El Código Federal Electoral de 1986 fue la primera legislación que permitió la conformación de frentes y coaliciones, así como las candidaturas comunes.

[51] El PSUM y el PMT se fusionaron en el PMS el 28 de marzo de 1987, y postuló como su candidato a la presidencia al ingeniero Heberto Castillo, quien en 1988 decidió declinar a favor de Cuauhtémoc Cárdenas debido a la fuerza que había cobrado el cardenismo y con la intención de no dividir el voto.

Después del descalabro electoral de 1988 las medidas de protección para el partido mayoritario fueron todavía más cínicas: en 1993 formalmente desaparece la "cláusula de gobernabilidad", pero se legitima la desproporcionalidad a favor del PRI a través de la fórmula de repartición de los asientos de representación proporcional. Esto sobrevivió inclusive después de la reforma de 1996, cuando se introdujo que el máximo de sobrerrepresentación sería del 8%.

> La reforma de 1993 desapareció la "cláusula de gobernabilidad", y todos los partidos que obtuvieran más del 1,5 por ciento de la votación entrarían al reparto de los 200 escaños de representación proporcional bajo las siguientes reglas: ningún partido podría obtener más de 60 por ciento de los escaños si su porcentaje de votación se encontraba por debajo de dicho porcentaje; si un partido obtenía entre el 60 y el 63 por ciento de la votación, su representación sería exactamente proporcional; y, finalmente, ningún partido podría obtener más del 63 por ciento de la representación…
>
> Finalmente, la reforma electoral de 1996 supuso un avance significativo al establecer que el nivel máximo de sobrerrepresentación posible en el sistema electoral de la Cámara de Diputados sería del 8 por ciento. (Lujambio, 2010a [2000], p. 109)

El segundo pilar que sirvió para proteger la hegemonía del PRI fue el diseño de las autoridades electorales que prevaleció entre 1977 y 1990. Habíamos establecido que la función electoral era netamente administrativa y, por tanto, en manos del Poder Ejecutivo, y aunque siempre se incluyeron representantes de los partidos políticos con voz y voto hasta 1994, la organización era tal, que el PRI invariablemente tenía mayoría.

La Comisión Federal Electoral fue la autoridad electoral de 1946 a 1990 —después se fundó el Instituto Federal Electoral—. La LFOPPE establecía que la Comisión Federal Electoral se conformaba por un representante del Poder Ejecutivo, que sería el secretario de Gobernación y que, a su vez, presidía todas las sesiones; dos representantes del Poder Legislativo, uno de cada Cámara, que siempre eran priistas, elegidos por la mayoría, y uno de cada partido nacional con registro. Después de 1979, que obtuvieron su registro definitivo, varios partidos de izquierda y de derecha complicaron las cuentas al PRI para asegurar mayoría de votos en la Comisión Federal Electoral. Después de la elección de 1982, el PARM no alcanzó el 1.5% de la votación y, en consecuencia, perdió su registro. El PRI-gobierno quedó en riesgo de perder votaciones al interior de la Comisión Federal Electoral; por tanto, a través de decisiones de dudosa legalidad e interpretaciones muy forzadas de la ley, lo resucitaron con la

oposición de prácticamente todos los demás partidos (Molinar, 1991, pp. 108-115).

Después de 1986 se transformó de manera radical la conformación de la Comisión Federal Electoral para asegurar al PRI la mayoría, y con una lógica todavía más forzada que cuando regresaron a la vida al PARM, introdujeron la proporcionalidad a la Comisión para quedar de la siguiente manera: el secretario de Gobernación como comisionado del Ejecutivo; dos comisionados del Poder Legislativo, uno por cada Cámara, elegidos por ésta —por definición, estas tres personas representaban una ventaja para el partido hegemónico—; un representante de cada partido que hubiese alcanzado entre 1.5% y 3% de la votación, y a partir de ahí habría un comisionado adicional por cada tres puntos porcentuales. Ningún partido podría tener más de 16 comisionados —en el supuesto de que alcanzaran 48% o más de la votación—.

> …la posterior decisión gubernamental de modificar el Código Federal Electoral el modo de integración de la Comisión Federal Electoral que se había mantenido estable desde 1973 (un partido, un voto) para proponer una integración similar a la de 1951: sólo tres partidos (los de mayor importancia) tendrían voto, de acuerdo a la iniciativa del Código Federal Electoral enviada por el Ejecutivo a la Cámara a fines de 1986. Semejante iniciativa, que sin duda constituía un retroceso descomunal, fue sin embargo, modificada para introducir proporcionalidad en la integración de la Comisión, usando como parámetro los resultados de la última elección federal.
>
> Esta manera de integrar la Comisión era, en realidad, dejar la vigilancia electoral en manos del único *partido que en el último comicio* (*sic*) *federal se negó a aceptar una sola derrota*.[52] (Molinar, 1991, p. 114)

Después de las protestas sociales por los resultados oficiales de 1988, desapareció la Comisión Federal Electoral para dar lugar a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE); una nueva autoridad electoral a la que la Constitución le garantizaba autonomía presupuestaria y operativa, pero que seguía dependiendo del Poder Ejecutivo. Si bien esto fue un avance muy significativo, el PRI conservó cierta ventaja sobre los demás partidos. Por la manera en la que se conformaba el Consejo General del nuevo instituto participaban, con voz y voto: el secretario de Gobernación; dos senadores y dos diputados, uno de la mayoría y otro de la primera minoría en ambos casos, y entre uno y cuatro representantes de cada partido, dependiendo de la votación alcanzada en la última elección. En esta ocasión se adicionaron

[52] El subrayado pertenece al original.

seis consejeros magistrados que representarían los intereses de la ciudadanía, con la finalidad de fortalecer la legitimidad de la autoridad electoral.

La reforma electoral de 1994 estableció un Consejo General para el IFE en el que no se le otorgaba al PRI una ventaja por encima de los demás partidos. Se conformaba por el secretario de Gobernación como presidente del Consejo, dos diputados, dos senadores (uno de la mayoría y otro de la primera minoría) y seis consejeros ciudadanos; estos once funcionarios con voz y voto, y un representante por cada partido político con voz, pero sin voto. Fue necesaria la gravísima crisis política de 1994[53] para que, finalmente, se le pudiese arrebatar al PRI el control de la autoridad electoral.

La pluralidad también llegó al Senado de la República, aunque mucho más tarde que a la Cámara de Diputados. Basta recordar que la primera vez que el PRI no tuvo el 100% de los senadores fue con la elección de 1988. En 1993 se introdujo una cierta proporcionalidad, y para ello se incrementó el número de senadores: cuatro por cada entidad federativa, tres para la mayoría y uno para la primera minoría. Nótese que la fórmula es similar a la de la Cámara de Diputados en 1977: 75% para el partido hegemónico y 25% para las oposiciones. Es con la reforma electoral de 1996 que se avanza un poco en la incorporación de las minorías al Senado, pero a costa de perder la representación igualitaria de las entidades de la República. De los cuatro senadores, dos serían asignados a la mayoría y uno a la primera minoría, y los 32 restantes se repartirían siguiendo criterios de proporcionalidad, considerando al país una sola circunscripción. A pesar de la desproporcionalidad intrínseca en esta fórmula, hasta la fecha estas son las reglas electorales que prevalecen para la integración del Senado.

La pluralización de las cámaras fue un elemento clave en el proceso de transición a la democracia y el final del sistema de partido hegemónico. En 1988 por primera vez el PRI tuvo menos del 66% de las curules; es decir, perdió el control para poder reformar la Constitución. Esto obligó al presidente a sentarse a negociar al menos con un partido para poder introducir algún cambio.

La reforma electoral de 1996 marca, junto con los resultados electorales de 1997, el fin del presidencialismo autoritario y de la hegemonía del PRI. Vale la pena detenerse no sólo en las principales transformaciones constitucionales y legales, sino en el proceso mismo de construcción de acuerdos entre el PRI, el PAN y el PRD, así como en los desacuerdos que tuvieron que

[53] El 1o. de enero de 1994, fecha en la que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), estalló el movimiento convocado por el llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional; asimismo, el 23 de marzo de ese mismo año sucedió el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la República.

enfrentarse en el excepcional y largo proceso de negociación de la reforma que, en las pretensiones del presidente Ernesto Zedillo, debía ser profunda, decisiva y definitiva.

Las elecciones de 1994 se dieron en un inusitado contexto de violencia: el levantamiento en Chiapas del autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio. La participación de la ciudadanía en la elección fue la más alta registrada en la historia de México: 77.16%, de acuerdo con las cifras oficiales del IFE. Los resultados confirmaron la tendencia pluralista del país para reformar la Constitución, el PRI necesitaba del PAN o del PRD. Octavio Paz (1994) escribió en *Vuelta* que estas tenían un doble mandato: la necesidad de cambio y la apuesta por la estabilidad para conducir las reformas democráticas que habrían de venir.

Dos cosas hay que recordar de la postura de Zedillo después de su triunfo electoral: primero, reconoció que su triunfo había sido legal, sin embargo, que la disparidad de recursos gastados por el PRI con los de la oposición le restaba legitimidad;[54] segundo, planteó que sería necesaria una nueva relación entre el PRI y el gobierno, en lo que él llamó "una sana distancia", aunque este discurso fue abandonado rápidamente porque levantó sospechas entre los militantes del partido. En la XVII Asamblea del PRI (marzo de 1995) buscó un acercamiento con el partido que le había llevado a la presidencia; sabía que si quería conducir la ambiciosa reforma que pretendía, debía contar con el apoyo de los priistas. De esta asamblea hay que resaltar el intento de una redefinición ideológica del PRI en la que retoma banderas más acordes con sus posturas "revolucionarias" anteriores a Miguel de la Madrid y a Carlos Salinas de Gortari, como pueden ser el nacionalismo y la justicia social (Espinoza, 1996, p. 147).

En la década de los noventa se fueron conformando en las entidades de la República lo que podríamos llamar bipartidismos estatales y, quizá, regionales. Tanto el PAN como el PRD tuvieron avances espectaculares en las elecciones locales; a pesar de la inequidad, las elecciones eran cada vez más competidas. El largo y complejo proceso de negociación fue fuertemente influenciado por los sucesos locales, en especial por los conflictos poselectorales de elecciones gubernamentales, e inclusive municipales (Becerra *et al.*, 2000; Castellanos, 1998).

Las preferencias electorales en favor de la oposición fueron creciendo en las elecciones locales, sin embargo, las autoridades electorales locales y los cuadros políticos del PRI hacían todo lo posible por alterar los resulta-

[54] Fue en 1994 cuando el IFE hizo el primer ejercicio de fiscalización de los gastos de campaña.

dos y evitar su reconocimiento. Los gobiernos locales y el federal estaban inermes para solucionar la conflictividad electoral. Asimismo, tanto Salinas como Zedillo empezaron a intervenir con lo que pudiéramos llamar "soluciones políticas de emergencia" (Becerra *et al.*, 2000, p. 374), que también fueron conocidas como *concertaciones*.

Quizá el caso paradigmático, pero no el único, sea la elección de Guanajuato, en 1991: los resultados oficiales le dieron el triunfo a Ramón Aguirre, candidato del PRI, pero no fueron aceptados por el PAN, que había postulado a Vicente Fox, ni por el PRD, que postuló a Porfirio Muñoz Ledo.[55] Esto desató un fuerte conflicto poselectoral en el que Fox amenazó con impedir la toma de posesión de Aguirre. Salinas pactó, con la dirigencia del PAN, una salida política que careció de cualquier viso de legalidad, pero que pacificó los ánimos en esa entidad. El presidente le exigió la renuncia a Aguirre, quien aceptó —probablemente a regañadientes—, y al PAN le ofreció una gubernatura interina. El partido aceptó que tomara posesión el panista Carlos Medina Plascencia, y la promesa de un nuevo proceso electoral adelantado. En mayo de 1995 se celebraron nuevas elecciones, en las que ganó y se le reconoció el triunfo a Vicente Fox. Estas soluciones extralegales tuvieron la virtud de pacificar situaciones verdaderamente amenazantes, pero al mismo tiempo, eran una nueva forma de violentar la voluntad ciudadana en las urnas; por ello debemos considerarlas como una expresión más del presidencialismo no democrático.

> Esta experiencia dejó al descubierto las ventajas que derivaba el partido de una relación privilegiada con el Ejecutivo y las limitaciones de la nueva legislación electoral. Sin embargo, lo ocurrido en la elección guanajuatense de 1991 sirve también para señalar las contradicciones del desmantelamiento del autoritarismo, pues en ese caso, como en otros, el presidente de la República pudo revertir los resultados electorales bajo la presión de oposiciones que repudiaron los resultados adversos, pese a que en el Congreso habían votado las nuevas reglas del juego. Es decir, el problema central de quien gobierna estaba todavía en manos de personas y no era resuelto solamente por los mecanismos establecidos en la ley. (Loaeza, 1999, p. 498)

El 17 de enero de 1995, Zedillo anunció la necesidad de una nueva reforma política con especial énfasis en los aspectos electorales. El proceso de negociación fue largo y complicado; terminó hasta noviembre de 1996, ya iniciado el proceso electoral de 1996-1997. Si bien la reforma constitucio-

[55] Muñoz Ledo no cumplía los requisitos para ser candidato a gobernador, sin embargo, alegando un supuesto "derecho de sangre", que no estaba contemplado en ninguna ley, se le registró.

nal se aprueba por consenso,[56] la reforma legal se aprueba solamente con el voto del PRI, porque el PAN y el PRD no cedieron en sus desacuerdos relativos al financiamiento público y las candidaturas de coalición. Las negociaciones se interrumpieron en diversas ocasiones, la mayoría de las veces como protesta por el desconocimiento de los resultados electorales locales, pero también por otros eventos, como la matanza de Aguas Blancas, en Chiapas. "La mesa de la reforma trabajaba sobre un campo minado, en el cual el gobierno, el PRI y el resto de los partidos eran desbordados o desobedecidos por sus propias fuerzas locales, amenazando el conjunto del proceso" (Becerra *et al.*, 2000, p. 397).

A la luz del tiempo, puede parecer hasta extraño el recuerdo idealizado que se tiene de la reforma de 1996, que, para muchos, marca el fin de la transición a la democracia, cuando estuvo a punto de no ser debido a la actitud maximalista del PAN y del PRD, que en más de una ocasión amenazaron seriamente su viabilidad. La reforma constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 22 de agosto de 1996, es decir, ya estaba vigente; para mayor detalle, ya se habían nombrado a los nueve integrantes del Consejo General del IFE y a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y no había acuerdo para aprobar la legislación secundaria. No hubo manera de sacar las reformas a las leyes secundarias por consenso; ni siquiera con el concurso de dos de las tres fuerzas políticas relevantes. Finalmente, el presidente impuso su autoridad, y el PRI, su mayoría: el decreto de reforma se publicó en el *DOF* el 22 de noviembre de 1996, casi dos meses después de iniciado el proceso electoral.

¿Por qué la historia política del país recuerda la reforma electoral de 1996 de manera tan positiva? Por sus resultados. Enumeraremos sus principales logros enfocándonos en el tema de este capítulo: las disposiciones que contribuyeron al fin del presidencialismo autoritario no democrático y la creación de un sistema de partidos de pluralismo limitado sin partido hegemónico. Así, podemos agrupar en seis grandes temas las reformas más importantes: 1) autonomía total del IFE con respecto al Poder Ejecutivo; 2) sistema robusto de justicia electoral; 3) régimen legal de los partidos políticos; 4) medidas a favor de la equidad en la competencia; 5) traducción de los votos en escaños, y 6) reforma política del entonces Distrito Federal.[57]

[56] *DOF* del 22 de agosto de 1996. Decreto que reforma 16 artículos de la Constitución (35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122) y adiciona otros tres (98, 105 y 106).

[57] Para mayor detalle sobre el contenido de la reforma de 1996 se recomienda ver el resumen elaborado en Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000, pp. 423-455.

Con relación a la autonomía constitucional del IFE, se suprimió toda la participación del Poder Ejecutivo en el órgano administrativo encargado de organizar y arbitrar la contienda electoral. El Consejo General quedaría integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales elegidos por la Cámara de Diputados con voto calificado de dos terceras partes de las y los presentes. El Consejo General será el responsable del estricto cumplimiento de la normativa electoral. El cargo de director general cambia por el de secretario ejecutivo, y a éste lo nombra el Consejo General a propuesta del consejero presidente. El presupuesto anual del INE se aprueba por el Consejo General y la SHCP lo integra al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para entregarlo a la Cámara de Diputados.

En el ámbito de la justicia electoral hay tres cambios importantes a destacar: el primero es que desaparece el Tribunal Federal Electoral para dar lugar al TEPJF, y como su nombre lo indica, la justicia electoral queda en manos del Poder Judicial. También aquí se elimina toda la posible injerencia del Poder Ejecutivo, ya que no participa en el proceso de nombramiento de los magistrados. La SCJN propone ternas y el Senado de la República nombra con el voto de las dos terceras partes. A la Sala Superior del TEPJF le corresponde realizar el cómputo final y formular la declaración de validez de la elección, con lo que se elimina la calificación como un acto político en el que, tradicionalmente, llevaba ventaja el partido hegemónico. El TEPJF puede revisar las decisiones de los tribunales locales, esto agrega un nivel más a la cadena impugnativa, lo que a la postre se ha convertido en un tema a resolver por los múltiples litigios de los procesos electorales, pero en su momento fue una válvula de escape para distender los conflictos locales. Sus decisiones serán definitivas e inatacables. La SCJN es la autoridad en materia de acciones de inconstitucionalidad, lo que permitió impugnar leyes locales que estuviesen en posible contradicción con la Constitución.

Con respecto al régimen legal de los partidos políticos, sin duda el cambio más importante es la prohibición explícita de la afiliación corporativa. La Constitución exige, en su artículo 41, la afiliación de ciudadanos de manera individual, lo que, evidentemente, fue un golpe fuerte a la organización corporativa del PRI, que nunca, desde su formación, se había preocupado por afiliar de manera individual a personas simpatizantes.

Hay otras reformas relevantes que empiezan a cerrar el sistema de partidos: se elimina el registro condicionado y, a partir de 1996, todos los partidos deberán cumplir con el requisito de realizar asambleas y demostrar un número mínimo de afiliados en una tercera parte de las entidades del país;

además, se obliga a los partidos a presentar una lista de afiliados que no podría ser inferior al 0.13% del padrón de electores. El umbral de participación subió a 2% de la votación válida emitida.

Muchas fueron las medidas para generar una competencia equitativa, pero quizá la más importante fue el incremento tanto en el financiamiento a los partidos políticos como en el tiempo que se les concedió en radio y televisión. Se introdujo la fórmula del financiamiento del 70% tomando en cuenta la votación en la última elección, y 30% igualitario entre todos los partidos con registro vigente. Se incrementan las exigencias en fiscalización y se reducen los tiempos para entregar informes. A partir de entonces, y hasta ahora, el financiamiento que México otorga a los partidos políticos es uno de los más generosos del mundo; en contrapartida, tenemos las restricciones más severas al financiamiento privado. Asimismo, se incluye la obligación del IFE de monitorear los medios de comunicación para exigirles una "cobertura justa".

Con respecto a la traducción de votos en escaños, se elimina la cláusula de gobernabilidad, lo que en ese momento pareció un gran avance en la desarticulación de los privilegios del partido mayoritario. Sin embargo, prevaleció una sobrerrepresentación de hasta 8%, y hoy, después de casi tres décadas, se ha hecho evidente que es una medida que refuerza al partido dominante. Lo que en su momento parecía un avance importante en la consolidación del pluralismo mexicano, en realidad no lo fue; quedó demostrado cuando en 2018 y 2024 el partido mayoritario obtuvo más del 40% de la votación efectiva.[58]

Finalmente, la reforma política del Distrito Federal fue un paso decisivo en el proceso de transición a la democracia. Al cambiar la figura de jefe de Departamento del Distrito Federal, nombrado directamente por el presidente, por la de jefe de Gobierno, elegido a través del voto universal, secreto y directo de las y los ciudadanos empadronados en dicha entidad, se fortalecieron sus derechos políticos y, al mismo tiempo, es otra limitante del poder presidencial.

---

[58] En las elecciones de 2018 y 2024, en las que el partido Morena logró obtener más del 40% de la votación efectiva, el "premio" de la sobrerrepresentación de "hasta" el 8% se convirtió en un elemento gravemente distorsionador de la voluntad del electorado expresada en las urnas, en especial porque en la reforma constitucional de 2007, en la que se cambió la forma en la que la ciudadanía votaría por los partidos en coalición, el Poder Reformador de la Constitución no reformó el artículo 54, que hace referencia a la forma de repartir diputaciones de representación proporcional (RP) a los partidos sin distinguir entre partidos y coaliciones. El resultado electoral de 2024 ha generado una gran discusión en el ámbito nacional, ya que, a partir de dos interpretaciones posibles, la sobrerrepresentación de la coalición mayoritaria podría llegar hasta el 20%.

V. Otros factores que intervinieron en el proceso de transición

Desde luego, la transformación del sistema electoral mexicano no fue el único suceso que facilitó el proceso de transición a la democracia en México. Las reformas electorales no fueron una graciosa concesión del régimen; desde la década de 1960 hay un proceso de pérdida de legitimidad y de eficacia en el régimen autoritario, cuya capacidad de inclusión económica se debilitó constantemente, lo que propició el aumento del control político que terminó en prácticas de abierta represión. ¿Qué fue primero, el huevo o la gallina? Hay autores que se decantan por decir que la ineficacia llevo a la deslegitimación; otros consideran que fue en sentido inverso, pero reconozcamos simplemente que en la década de los setenta ambas eran evidentes y se retroalimentaban entre sí.

La capacidad de inclusión del régimen fue debilitándose a medida que el llamado "milagro mexicano" perdió empuje y los mecanismos de cooptación de los sectores del PRI perdieron eficacia. Tanto los gremios empresariales como el sector obrero expresaron un creciente distanciamiento con el PRI y con el presidente. Por el lado de los empresarios, los secuestros de la Liga 23 de Septiembre y la incapacidad del gobierno de prevenirlos y castigarlos fueron motivo de distanciamiento. La retórica nacionalista y populista tanto de Luis Echeverría como de José López Portillo fueron una causa de preocupación constante. Aunque quizá los peores momentos fueron las crisis económicas de fin de sexenio. En agosto de 1976 se devaluó la moneda mexicana por primera vez desde 1954. En 1982 José López Portillo decidió, de manera unilateral y sorpresiva, la nacionalización de la banca comercial, que estuvo acompañada de una fuerte devaluación y un estricto control de cambios; el anuncio se hizo el 1o. de septiembre en el contexto de su último informe de gobierno, después de las elecciones presidenciales.

Fue en la década de 1970 cuando aparecieron los principales movimientos del sindicalismo independiente entre los telefonistas y electricistas, que repudiaron su corporativización a la Confederación de Trabajadores de México y, por tanto, se distanciaron del PRI.

Ahora bien, la introducción de las reformas electorales no necesariamente fue aceptada con agrado al interior del partido hegemónico, en especial cuando el presidente no tuvo más opción que reconocer los triunfos de mayoría relativa obtenidos por las oposiciones. Conforme se fueron agotando los márgenes de discrecionalidad para manipular los resultados electorales y los priistas empezaron a experimentar que obtener una candidatura

no aseguraba el triunfo, se debilitó uno de los principales incentivos para la disciplina partidaria.

Al término del sexenio de López Portillo, 1982, a la crisis económica se sumaron los escándalos de corrupción de los servidores públicos, empezando por la figura presidencial. Esto llevó a que Miguel de la Madrid hiciera campaña con la propuesta de una necesaria renovación moral de la élite política. A inicios de su sexenio introdujo dos reformas legales que, en su momento, fueron importantes porque tenían el propósito de establecer ciertos controles sobre el Poder Ejecutivo. En primer lugar, se creó la Secretaría de la Contraloría, y en segundo lugar, se promulgó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (28 de diciembre de 1982) (Cárdenas, 2005, pp. 75 y 76). No debemos soslayar su importancia por el hecho de que ambos controles al Poder Ejecutivo, en última instancia, dependieran de la voluntad presidencial.

Hemos hablado ya de la trascendencia de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas y el daño que infligió a la hegemonía del PRI, ahora vale la pena reparar en la construcción de la alianza del Frente Democrático Nacional. Además de que se hace evidente la vitalidad de las izquierdas mexicanas que lograron unificarse en torno a la figura de Cárdenas y en claro repudio a la transformación ideológica del PRI que impulsó Miguel de la Madrid y que continuarían Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, es muy significativo que ni el presidente ni el PRI hubiesen podido controlar a los tres partidos considerados paraestatales: PPS, PARM y PST.

Las reformas agrarias de Salinas de Gortari, que terminaron con la prohibición a los campesinos de comercializar la propiedad ejidal, significaron, necesariamente, un golpe a la capacidad de cooptación del sector campesino en la Confederación Nacional Campesina.

Salinas de Gortari creó, en 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el seno de la Segob, y en 1992 promovió la reforma del artículo 102 constitucional para elevarla de rango, aunque sin darle la categoría de organismo constitucional autónomo (OCA), lo que sucedería hasta 1999, en el sexenio de Ernesto Zedillo, pero su creación significaba el reconocimiento del priismo de que el presidencialismo autoritario mexicano pasaba por la violación flagrante de los derechos humanos y que esto estaba pegando a la legitimidad del régimen.

Por último, en 1993 desde el Ejecutivo se impulsó la reforma al artículo 28 constitucional para garantizarle al Banco de México (Banxico) autonomía en el manejo de la política monetaria del país. Vale la pena reparar en el fraseo de la reforma constitucional del 20 de agosto de 1993: "El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones

y su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello *la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado*…". Por supuesto, el subrayado es mío, y es lo que quiero hacer notar al lector. Carpizo demostró, en su libro sobre el presidencialismo mexicano, la importancia y la fuerza del presidente en la elaboración e implementación de la política monetaria y de desarrollo económico. La importancia de la reforma constitucional que le da autonomía a Banxico no se circunscribe a ser el primer OCA de los muchos que vendrán después y que estudiaremos más adelante; claramente define una diferencia entre las funciones del Poder Ejecutivo y las del Estado. Esta diferenciación fue haciéndose cada vez más importante en los años del gobierno dividido (1997-2018).

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9kxnkp
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial SB
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo tercero

EL PODER LEGISLATIVO EN LA ERA DE LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍA. ¿NUEVA RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO?

I. Retos de los primeros años de democracia en un contexto de gobierno sin mayoría

Podemos convenir que la reforma electoral de 1996, junto con la elección intermedia de 1997, son los dos eventos que marcaron el fin de la era del presidencialismo autoritario de partido hegemónico, para dar lugar a un régimen democrático de pluralismo limitado que, potencialmente, podría transformarlo en un sistema presidencial democrático. Entramos en un periodo de presidencialismo transicional (Valadés, 2018) que hasta ahora comprende los veintiún años de gobiernos divididos o gobiernos sin mayoría (1997-2018), en el que se van perdiendo algunas características autoritarias, pero que no acaba de consolidarse en un sistema democrático.

Las democracias no son regímenes estáticos, aun en las más consolidadas, hay cambios importantes en cualquier momento histórico que analicemos. Si aceptamos la categórica definición de Michelangelo Bovero, siguiendo a Kelsen y a Bobbio (2020), hay dos regímenes y sólo dos; un régimen es democrático o es autocrático, y los movimientos institucionales en un determinado país, en un momento de la historia, nos acercan o nos alejan del paradigma de uno o de otro. Dicho de una manera pesimista, cualquier democracia siempre corre el riesgo de moverse hacia formas menos democráticas y más autoritarias.

Hay razones suficientes para afirmar que México inició un periodo de régimen democrático en 1997, aunque evidentemente quedaba un largo camino por recorrer: el proceso de consolidación que exigía, por un lado, una serie de cambios institucionales en casi todos los ámbitos del sector público, y por el otro, la transformación de la cultura política autoritaria que dominaba en México. La reforma constitucional que transformó al IFE en un órgano constitucional autónomo fue un cambio institucional de tal

envergadura, que significó el final del sistema normativo que sostenía a un partido hegemónico que desde 1977 había venido perdiendo fuerza entre los electores.

> La transición democrática fue posible porque entre 1977 y 1996, a través de seis reformas sucesivas, se construyeron las normas y las instituciones que permitieron la disputa civilizada de la diversidad política que ya se encontraba asentada en el país. Fueron operaciones que respondían a necesidades de una sociedad modernizada (si se quiere de manera contrahecha) que no cabía ni quería hacerlo bajo el manto de una sola organización partidista. Y el mérito del PRI fue el de comprender esa necesidad —en ocasiones "rechinando los dientes" y poniendo obstáculos— y el de contribuir a un proceso pausado de transformación política que al final arrojó el tránsito de un partido hegemónico a un sistema competitivo de partidos, de elecciones sin competencia a comicios altamente disputados, y de un mundo de la representación básicamente monocolor a un mundo de la representación plural y plagado de pesos y contrapesos. (Woldenberg, 2019, p. 359)

A partir de 1997, en México hay un sistema democrático de partidos de pluralismo limitado. En términos de Bobbio (1987) se puede afirmar que las reglas del juego están definidas; hay claridad en quién toma las decisiones y cuáles son las reglas para que sean válidas; la ciudadanía tiene canales claros de participación, por lo menos a través de un sistema electoral incluyente, sin más exclusión que la de mayoría de edad; las mayorías deciden sin la anulación de las minorías, y, por último, hay incertidumbre en los resultados electorales, es decir, hay una auténtica competencia que se decide con el voto popular, al menos una fuerza minoritaria tiene la posibilidad legal y material de convertirse en mayoría y que su triunfo sea reconocido.

De acuerdo con Przeworski *et al.* (2000), a partir de 1997 México reunió las cuatro características fundamentales que nos permiten considerarle un régimen democrático: primera, el jefe del Ejecutivo es elegido; segunda, la legislatura también es elegida; tercera, más de un partido compite en las elecciones, y cuarta, el partido en el poder ha perdido *o tiene la posibilidad real de perder* el poder y se aceptan los resultados electorales por el oficialismo (*incumbent*). Esta cuarta condición se vislumbró como posibilidad real en 1997 y se materializó tres años después con el triunfo de Vicente Fox. La entrega de la banda presidencial de Zedillo a Fox fue pacífica, y en todo momento su equipo favoreció una transición ordenada.

También Samuels y Shugart (2010) coinciden en que a partir de 1997 México puede ser considerado un país con un régimen democrático, y por

ello lo incluyen en el estudio que analiza la relación de los partidos políticos con el presidente o con el primer ministro, según se trate de sistemas presidencialistas o parlamentaristas. Si un país obtiene por cinco años consecutivos una calificación mínima de 5 en el reporte anual que mide el grado de democracia de todos los países *Polity IV*,[59] puede considerarse democrático. México ha logrado desde entonces una calificación de 6, lo que lo ubica en dicho régimen.[60]

Las dos décadas de transición significaron una paulatina, pero constante, pérdida de votos y escaños para el PRI, de tal forma que en las elecciones federales intermedias de 1997, por primera vez, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y se convirtió en la primera minoría. El conjunto de los partidos de la oposición consiguió más escaños que los obtenidos por el partido del presidente. México entró así a un periodo de veintiún años continuos de gobiernos sin mayoría o gobiernos divididos.

La era de los gobiernos sin mayoría se extiende de 1997 a 2018, lo que incluye de la LVII Legislatura (1997-2000), en la segunda parte del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI), hasta la LXIII Legislatura (2015-2018), es decir, los sexenios completos de Vicente Fox Quesada (PAN), Felipe Calderón Hinojosa (PAN) y Enrique Peña Nieto (PRI). En estas siete legislaturas ningún partido logró tener 251 asientos o más; en seis de éstas el PRI fue consistentemente la primera minoría, con excepción de la primera mitad del sexenio de Calderón, en la que el PAN obtuvo la primera minoría.

La nueva realidad de la Cámara de Diputados exigió dos replanteamientos importantes: la relación entre los partidos que forman parte del Congreso, y la relación entre el Poder Ejecutivo, el presidente y el Poder Legislativo, o sea, los representantes de la voluntad popular. El tema trascendió el número de diputados con los que contó el presidente en turno. Como dijimos en el capítulo anterior, una de las características más importantes del presidencialismo autoritario fue la nulificación *de facto* del Poder Legislativo. En estas nuevas circunstancias, el presidente estaba obligado a mirar a los legisladores y negociar con ellos, no solamente para reformar la Constitución, como ya venía sucediendo desde 1991; ahora necesitaba acordar con ellos la aprobación del presupuesto y cualquier reforma legal. La pluralidad se convirtió en normalidad y la negociación en necesidad vital para la gobernabilidad.

---

59 Disponible en: *http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm*.

60 Hasta ahora, México no ha logrado la máxima calificación, que lo consideraría *Full Democracy*.

A pesar de lo anterior, no hubo en México un cambio en la forma de gobierno. Es decir, seguimos siendo un país presidencialista en el que prevaleció el diseño constitucional con una presidencia fuerte. El presidente no ha perdido las facultades legislativas que le permiten presentar iniciativas de ley —incluidas las reformas constitucionales—. La diferencia fundamental del periodo hegemónico es que dejó de tener asegurada su aprobación. Sin duda, se rompió la irrelevancia del Poder Legislativo, propia del presidencialismo autoritario.

Por primera vez el presidente no tenía asegurada la aprobación de sus propuestas. El Ejecutivo aprendió a valorar sus iniciativas, antes de ser enviadas, especialmente si se trataba de reformas constitucionales. ¿Qué probabilidad tenía de que sus iniciativas pasaran? Los cuatro presidentes de los gobiernos divididos sufrieron algunos descalabros, acaso los más sonoros fueron los de Zedillo y Fox, sobre todo porque fueron los primeros. Como bien plantea Seigh (2011), en un escenario de gobierno sin mayoría, el Ejecutivo se vuelve sumamente cauteloso en lo que presenta al Congreso; desarrolla nuevas estrategias, inicia negociaciones con otras fuerzas políticas antes de llegar a presentar la iniciativa, y cuando no está seguro de lograr el número necesario de votos, muchas veces prefiere no presentar la iniciativa, porque sabe que siempre hay un costo político importante en el rechazo. Fue una larga y accidentada evolución que requirió un proceso de adaptación y aprendizaje con nuevas estrategias de negociación de todos los actores políticos.

El proceso de construcción de esta nueva relación entre poderes no fue sencillo ni estuvo exento de tropiezos, tampoco hubo parálisis del gobierno o situaciones de ingobernabilidad. En este capítulo analizaremos, de manera general, los mitos y realidades de los gobiernos sin mayoría, y de forma particular, su funcionamiento en México en momentos clave de estos veintiún años. Ha quedado ampliamente demostrado que en México no hubo parálisis legislativa ni crisis de gobernabilidad; sin embargo, es necesario analizar con mayor detalle tanto la construcción de acuerdos como los desencuentros. Como veremos, la relación entre el Ejecutivo y los partidos políticos representados en el Congreso osciló entre el obstruccionismo, la cooperación y la abierta construcción de complicidades.

El nuevo entorno de pluralidad en el Congreso, en el que ningún partido tuvo mayoría absoluta (251 curules), exigió la renovación de su marco legal, ya que estaba diseñado a partir del supuesto de que el partido hegemónico sería mayoritario eternamente. La gobernabilidad del Congreso, no la del país, sólo podía asegurarse a través de esta transformación, que primero estuvo sostenida a través de acuerdos, algunos de ellos formales y

otros *de facto* (1997), pero que desembocaron, como era natural y necesario, en una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC), que se aprobó hasta 1999.

La propia ley y sus múltiples reformas hacen evidente un panorama de claroscuros; hubo innegables avances en el proceso de institucionalización de este poder, pero también encontramos resistencias que impidieron ciertas transformaciones indispensables, y, lo que es peor, muy pronto encontramos retrocesos importantes que ralentizaron el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Dedicaré especial cuidado a la transformación de los cuerpos de gobierno, al funcionamiento del trabajo en comisiones, a la profesionalización del Congreso y a la formalización de los grupos parlamentarios, ya que estos son considerados como buenos indicadores del mayor o menor grado de institucionalización de los parlamentos. Así, los partidos políticos tuvieron que aprender a compartir las estructuras de poder en una situación de pluralismo limitado, sin partido dominante y con minorías cambiantes.

Con la misma atención presento los cambios normativos que se introdujeron para la aprobación del presupuesto federal en México. La era de los gobiernos sin mayoría comenzó en México con un muy deficiente marco normativo que no preveía la posibilidad de que, en un determinado momento, la Cámara de Diputados no aprobase el presupuesto; tampoco estaba claro si ésta tenía la facultad de modificar la propuesta del Ejecutivo, y mucho menos, los límites de lo que podían introducir o eliminar. Acostumbrados a que la aprobación del presupuesto era una cuestión de trámite, el tiempo del que disponía el cuerpo de representantes era sumamente limitado; mucho menos se contemplaba la posibilidad de que el Ejecutivo tuviese que resistir un presupuesto modificado que a sus ojos fuese inaplicable. Como es de suponerse, desde el primer momento estas reglas, o la falta de previsión de situaciones de desencuentro, se tradujeron en crisis, y hubo necesidad de transformarlas y encontrar nuevas maneras, formales e informarles, para generar acuerdos entre el Legislativo y el Ejecutivo. Fue en estos años que el Poder Legislativo, por primera vez, tuvo la oportunidad de controlar efectivamente al Ejecutivo en materia presupuestaria, sobre todo a través de la revisión de la Cuenta Pública.

Habremos de detenernos en la formulación del llamado Pacto por México, que distinguió al sexenio de Enrique Peña Nieto, el último de los presidentes de este periodo. Dicho acuerdo tripartito (PAN, PRI, PRD) logró destrabar las denominadas "reformas estructurales" que sin éxito habían intentado pasar Zedillo, Fox y Calderón.

II. Mitos y realidades de los gobiernos sin mayoría 1997-2018

Para estudiar las consecuencias de los gobiernos sin mayoría en México es indispensable tomar en cuenta tanto el debate teórico que se ha dado al respecto en la ciencia política como la experiencia empírica del caso mexicano. El prejuicio general es que los gobiernos divididos están condenados a la parálisis legislativa, pues el partido de la presidencia, sistemáticamente, tendrá obstáculos invencibles para implementar su agenda de gobierno. Sin embargo, hoy en día el consenso general es que los gobiernos sin mayoría en México (1997-2018) no estuvieron inexorablemente destinados al fracaso; no sólo se pudo gobernar, hubo acuerdos importantes para modificar la legislación federal en casi todos los aspectos de la vida pública, y contrario a lo esperado, se incrementó el ritmo con el que se reformó la Constitución (Casar & Marván, 2014; Casar, 2008; Hernández, 2005; Mirón & Béjar, 2003; Bernal, 2007; Elizondo, 2017; Ugalde, s. f.).

En los albores del gobierno sin mayoría, Lujambio (2010b) escribió: "Un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia" (p. 309), debido a que intervienen más actores para tomar cualquier decisión que involucre al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Los intereses de los múltiples actores raramente están alineados; los partidos de las oposiciones están calculando permanentemente qué es más costoso para ellos, si la colaboración o el sabotaje continuo para impedir acuerdos, ya que, para bien y para mal, esto diluye tanto el prestigio de los éxitos como la responsabilidad frente a decisiones que sean juzgadas como negativas por la ciudadanía en general y la opinión pública en particular.

Para entender en qué condiciones hay mayores probabilidades de que se tengan buenos o malos resultados, es necesario atender a un conjunto de factores de diseño institucional del sistema político en general y del propio sistema de partidos en particular. Huelga decir que el fenómeno de los gobiernos divididos es exclusivo de los sistemas presidenciales, en los que existe una "legitimidad dual" que nace de la elección por separado de la presidencia y los representantes del Poder Legislativo (Carbonell & Salazar, 2006; Salazar, 2007; Valadés, 2018; Carpizo, 2020).

Se entiende que el modelo de separación de poderes debe diseñar una relación de vigilancia mutua, los llamados *checks and balances*, o frenos y contrapesos; controles y equilibrios. Este control entre poderes es una garantía indispensable en un sistema democrático, y tiene como propósito evitar que un régimen democrático se convierta en una autocracia electiva (Bovero,

2020) en la que, de acuerdo con la categoría toquevilliana, "la tiranía de la mayoría" anule la participación de las minorías.

En los sistemas presidenciales de legitimidad dual ni siquiera podemos dar por sentado que los intereses del Poder Ejecutivo necesariamente están alineados con los de su propio partido; dicotomía que es impensable en un sistema parlamentario. Las tensiones del Poder Ejecutivo con los legisladores no se limitaron a las fracciones parlamentarias de los partidos de oposición. En muchas ocasiones se presentaron dificultades entre el presidente y los legisladores de su propio partido. Por primera vez en la historia mexicana el partido del presidente podía tener intereses distintos y expresarlos con sus votaciones en el Congreso. Esta separación de objetivos entre el presidente y su partido fue particularmente importante en el gobierno de Fox, aunque no fue el único que necesitó hilar fino para conseguir el voto de sus propios correligionarios (Samuels & Shugart, 2010).[61]

Los estudios empíricos que analizan los gobiernos presidenciales americanos, tanto del inventor del presidencialismo (Estados Unidos) como los de América Latina, demuestran dos cosas: que los gobiernos divididos son un fenómeno que se presenta con mucha frecuencia, en especial a partir de 1970 en Estados Unidos, y que no necesariamente terminan en situaciones de parálisis o crisis de gobernabilidad que justifiquen salidas violentas para romper el *impasse,* como en su momento afirmaron Linz y Valenzuela.

En el estudio publicado por Canello *et al.* (2012), y citado por Casar (2013, p. 222), se establece que "[e]n Estados Unidos la frecuencia de los gobiernos divididos o sin mayoría supera el 70 por ciento desde 1970. El porcentaje para América Latina en los últimos 30 años es cercano al 75 por ciento".

En los congresos las alianzas entre las diferentes fuerzas políticas suelen ser inestables y puntuales. Mientras que la distancia ideológica entre los diversos partidos de oposición y el partido en la presidencia no necesariamente es determinante para asegurar una actitud de cooperación o de obstrucción a las propuestas del Poder Ejecutivo; esto dependerá de la naturaleza de la iniciativa en cuestión, de la capacidad de negociación del presidente y de los líderes de su partido en el Congreso frente a los cálculos políticos de las oposiciones. En un sistema presidencial, las alianzas o coaliciones electorales no necesariamente determinan el comportamiento de los partidos

[61] El PAN tuvo muchas dificultades para transitar de partido de oposición a partido en el poder, debido a que a lo largo de su historia siempre criticó la obediencia ciega del PRI al presidente en turno. En muchas ocasiones consideró que revelarse en contra del proyecto del presidente en el Congreso era un buen indicador de madurez democrática. Esto llevó a que Fox ni siquiera pudiera dar por sentado el voto de su partido.

coaligados una vez que llegan al Congreso; habría que revisar la normativa propia de éste para estudiar en qué condiciones institucionales puede propiciarse una cooperación más estable entre partidos.

En resumen, los autores coinciden en que para poder analizar los gobiernos sin mayoría es indispensable hacer un análisis de las condiciones institucionales que determinan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así como las condiciones del sistema de partidos que están atravesadas por el sistema electoral.

> A grandes rasgos, el estudio sobre la parálisis y producción legislativa se ha hecho desde dos enfoques: el institucionalismo y el sistema de partidos (Binder, 1999; Jones, 1995). Los modelos institucionales se enfocan en los efectos del diseño constitucional de división de poderes y los arreglos institucionales como el bicameralismo, las mayorías exigidas para la aprobación de las iniciativas, los poderes de veto (Hammond y Miller, 1987; Riker, 1992, Tsebelis y Money, 1997). Los modelos partidistas enfatizan las posiciones ideológicas y de preferencias de política pública entre los legisladores y entre las cámaras. Argumentan, por ejemplo, que cuanto mayor sea el número de legisladores —independientemente del partido al que pertenezcan— que se sitúen en el centro político o en posiciones moderadas, mayor será la posibilidad de alcanzar acuerdos. Esto es, plantean una relación directa entre polarización y parálisis y a la inversa entre moderación y dificultad para formar coaliciones ganadoras al interior del Congreso. (Casar, 2013, p. 224).

Así como el prototipo de los sistemas presidenciales es el de Estados Unidos, entre otras cosas, por haber sido el creador de éste, en el análisis de los gobiernos sin mayoría también se parte de esta necesaria referencia. En términos generales, las condiciones institucionales de Estados Unidos son las siguientes: tienen un sistema bipartidista con partidos institucionales relativamente débiles (poco disciplinados y cohesionados); un sistema electoral de mayoría relativa pura con altas tasas de reelección, lo que genera un vínculo efectivo de los legisladores con los electores de su distrito, y además mantienen altos niveles de institucionalización en la vida parlamentaria (Casar, 2013, p. 224).

Revisemos ahora las condiciones institucionales del sistema político mexicano entre 1997 y 2018 para darnos cuenta de que son profundamente diferentes. En 1997, al inicio de la era de los gobiernos divididos, las principales condiciones institucionales que teníamos en México, y que determinaron el juego de alianzas políticas coyunturales, eran las siguientes: 1) sistema de pluralismo limitado, que, tanto en lo electoral como en el Congreso, estuvo dominado por tres fuerzas políticas representadas por el PRI, el PAN

y el PRD; 2) los tres partidos se ubicaron ideológicamente en el centro;[62] 3) el sistema electoral se definió como mixto, se eligen 300 representantes por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional; 4) el diseño normativo hizo partidos políticos fuertes;[63] 5) han existido elementos de inestabilidad en el sistema de partidos, ya que, a pesar de estar dominado por estas tres fuerzas políticas, prácticamente en todos los procesos electorales hay partidos que pierden su registro y otros que participan por primera vez; 6) el umbral de representación era el 2% de la votación válida para acceder al reparto de curules de representación proporcional,[64] lo que favoreció la presencia de pequeños partidos; 7) los representantes, en tanto individuos, siguieron siendo relativamente débiles frente a las élites partidistas, porque éstas conservaron el control de las candidaturas y los recursos económicos del partido; 8) la reelección consecutiva apareció hasta finales del periodo estudiado,[65] y 9) debido a lo anterior, los partidos políticos funcionaron con altos niveles de disciplina.

Además, existen otras dos características del sistema político mexicano que incrementan la dificultad para su funcionamiento: el Congreso es bicameral, lo que implica que todas las iniciativas legislativas, y la gran mayoría de sus decisiones, deben pasar por ambas cámaras. No hay nada que impida que la Cámara revisora se comporte de manera diferente a la Cámara de origen con relación a cualquier iniciativa de ley. Por otra parte, México es una República federal que exige, de acuerdo con el artículo 135 constitucional, que las reformas constitucionales sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas locales (17 de 32 entidades). De acuerdo con Casar (2013), "[e]n este contexto, los gobernadores adquieren gran relevancia tanto por la influencia que ejercen sobre sus legislaturas locales, que son las encargadas de aprobar las reformas constitucionales, como por el ascendiente que han mostrado sobre los legisladores federales elegidos en sus distritos" (p. 227).

A continuación, tenemos dos tablas que nos muestran la composición en ambas cámaras del Congreso en las siete legislaturas de gobiernos divididos.

---

62 A pesar de que dentro del PAN y del PRD hay ciertas tendencias a favor de la radicalización de derecha e izquierda, respectivamente, la conducta de ambos partidos fue dominantemente hacia el centro.

63 Paradójicamente, uno de los objetivos de la Ley Electoral Federal de 1946 fue fortalecer a los partidos de carácter federal. Había un número reducido de partidos, pero eran relativamente fuertes; otro elemento que los fortaleció fue el incremento del financiamiento público al que se les dio acceso en 1996.

64 El umbral de participación se incrementó de manera paulatina: entre 1977 y 1994 fue de 1.5%, en 1996 se incrementó a 2% y en 2014 llegó al 3% aprobado en la reforma electoral de 2014.

65 La reelección consecutiva se aprobó en 2014 y entró en vigor hasta 2018.

Tabla 1. Composición de la Cámara de Diputados en las legislaturas de gobiernos divididos 1977-2018

Partido/ Legislatura	*LVII (1997-2000)*	*LVIII (2000-2003)*	*LIX (2003-2006)*	*LX (2006-2009)*	*LXI (2009-2012)*	*LXII (2012-2015)*	*LXIII (2015-2018)*
PAN	122 (24%)	206 (41 %)	152 (30%)	206 (41%)	143 (29%)	108 (22%)	104 (21%)
PRI	239 (48%)	211 (42%)	224 (45%)	106 (21%)	237 (47 %)	208 (43%)	199 (41%)
PRD	125 (25%)	50 (10%)	96 (19%)	127 (25%)	71 (14%)	99 (20%)	50 (10%)
PVEM	8 (2%)	17 (3%)	17 (3%)	17 (3%)	21 (4%)	27 (6%)	38 (7.76%)
PT	6 (1%)	8 (2%)	6 (1%)	14 (2%)	13 (3%)	11 (2%)	—
PSN	—	3 (0.6%)	—	—	—	—	—
PAS	—	2 (0.4%)	—	—	—	—	—
MC	—	3 (0.6%)	5 (1%)	17 (3%)	6 (1%)	12 (2.5%)	20 (4%)
PANAL	—	—	—	9 (2%)	9 (2%)	10 (2%)	12 (2%)
PASC	—	—	—	4 (1%)	—	—	—
Morena	—	—	—	—	—	12 (2%)	49 (10%)
PES	—	—	—	—	—	—	11 (2.24%)
Indep.	—	—	—	—	—	2 (0.4%)	1 (0.2%)
S/p	—	—	—	—	—	—	6 (1%)

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa, disponible en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso* (fecha de consulta: 15 de abril de 2023). PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PVEM,

Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo; PSN, Partido de la Sociedad Nacionalista; PAS, Partido Alianza Social; MC, Partido Movimiento Ciudadano, que nació con el nombre de Convergencia Democrática Partido Político Nacional; PANAL, Partido Nueva Alianza; PASC, Partido Alternativa Social y Campesina/Partido Socialdemócrata; Morena, Partido Movimiento de Regeneración Nacional; PES, Partido Encuentro Social.

TABLA 2. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES EN LAS LEGISLATURAS DE GOBIERNOS DIVIDIDOS 1997-2018

Partido/ Legislatura	*LVII (1997-2000)*	*LVIII (2000-2003) LIX (2003-2006)*	*LX (2006-2009) LXI (2009-2012)*	*LXII (2012-2015) LXIII (2015-2018)*
PAN	33 (26%)	46 (36%)	52 (41%)	38 (30%)
PRI	77 (60%)	60 (47%)	33 (26%)	54 (42%)
PRD	16 (13%)	16 (13%)	29 (23%)	22 (17%)
PVEM	1 (0.8%)	5 (4%)	6 (5%)	6 (5%)
PT	1 (0.8%)	—	2 (1.5%)	—
PSN	—	—	—	—
PAS	—	—	—	—
MC	—	1 (0.8%)	5 (4%)	—
PANAL	—	—	1 (0.8%)	1 (0.8%)
PASC	—	—	—	—
Morena	—	—	—	—
PES	—	—	—	—
Indep.	—	—	1 (0.8%)	—

FUENTE: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa, disponible en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso* (fecha de consulta: 15 de abril de 2023). PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido

Revolucionario Institucional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo; PSN, Partido de la Sociedad Nacionalista; PAS, Partido Alianza Social; MC, Partido Movimiento Ciudadano, que nació con el nombre de Convergencia Democrática Partido Político Nacional; PANAL, Partido Nueva Alianza; PASC, Partido Alternativa Social y Campesina/Partido Socialdemócrata; Morena, Partido Movimiento de Regeneración Nacional; PES, Partido Encuentro Social.

Como ya dije, con excepción de la LX Legislatura, en la primera legislatura del sexenio de Calderón, el PRI mantuvo siempre la primera minoría. Esto propició que se consolidara un tripartidismo *sui generis* en el que PAN-PRI-PRD dominaron el poder de decisión; sin embargo, el voto de los partidos considerados "pequeños" fue crucial en ciertas negociaciones.

Pensemos, por ejemplo, en el daño que le infligió el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) al PAN cuando, desde el inicio del gobierno foxista, decidió no respetar la alianza electoral y moverse a apoyar al PRI en todas sus decisiones.[66] El partido en el poder siempre estuvo obligado a buscar un aliado, especialmente si se trataba de pasar una reforma constitucional. El PAN gobernó en situaciones de mayor fragilidad; algunas de sus iniciativas fueron detenidas por el PRI —en particular las llamadas reformas estructurales—, en otras ocasiones por el PRD.

Conforme avanzó la era de los gobiernos sin mayoría, los tres principales partidos, vistos en conjunto, fueron perdiendo votos y asientos; en la LVII Legislatura (1997-2000) entre los tres tenían 486 asientos, es decir, el 97%. Seis procesos electorales y dieciocho años después, en la LXIII Legislatura (2015-2018), ya sólo concentraban 353 asientos, lo que representaba el 72% de la Cámara de Diputados.

El fin del sistema de partido hegemónico y la nueva correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión tuvieron como consecuencia la desaparición de muchas de las facultades metaconstitucionales de las que gozaron los presidentes en la época del presidencialismo autoritario; es decir, el presidente tuvo que aprender a vivir con un Poder Legislativo más poderoso, a veces obstruccionista, a veces dispuesto a cooperar. Por su parte, el Poder Legislativo también entró en un proceso de aprendizaje para poder ejercer, a plenitud, tanto sus facultades de control sobre el Ejecutivo como sus capacidades propiamente legislativas.

[66] En la elección del 2000, el PVEM se alió al PAN; en una torpe soberbia, Fox no lo incluyó en su gabinete, lo que provocó su alianza con el PRI. Si sumamos los 206 diputados panistas con los 17 del PVEM, la coalición electoral habría tenido 223 diputados en una coalición gubernamental y hubiese superado los 211 legisladores del PRI. Fox ahondó su propia debilidad.

En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, el presidente cuenta con capacidad de iniciativa legislativa, "…en los regímenes presidenciales latinoamericanos el presidente suele contar con poderes significativos para iniciar procesos legislativos como actor proactivo" (Colomer & Negretto, 2002, p. 96). Como dijimos en el capítulo anterior, la era del presidencialismo autoritario con sistema de partido hegemónico tuvo como consecuencia no sólo que el presidente fuera prácticamente el único actor proactivo: la sumisión del Poder Legislativo era tal, que ocasionalmente se atrevía a modificar las iniciativas enviadas por el presidente; el partido hegemónico, por una lealtad mal entendida, y quizá hasta por negligencia, mantuvo una postura pasiva; las oposiciones muy pocas veces contaron con la fuerza necesaria para hacer aportaciones sustanciales a lo presentado por el presidente.

Esta sumisión tuvo como resultado una alarmante incapacidad de los partidos[67] en lo que se refiere a la técnica legislativa, además de la prohibición a la reelección consecutiva; el Congreso no contaba con un cuerpo de profesionales que le apoyara en sus tareas. En los años de la hegemonía priista, la gran mayoría de las iniciativas eran presentadas por el Ejecutivo, y se redactaban en la Segob y se entregaban al Congreso, listas para su aprobación. Como veremos más adelante, en los primeros años del sexenio de Peña Nieto, con el Pacto por México, se regresó a esta práctica, aunque con la gran diferencia de que en el grupo redactor que se concentraba en Bucareli participó un grupo selecto de priistas, panistas y perredistas.

A partir de 1997 las iniciativas originadas por los legisladores y/o los partidos representados en el Congreso creció exponencialmente, y el Ejecutivo tuvo que desarrollar nuevas estrategias para que tuvieran éxito sus propuestas; las iniciativas presidenciales tenían menores probabilidades de ser aprobadas por el solo hecho de provenir del presidente. En muchas ocasiones el presidente buscó un *champion,* es decir, algún legislador de su partido que la presentara por él; inclusive, cuando ya había una negociación previa con otro partido, se buscó que fuera éste el que presentara la iniciativa (Mirón, 2014; Casar, 2013; Casar & Marván, 2014; Puente, 2017).

Rápidamente el Poder Legislativo se convirtió en un actor proactivo capaz de iniciar procesos legislativos. Como podemos ver en las tablas 3 y 4, hubo un incremento acelerado en el número de iniciativas introducidas por los legisladores, ya fuera a título individual o como fracción parlamentaria.

---

[67] No sólo nos referimos a la falta de profesionalización en la carrera legislativa de las personas legisladoras agravada por la prohibición de la reelección consecutiva; también es importante tomar en cuenta la ausencia de cuerpos técnicos que sirvieran de apoyo a los partidos en la elaboración de sus proyectos legislativos.

Tabla 3. Iniciativas presentadas/aprobadas en la Cámara de Diputados por Legislatura en la era de los gobiernos divididos[68]

Legislatura	*Número total de iniciativas presentadas*	*Aprobadas*[69]	*Presentadas por el Ejecutivo*	*Presentadas por el Ejecutivo y aprobadas*
LVII (1997-2000)	641	114	36	32
LVIII (2000-2003)	1202	233	63	47
LIX (2003-2006)	2937	434	49	39
LX (2006-2009)	2870	345	42	37
LXI (2009-2012)	3735	349	32	26
LXII (2012-2015)	3487	213	52	44
LXIV (2015-2018)	6244	413	38	31

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, disponible en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso* (fecha de consulta: 15 de abril de 2023).

Ese aumento fue tal, que llegó a convertirse en un obstáculo para el buen desempeño de su trabajo.[70] Como es de esperarse, la tasa de iniciativas presentadas por el Legislativo y no aprobadas subió al mismo ritmo. Hasta ahora, nada impide a las personas legisladoras presentar iniciativas de ley;

[68] Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa, disponible en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php*.

[69] Total de iniciativas aprobadas y turnadas al Ejecutivo o a congresos locales.

[70] Cuando inició la era de gobiernos sin mayoría, había un vacío académico importante sobre el quehacer parlamentario. Algunos de los primeros trabajos empezaron a medir la productividad individual de los integrantes del Congreso, tomando en cuenta dos indicadores muy elementales: asistencia a las sesiones del Pleno y el número de iniciativas presentadas por cada uno de ellos. Esto se convirtió en un incentivo perverso para sobrecargar el trabajo del Congreso. En Estados Unidos se mide a los legisladores por las leyes que efectivamente logran su aprobación, por ello las iniciativas de ley se reconocen con el apellido de quien las propone.

nadie analiza su viabilidad; muchas de ellas sólo se presentan para dejar registro de que algo hicieron en los tres años que duró su encargo; los partidos no se han dado cuenta de que esta conducta autodestructiva se ha convertido en un verdadero obstáculo para el fortalecimiento del Legislativo.

Tabla 4. Iniciativas presentadas/aprobadas por la Cámara de Diputados, de Senadores, y por la(s) Comisión Permanente por Legislatura en la era de los gobiernos divididos

Legislatura	*Número total de iniciativas presentadas*	*Aprobadas*[71]	*Presentadas por el Ejecutivo*	*Presentadas por el Ejecutivo y aprobadas*
LVII (1997-2000)	757	147	56	48
LVIII (2000-2003)	1638	287	86	63
LIX (2003-2006)	3686	570	76	58
LX (2006-2009)	4312	473	71	56
LXI (2009-2012)	5337	581	55	41
LXII (2012-2015)	5359	481	81	69
LXIV (2015-2018)	8215	650	53	42

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, disponible en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso* (fecha de consulta: 15 de abril de 2023).

Si revisamos las tablas 3 y 4 tenemos la relación entre las iniciativas de ley presentadas vis a vis las aprobadas, en la primera en la Cámara de Diputados, en la segunda en el Congreso; es decir, tomando en cuenta la Cámara de Diputados, más el Senado y la Comisión Permanente. En la LVII Legislatura se aprobó una de cada cinco iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, mientras que en la LXIV Legislatura sólo una de cada quince.

71 Total de iniciativas aprobadas y turnadas al Ejecutivo o a congresos locales.

Lo que en principio podría considerarse un proceso de fortalecimiento del Poder Legislativo, terminó minando la seriedad del trabajo legislativo. En contraste, como lo demuestra el trabajo de Saiegh (2011), el Ejecutivo tiene una actitud mucho más prudente. Fox fue el presidente que más iniciativas presentó (86) sólo en la Legislatura LVIII (2000-2003), y también al que más le rechazaron (23). Enfrentó muchas dificultades para hacer alianzas, incluso con el PVEM, que había sido su aliado en el proceso electoral.[72] En la LXII Legislatura (2012-2018), Peña Nieto se acercó a Fox y presentó 81 iniciativas de las cuales pasaron 69; la bajísima tasa de rechazo se debió a la negociación del Pacto por México.

III. El sinuoso camino de la institucionalización del Poder Legislativo

En 1988 el Poder Legislativo fue incrementando su importancia e independencia a partir de que el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, pero no fue sino a partir de 1997 que realmente se inicia un auténtico proceso de institucionalización. Todo hacía suponer que finalmente sería posible la construcción republicana de la gobernabilidad del Congreso en clave democrática. Como veremos, muchos fueron los logros obtenidos en este proceso, sin embargo, también hubo muchas decisiones de las élites partidistas que pusieron por delante el empoderamiento de sí mismas a costa de frenar el proceso de institucionalización del Congreso. Fueron las propias dirigencias de los partidos quienes impidieron la construcción de un poder verdaderamente representativo con una fuerte capacidad deliberativa, y sobre todo, como un contrapeso efectivo a la autoridad del presidencialismo autoritario, que en los veintiún años de gobiernos sin mayoría no logró abandonar la etapa transicional (Puente, 2021; Valadés, 2018; Magar, 2014).

Evidencia clara del carácter no democrático del presidencialismo mexicano es que, entre 1934 y 1988, el Congreso estuvo organizado desde el partido oficial y para sí mismo. Como bien establece Khemvirg Puente, el PRI controlaba todos los elementos importantes del quehacer legislativo. La agenda legislativa era una herramienta instrumental del Poder Ejecutivo para que pudiese implementar su programa de gobierno; todas las disposiciones de gobernabilidad de las cámaras estaban hechas para la ausencia de pluralidad, el PRI controlaba todo: "la administración interna de las cáma-

[72] En su momento, el PVEM consideró que Fox estaba en la "obligación" de darle la titularidad en, al menos, una de las secretarías de Estado, cuestión que no hizo. Esto provocó que en la Cámara de Diputados fuera aliado del PRI y no del PAN.

ras, del Congreso, del sistema de comisiones y la estructura burocrática y de servicios parlamentarios, e incluso de las carreras políticas de los legisladores" (Puente, 2021, p. 1022).

Es necesario revisar, aunque sea someramente, las condiciones normativas del Congreso anteriores a 1997. Desde la inclusión de los diputados de partido (1964) hasta 1988, el poder de las minorías estaba limitado de manera estructural y no sólo numéricamente; podían participar en los debates parlamentarios, pero difícilmente ganaban una votación o incidían en una transformación de fondo a una iniciativa del Ejecutivo, tampoco tenían capacidad real de incidir en la agenda legislativa, ya que no tenían voz en ninguno de los órganos de gobierno de ambas cámaras del Congreso.

La reforma electoral de 1977 permitió la llegada de legisladores de oposición hasta en un 25%, ello exigió que en 1979 se aprobara una nueva (LOC).[73] Tanto en las disposiciones aprobadas en esta ley como en el propio proceso de negociación en el que las nuevas minorías tuvieron nula incidencia en el resultado final, se perciben las contradicciones del tímido proceso de liberalización política. La reforma política generó muchas tensiones internas en el PRI, que no estaba dispuesto a perder su hegemonía. La Cámara de origen de la nueva ley fue el Senado, de manera evidente conformada solamente por priistas. La Cámara de Diputados, en su calidad de colegisladora, aprobó la ley por mayoría, en contra de esa nueva pluralidad que llegaba al Congreso. Sin exagerar, podemos afirmar que el PRI se vio obligado a tolerar a regañadientes a la oposición a condición de mantener el control absoluto del Poder Legislativo, por eso las minorías fueron normativamente excluidas de todos los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados.

> El proceso de aprobación no fue sencillo ya que el PAN se opuso a su contenido y al procedimiento empleado para su aprobación. Gonzalo Altamirano Dimas, diputado del PAN, acusó que la propuesta de ley había sido elaborada por el Senado y que el objetivo de la misma era limitar la participación de la oposición en las decisiones legislativas, "se debió esta iniciativa a una necesidad de no abrir las puertas a la oposición, Acción Nacional reprueba esta festinación que se le está haciendo a la antidemocrática Ley Orgánica del Congreso" expresó en el debate del Pleno. Por su parte el diputado priista Antonio Riva Palacio López argumentó que lo que pretendía el PAN era confrontar ambas cámaras y descalificar la ley elaborada tanto por diputados como por senadores, pero lo que realmente estaba en el centro de la discusión era que el PRI buscaba proteger institucionalmente las decisiones que en el

[73] *DOF* del 25 de mayo de 1979.

> ejercicio de su mayoría estaba legitimado a tomar, sin considerar obligatoriamente las posiciones de la oposición. (Puente, 2017, p. 86)

El gobierno de la Cámara estaba en manos de un órgano político llamado Gran Comisión, cuyo presidente era el líder de la fracción parlamentaria mayoritaria, es decir, el PRI. En ésta no había participación de las oposiciones. La Gran Comisión controlaba tanto la agenda legislativa como la administración de la Cámara de Diputados. Era un cuerpo colegiado numeroso (32 personas) que obligaba a los diputados a organizarse por entidad y elegir entre ellos a una persona coordinadora que sería integrante de ésta; dado que en todas las entidades la mayoría de los diputados eran priistas, su representante también pertenecía a este partido. Así, entre ellas elegirían a un presidente, dos secretarios y dos vocales, por lo que el poder de decisión quedaba concentrado en estas cinco personas.[74] "I. Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y Distrito Federal. II. Los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara" (LOC 1979, artículo 46, fracciones I y II).

En teoría, la Gran Comisión comparte el poder con la Mesa Directiva; sin embargo, este órgano, en el que sí participaba la oposición, desde su diseño era estructuralmente débil. Podemos afirmar esto sólo tomando como indicador que se haya decidido que su integración cambiara mensualmente. Desde entonces y hasta la fecha, la Mesa Directiva siempre ha estado sometida al poder del órgano político, entonces la Gran Comisión, después la Comisión de Régimen Interno y, actualmente, la Junta de Coordinación Política (Jucopo).

Uno de los avances importantes en la LOC de 1979[75] fue el reconocimiento del derecho de los diputados a organizarse en grupos parlamentarios, para lo que se requiere un mínimo de cinco legisladores. La ley les da derechos y obligaciones importantes a los coordinadores de los grupos parlamentarios; entre otras cosas, tienen la responsabilidad de mantener la disciplina partidaria y encabezan, a nombre de sus respectivos partidos, las negociaciones internas. El Senado siguió siendo de mayoría relativa pura y

---

[74] Hemos dicho anteriormente que los gobernadores podían tener influencia sobre los legisladores de sus respectivas entidades federativas. Como podemos deducir de la organización de la Gran Comisión, el origen estatal de los legisladores tenía gran importancia en la distribución de los trabajos del Poder Legislativo; no es una exageración decir que en 1979 éste era el concepto de "pluralismo" que se toleraba en la Cámara de Diputados. Como es de suponer, la organización de los representantes por entidad federativa facilitaba la influencia de los gobernadores sobre "sus diputados".

[75] LOC 1979, capítulo III, artículos 38-45.

fue cien por ciento priista hasta 1988. En virtud de lo anterior, la LOC no contempló disposición alguna para la organización de grupos parlamentarios en la Cámara Alta.

Otra expresión legal para contener lo más posible el poder de la oposición fue establecer que los votos particulares de las comisiones no estuvieran anexados de manera automática a los dictámenes que se presentarían ante el Pleno. Los presidentes de la comisión respectiva los entregaría al líder del grupo parlamentario, y sería su prerrogativa hacerlos del conocimiento del resto de sus integrantes. Esta determinación tiene un doble efecto: por un lado, invisibiliza a la oposición; por el otro, empodera al coordinador del grupo parlamentario.

A pesar de que la LOC de 1979 preveía la aprobación de tres reglamentos, uno para cada Cámara y uno más para el Congreso, estos nunca fueron expedidos, por lo que el Poder Legislativo siguió funcionando con el reglamento aprobado en 1934.

En 1979 una de las funciones principales del Congreso era la calificación de las elecciones, por lo que su primera obligación era constituirse en Colegio Electoral antes de iniciar los trabajos de la Legislatura correspondiente el 1o. de septiembre del año electoral. Una vez calificadas las elecciones, el Colegio Electoral tenía la facultad de instalar el Congreso.

Pese a todas estas limitaciones, la labor legislativa fue paulatinamente cobrando cierta relevancia; hubo un incremento cuantitativo y cualitativo de los asuntos que se presentaban en el Congreso, por lo que en 1986 se creó el segundo periodo de sesiones por año, que iniciaría el 15 de abril y terminaría, a más tardar, el 15 de julio.[76]

La creciente pluralización del Congreso fue haciendo cada vez más notorio el trabajo del Poder Legislativo, que se convirtió en un auténtico foro de debate al que los medios de comunicación empezaron a prestarle atención. Las iniciativas presidenciales eran aprobadas prácticamente en su totalidad, sin embargo, las comisiones se tomaron más en serio el proceso de discusión. La oposición fue desarrollando, poco a poco, una importante capacidad negociadora, cuando no abiertamente de chantaje, así como las clásicas técnicas de presión de los parlamentarios, como pueden ser el filibusterismo y el rompimiento del *quorum* para forzar a la negociación (Puente, 2017 y 2021; Lujambio, 2010a).

Conforme fue ganando terreno la oposición, la LOC de 1979 fue cada vez más insuficiente para gobernar el incremento de la pluralidad en la Cá-

[76] Como veremos más adelante, estas fechas se modifican en 1993 y en 2004; en ambos casos hay un incremento en la duración de la actividad ordinaria del Congreso.

mara de Diputados, lo que propició frecuentes desencuentros con el PRI, que se resistía a ceder espacios a las oposiciones. El 20 de julio de 1994[77] se aprobó una "nueva" LOC,[78] que significó ciertos avances para las oposiciones que favorecieron al proceso de institucionalización del Poder Legislativo.

Una vez más, de la sola lectura de la ley podemos intuir el intenso forcejeo entre unas minorías cada vez más fuertes y un partido todavía mayoritario; las primeras querían conquistar espacios para hacer más efectiva su participación, el segundo buscaba, a toda costa, hacer prevalecer su hegemonía con una mayoría progresivamente debilitada. Quizá el mejor ejemplo de ello sea la nueva Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), en la que participaban los coordinadores de los grupos parlamentarios, pero el PRI aseguró para sí tener el mismo número de miembros que las oposiciones. La Gran Comisión le cedió algunas facultades importantes como, por ejemplo: proponer a los integrantes de las comisiones, al oficial Mayor y al tesorero, así como el presupuesto anual de la Cámara. Esta Comisión se considera ordinaria y prevaleció durante toda la Legislatura.

> La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la integrarán los Diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Cámara. La Comisión fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara. A este efecto se reunirá por lo menos una vez al mes. (LOC 1994, artículo 45, primer párrafo)

Las funciones de la CRICP se superponían con las de la Gran Comisión, que ni desapareció ni admitió incluir a las oposiciones; siguió en manos del partido mayoritario y mantuvo el control absoluto del quehacer legislativo. En este periodo conviven la Gran Comisión con la CRICP y la Mesa Directiva, que no superó en ese momento, ni hasta ahora, su debilidad estructural. Se componía por un presidente y un vicepresidente por cada fracción parlamentaria, y cada mes se cambiaba por una nueva Mesa Directiva (LOC 1994, artículo 21). Es decir, los órganos de gobierno de la Cámara en los que participaban los partidos minoritarios eran débiles por diseño.

---

[77] No es óbice recordar el momento político que se estaba viviendo en México: el 1o. de enero estalló la llamada revolución zapatista; el 23 de marzo el candidato del PRI había sido asesinado, por lo que ese año las elecciones tuvieron lugar en agosto.

[78] A pesar de que se le conoce como la "nueva" Ley Orgánica del Congreso, no se derogó la aprobada en 1979, por lo que, en realidad, estamos hablando de una reforma, no menos importante, pero reforma al fin y al cabo.

Un indicador de la creciente institucionalización del Poder Legislativo fue que por primera vez se reconoció la necesidad de contar con un "cuerpo profesional de apoyo" para la Mesa Directiva, cuyas funciones deberían estar definidas en un reglamento que, una vez más, fue postergado por falta de acuerdos. Como bien señala Khemvirg Puente (2017, p. 97), la Gran Comisión no tuvo interés en cumplir con el compromiso de elaboración del reglamento porque su ausencia le garantizaba grandes márgenes de discrecionalidad.[79]

Con respecto al sistema de comisiones, tenemos señales encontradas: al incrementarse el número de comisiones se disminuye, en la misma proporción, su importancia; sin embargo, el trabajo en comisiones se convirtió en el espacio de deliberación en el que las minorías tenían la mejor oportunidad para incidir con sus recomendaciones e introducir cambios a las iniciativas de ley, casi todas ellas presentadas por el Ejecutivo. En la LOC de 1994 las comisiones en la Cámara de Diputados aumentaron (pasaron de 22 a 38 comisiones ordinarias), mientras que las del Senado disminuyeron (pasaron de 46 comisiones ordinarias a 26), pero se permitía la creación de comisiones especiales sin necesidad de cambiar la ley.

Otra novedad importante de la "nueva LOC" fue la formalización de los grupos parlamentarios en el Senado. La reforma electoral de 1994 agregó a los senadores una curul de primera minoría, pero a pesar de que la fórmula de integración era profundamente desproporcional (tres senadores para la mayoría y uno para la primera minoría), se incrementó en éste la presencia de los partidos de oposición.[80] Para poder formar un grupo parlamentario sólo se necesitarían tres senadores del mismo partido, y no los cinco integrantes que se requieren en la Cámara Baja. La "nueva" LOC no contempló la forma de integrar a las minorías en los órganos de gobierno y administración del Senado.

Como ya hemos dicho, en las elecciones de 1997 el PRI obtuvo solamente una mayoría relativa (menos de 251 curules) al convertirse en la primera minoría; la LOC probó su insuficiencia para gobernar la nueva situación. Se abrió un verdadero conflicto en el proceso de instalación de la

---

79 El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 finalmente fue, de manera parcial, sustituido por dos reglamentos separados, cada uno elaborado en sus respectivas cámaras: el Reglamento del Senado de la República, aprobado el 4 de junio de 2010, disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm* (fecha de consulta: 3 de marzo de 2024), y el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 24 de diciembre de 2010, disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm* (fecha de consulta: 3 de marzo de 2024). De acuerdo con los transitorios de los nuevos reglamentos, las disposiciones relativas al Congreso y a la Comisión Permanente del Reglamento de 1934 prevalecieron vigentes.

80 Como veremos más adelante, esta fórmula vuelve a cambiar en 1997.

Cámara de Diputados, ya que no había previsiones legales para este escenario. El PRI consideraba que por haber obtenido el mayor número de diputados le correspondía conducir el proceso, como siempre lo había hecho, regateando a las minorías una parte alícuota en las decisiones de gobierno en la Cámara. Sin embargo, el PRI fue tratado de la misma manera en que él había tratado a las oposiciones en el pasado, porque lo que sucedió en la realidad fue que las oposiciones se unieron para conformar una mayoría absoluta en el proceso de instalación de la Cámara de Diputados, lo que políticamente dejó al margen a los priistas.

Nunca, como en ese momento, se habían hecho tan evidentes dos cosas: la primera, las reglas estaban hechas por la mayoría y para la mayoría; la segunda, se rompió para siempre la hegemonía del PRI. Ya no sólo había que "tolerar" a la oposición, era indispensable generar el marco jurídico que permitiera una auténtica gobernanza plural del Congreso. Dice Puente, citando a Paoli Bolio, diputado de la LVII Legislatura:

> Hubo grandes dificultades legales y políticas para lograr la instalación de la Cámara de Diputados y poner en marcha el Congreso. Estas vicisitudes pudieron resolverse en virtud de que los diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PT y PVEM mostraron que contaban con una mayoría absoluta de 261 integrantes, los cuales instalaron la Cámara de Diputados en los términos previstos por la ley el 30 de agosto de 1997. (Puente, 2017, p. 99)

El mes de agosto fue de muchas y grandes tensiones, las oposiciones juntas convocaron a los diputados a la sesión de instalación de la Cámara de Diputados para el 30 de agosto a las 10:00 horas. La noche del 29 de agosto el PRI, en solitario, hizo otra convocatoria para el mismo propósito a través de un canal de televisión y no por los medios legalmente establecidos. En la convocatoria de las oposiciones, convertidas en mayoría absoluta, participaron los 261 diputados de oposición y ninguno de los priistas; al ser mayoría coaligada, pero finalmente mayoría, procedieron a instalar la Cámara con la ley de su lado. Conminaron a los legisladores del PRI a presentarse antes de 30 días, so pena de llamar a sus suplentes para tomarles la protesta de ley. Al día siguiente, 31 de agosto, los priistas intentaron llevar a cabo la sesión, pero quedó invalidada porque no consiguieron que se presentaran 251 diputados. Ante la evidencia, los priistas decidieron presentarse a tomar protesta el 1o. de septiembre, apenas unas horas antes del informe presidencial (Paoli, 1997; Puente, 2017; Valencia, 2020).

Para la instalación del Congreso se llegó a un acuerdo de gobernabilidad para la Cámara de Diputados, entre las cuatro oposiciones, de formar

un grupo de resistencia al PRI y al presidente. De acuerdo con las oposiciones, lo que se buscaba era "rescatar la dignidad del Poder Legislativo" o, dicho de otra manera, convertirlo efectivamente en un poder independiente del Ejecutivo:

> Los puntos del Acuerdo de gobernabilidad fueron cinco: 1. *Rescatar la dignidad e independencia del Poder Legislativo* (lo que significaba dar paso a una Cámara plural, capaz de "resistir al presidente"); 2. Integrar de forma paritaria el órgano de gobierno de la Cámara y hacer rotativa su presidencia (es decir, designar la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, precisamente con los cinco coordinadores de las fracciones parlamentarias y asignar la presidencia anual de dicha Comisión —y de la Cámara— consecutivamente a un partido de oposición —el PRD—, al partido en el gobierno —el PRI—, y a otro partido de oposición —el PAN—); 3. Modificar el formato del Informe Presidencial (con la intención de asignar después de la lectura, 15 minutos a cada coordinador, y encomendar a un diputado la lectura de un texto "breve y republicano"); 4. Integrar las comisiones de una manera proporcional (es decir, en términos que reflejen la fuerza de las fracciones, e impedir su control por un solo partido); 5. Ciudadanizar a los funcionarios y administradores y designarlos por consenso (con la idea de evitar una gestión partidista o sesgada).[81] (Pérez & Torres, 2021, pp. 132 y 133)

El primer año en la presidencia de la CRICP fue para el panista Carlos Medina Plascencia, y la Mesa Directiva para el perredista Porfirio Muñoz Ledo. Ambos acuerdos fueron resistidos sin éxito por el PRI. La realización del informe presidencial estuvo en vilo por varios días y se convirtió en el símbolo de la demostración de la nueva correlación de fuerzas. Se rompió con varias tradiciones importantes, debido a que los priistas tomaron posesión hasta el día mismo del informe presidencial. Éste se celebró hasta las 17:00 horas, como establece la ley, y no por la mañana, como había venido sucediendo por décadas; también, por primera vez, fue el Poder Legislativo el que organizó todo lo relativo a la ceremonia, que fue sumamente sobria. Por tradición, era el Estado Mayor Presidencial, a nombre del Poder Ejecutivo, el que se encargaba de la organización de lo que se llamaba coloquialmente "el día del presidente"; quizá de manera simbólica lo más importante es que fue el primer informe que no fue respondido por un diputado que perteneciera al partido del presidente. Paradójicamente, todos los partidos fueron respetuosos durante el discurso del presidente de la República y cuando habló Muñoz Ledo en su calidad de representante del Poder Legislativo —y digo "paradójicamen-

[81] Subrayado propio.

te" porque desde 1988, so pretexto del alegado fraude, el informe había sido escenario de innumerables manifestaciones de las oposiciones, que frente a la impotencia de no ser escuchadas, incurrieron en francas faltas de respeto, que iban desde disfraces con boletas en forma de orejas de burro (Vicente Fox, en 1988) hasta interpelar al presidente con una máscara de cerdo (Marco Rascón, también en 1988)— (Puente, 2017; Pérez & Torres, 2021).

El artículo 38 de la LOC establecía que la Gran Comisión debería conformarse por el partido político que, por sí mismo, tuviese la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. En 1997 ningún partido estaba en esa condición, por lo que ésta no pudo instalarse. La integración de la CRICP debería ser propuesta por la Gran Comisión y aprobada por el Pleno. Ante la falta de la Gran Comisión, lo que decidieron los diputados fue instalar la CRICP a partir de los acuerdos[82] de los coordinadores de los cinco grupos parlamentarios e ir directamente al Pleno para evitar caer en un *impasse* que hubiese impedido la instalación del Congreso.

El proceso de instalación de las comisiones y comités también se convirtió en un auténtico campo de batalla, en especial por las presidencias. Los cinco partidos habían acordado que, en la medida de lo posible, la integración y presidencias de las comisiones se decidirían por consenso. En muchos casos esto no fue posible y el PRI tuvo que aceptar las decisiones de la oposición. Al arranque de la Legislatura se establecieron 55 comisiones ordinarias y seis comités: Administración, Asuntos Editoriales, Biblioteca e Informática, Instituto de Investigaciones Legislativas, Comunicación Social y Asuntos Internacionales. Los dos últimos se crearon en esta ocasión; podemos suponer que era necesario un comité de Comunicación Social y quizá de Asuntos Internacionales. Sin embargo, también podemos sospechar que esta fue la única manera de alcanzar un acuerdo entre los tres partidos más grandes: PAN, PRI y PRD. Al PAN le correspondió el Comité de Administración y al PRD el de Comunicación Social. Sólo así pudieron generarse los acuerdos necesarios para instalar las comisiones, hasta el último día que prevé la ley, el 30 de septiembre.

Se salvó la crisis política gracias a los acuerdos entre las oposiciones y a que, finalmente, el PRI reconoció que no era lo mismo ser primera minoría que mayoría. La realidad se impuso sobre las y los representantes que entendieron que había que empezar a discutir una nueva LOC, que pudiese gobernar la pluralidad en código de inclusión y no de imposición.

[82] De acuerdo con Paoli, los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara de Diputados son leyes en el sentido material y no pueden ser impugnados frente a los jueces. La realidad es que esos acuerdos fueron la salida política a un vacío legal (Paoli, 1997, p. 247).

Si bien la discusión empezó de inmediato, su aprobación tomó dos años de intensos debates. Se aprobó hasta el 3 de septiembre de 1999, en el último año de la LVII Legislatura.

Doce iniciativas de reformas, aunque de muy diferente calado, fueron necesarias antes de que se aprobara, ahora sí, una nueva LOC en 1999, que integró en las decisiones de poder a los tres partidos políticos más grandes. Fue un avance sustancial en el proceso de institucionalización con un Poder Legislativo plural, con mejores condiciones para ser el contrapeso del Poder Ejecutivo. Los órganos de gobierno fueron transformados; se creó la Mesa de Decanos, hubo una reducción importante del número de comisiones y se aprobaron importantes medidas para el fortalecimiento del Poder Legislativo, que detallaremos a continuación.

Por lo que hace a la Mesa de Decanos, sustituyó al Colegio Electoral, el cual tenía dos funciones: primero, la calificación de las elecciones, facultad que perdió en definitiva con la reforma electoral de 1996; segundo, la instalación del Congreso, y esta función, únicamente, ahora la tendría la Mesa de Decanos, que la conformarían un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios que deberían escogerse de entre los legisladores "que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal" (artículo 15, fracción 2). Es de llamar la atención el reconocimiento implícito que se hizo a la carrera legislativa, a pesar de que la prohibición de la reelección consecutiva continuó vigente hasta 2018; la primera reelección de legisladores en el ámbito federal fue en 2021.

La nueva Mesa Directiva quedó conformada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios que duran en su encargo un año (artículo 17). Para elegir a los miembros se requieren dos terceras partes de los votos del Pleno, lo que obligó a los tres partidos grandes a generar acuerdos a través de la negociación. Sus funciones están definidas en el artículo 20:

> ARTÍCULO 20. 1. La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.
>
> 2. La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:
>
> a) Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara;
> b) Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;

c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
d) Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;
e) Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;
f) Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;
g) Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;
h) Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; e
i) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.

Su duración es anual y ya no mensual, lo que significó un fortalecimiento de este órgano de gobierno que está obligado a conducirse bajo los principios de imparcialidad y objetividad. El presidente de la Mesa Directiva es, a su vez, el presidente de la Cámara de Diputados (artículo 22), y a pesar de tener grandes responsabilidades, no tiene la fuerza que tiene la figura del *Speaker of the House* en democracias tradicionalmente consideradas como consolidadas por más de dos siglos, como son la de Estados Unidos o la de Gran Bretaña.[83] Como bien señala Puente, primero la Gran Comisión y posteriormente la Jucopo (órganos políticos), que siempre han estado por encima de la Mesa Directiva. Una constante entre 1997 y 2018 fue el fortalecimiento de las élites partidistas, particularmente de "los tres partidos grandes": PAN, PRI, PRD.

La Jucopo sustituyó a la Gran Comisión, que por definición legal estaba integrada solamente por el partido mayoritario y tenía el control político en ambas Cámaras.[84] En ésta participarán los coordinadores de cada uno

[83] En Gran Bretaña se exige al *Speaker of the House* que renuncie a su afiliación partidista para garantizar el buen desempeño de la Cámara.

[84] LOC 1999, artículo 31 para la Cámara de Diputados, y artículo 80 para el Senado.

de los grupos parlamentarios, y tiene como propósito impulsar acuerdos y procurar consensos, pero establece que cuando sea necesario tomar las decisiones por mayoría, se hará por el voto ponderado; es decir, tomando en cuenta el peso de cada fuerza política según el número de curules conseguidas.[85] Se prevén dos situaciones: si ningún partido obtuvo la mayoría absoluta (251 asientos), la presidencia será rotativa; *a contrario sensu*, si un partido la obtiene retendrá la presidencia los tres años de la Legislatura. Las atribuciones de la Jucopo están definidas en el artículo 34:

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:
   a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;
   b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;
   c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;
   d) Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;
   e) Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara;
   f) Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;
   g) Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios; y
   h) Las demás que le atribuyen esta ley, o los ordenamientos relativos.

[85] Vale la pena hacer la aclaración de que el porcentaje de votos válidos obtenidos en la elección nunca coincide con el porcentaje de curules en ninguna de las dos cámaras, ya que el sistema electoral mexicano es profundamente desproporcional a pesar de la introducción de la representación proporcional y los senadores de primera minoría, en el caso del Senado.

El conjunto de la Mesa Directiva y la Jucopo forman la Conferencia para la Dirección y la Programación de los Trabajos Legislativos (artículo 37). "Algunas de sus facultades más importantes son controlar la integración de los miembros y directivas de las comisiones, comités y otros órganos internos; la aprobación del proyecto de presupuesto de la Cámara" (Puente, 2017, p. 104).

La nueva ley redujo a 23 el número de comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados[86] y a 29 en el Senado,[87] lo que debe entenderse como un fortalecimiento del sistema de comisiones. Esta reducción fortalece el trabajo del Poder Legislativo y, por tanto, abona a su institucionalización; sin embargo, esto creó una importante tensión con las fracciones de los partidos pequeños (PVEM y PT), ya que vieron disminuida la posibilidad de obtener presidencias de las comisiones.

La nueva LOC tuvo un papel fundamental en la consolidación del "trípode" de poder, que sostendría el trabajo legislativo a lo largo de los veintiún años de gobiernos divididos. Las principales reformas constitucionales y decisiones políticas de gobierno fueron decididas por los partidos más grandes (PAN, PRI y PRD) a veces sólo con el concurso de dos fuerzas, otras con amplios consensos. El partido del presidente podría negociar con alguno de los dos grandes partidos de oposición, pero estos también podrían impulsar reformas sin el concurso del partido del Ejecutivo (Casar & Marván, 2014; Casar, 2008; Puente, 2017; Mirón & Béjar, 2003).

Los grupos parlamentarios quedaron establecidos para ambas cámaras desde la LOC, y después de que en 1996 cambiara la fórmula de integración del Senado a dos senadores de mayoría, uno de primera minoría y un

---

[86] Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Desarrollo Social y Vivienda; Educación Pública, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Gobernación, Población y Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Justicia y Derechos Humanos; Marina; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales y Sistema Federal; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social, y Turismo.

[87] Administración; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Estudios Legislativos; Federalismo y Desarrollo Municipal; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social, y Turismo.

cuarto de representación proporcional,[88] se incrementó el número de senadores a 128, razón por la que se igualó a cinco el número mínimo de legisladores para poder formar un grupo parlamentario. Corresponde a cada partido decidir las normas internas que garanticen el buen funcionamiento de su fracción, así como la forma de elección de la persona que coordinará sus trabajos y les representará en la Jucopo. Los partidos tienen derecho a organizarse en un grupo parlamentario y sólo en uno. La ley también establece que sólo se reconocerá un grupo parlamentario por partido político; es decir, en caso de que hubiese divisiones al interior de un partido, sólo se reconocerá a un grupo parlamentario, aquel que agrupe al mayor número de representantes, lo que, en teoría, debería funcionar como un incentivo para los acuerdos al interior de cada partido.

Otras cuestiones de enorme relevancia en el proceso de institucionalización del Poder Legislativo fueron la creación del Canal del Congreso, que ha contribuido a darle visibilidad al quehacer parlamentario frente a la sociedad; la creación de la *Gaceta Parlamentaria*; el servicio profesional para los cuerpos de apoyo, y el reconocimiento explícito de la necesidad de contar con personal especializado para apoyar en sus trabajos legislativos a las y los legisladores.

El Canal de Televisión del Congreso se fundó el 17 de noviembre de 1997, unos meses después, en marzo del siguiente año, se creó la Comisión Bilateral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho canal se ha dado a la tarea de crear contenidos que sirvan para acercar a los legisladores con la ciudadanía en general, y se utiliza como una herramienta de transparencia, por ejemplo, cuando transmiten las entrevistas de candidatos a ocupar cargos de dirigencia en los múltiples OCA, que se crearon en la era de los gobiernos divididos. Los artículos 140 y 141 de la LOC institucionalizaron tanto al canal como a la Comisión que lo gobierna.

Con respecto a la *Gaceta Parlamentaria*, le dio formalidad al quehacer cotidiano del Poder Legislativo y quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

> …sirvió para dar certeza a los legisladores en los temas que se discutirían en las sesiones del Pleno ya que, por increíble que parezca, los diputados no sabían los asuntos que formaban parte del orden del día, por lo tanto, no podían prepararse previamente para participar en los debates o elaborar propuestas

[88] Para los senadores de representación proporcional, el país entero se considera una sola circunscripción. Cada partido presenta una lista, lo que tuvo como consecuencia que en el Senado no haya el mismo número de senadores por cada entidad.

> alternativas a las que se presentarían en el Pleno por las comisiones o los órganos de gobierno. (Puente, 2017, p. 104)

Con relación a la organización administrativa del Congreso, en ambas cámaras se creó el servicio civil de carrera, que, de acuerdo con la propia ley, debería encargarse de profesionalizar los servicios de apoyo parlamentario, con sendos centros dedicados a la capacitación y normarse a través de la aprobación de un estatuto para regular su funcionamiento. Sin embargo, dos décadas después, en octubre de 2019, el diputado Porfirio Muñoz Ledo presentó una iniciativa de ley en la que reconoció que el servicio civil de carrera, que mandató la ley de 1999, nunca funcionó porque los propios partidos políticos se encargaron de que así fuera.[89] Como sucedió también con el frustrado intento de Vicente Fox de crear un servicio civil de carrera para la Administración Pública Federal, las élites partidarias sabotearon su funcionamiento porque les disminuía los inmensos márgenes de discrecionalidad en las contrataciones de su personal de apoyo. La ausencia de servicios profesionales de carrera ha impedido la institucionalización plena del Poder Legislativo.

La LOC[90] estableció, en su artículo 49, tres centros para dar soporte al trabajo legislativo: el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con la finalidad de apoyar a la Cámara de Diputados en todas sus tareas relacionadas con la aprobación del presupuesto federal; el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Estos formarían parte de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, y deberían estar al servicio del Parlamento y no de los partidos o grupos parlamentarios.

La nueva LOC auguraba un buen proceso de institucionalización del Poder Legislativo; no obstante, los resultados no fueron tan buenos. Prueba de ello es la inestabilidad de la ley que, en sólo 19 años de vigencia entre 1999 y 2018, se ha reformado en 40 ocasiones.[91] Muchas de estas reformas fueron menores, o bien, consecuencia de otras reformas, por ejemplo, todo lo que tuvo que ver con los procesos de selección de las personas que ocuparán los puestos de dirección de los diversos OCA creados en el periodo de estudio, pero otras son de gran calado y, en no pocas veces, significaron francos retrocesos en el proceso de institucionalización.

---

89 La iniciativa que presentó el diputado Muñoz Ledo tampoco prosperó en esta ocasión y fue retirada el 21 de enero de 2020, disponible en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3957323_20191031_1572543790.pdf* (fecha de consulta: 6 de abril de 2023).

90 LOC, artículo 49, numeral 3.

91 Después del 1o. de septiembre de 2018 y hasta diciembre de 2023 se ha reformado tres veces más.

Uno de los artículos más reformados es el 39, que establece las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Si bien habíamos considerado un cambio positivo con la reducción a 23 comisiones en 1999, estas se han ido incrementando de forma constante, de tal manera que, para el 6 de octubre de 2021, fecha de la última reforma, ya eran 53.[92] La necesidad de incrementar comisiones sirve para tener mayores puestos que repartir; las presidencias de las comisiones son muy codiciadas, aun cuando haya comisiones que nunca se reúnan. Huelga decir que entre 1999 y 2023 nunca ha habido una reforma para disminuir comisiones.

Habrá que llamar la atención de manera particular sobre la reforma del 13 de septiembre de 2006, que provocó la partidización de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados al haber cambiado su conformación. Los tres secretarios fueron sustituidos por un secretario de cada grupo parlamentario,[93] con lo cual, de alguna manera, se replica la conformación de la Jucopo. También se eliminó el orden en el que habrían de rotarse la presidencia los tres grupos parlamentarios más numerosos, cuando ningún partido por sí mismo hubiese obtenido la mayoría absoluta de curules. Se puede considerar que esto es regresivo porque incide negativamente en el trabajo técnico que es indispensable y privilegia la estructura de gobierno de la Cámara alrededor de los partidos en ella representados. Para prevenir la concentración de poder en un solo partido se establece que la presidencia de la Mesa Directiva no la puede detentar el mismo partido que preside la Jucopo.

Otra reforma que vale la pena mencionar, pues nos habla de cómo se fue volviendo conflictiva la partidización de todos los órganos de la Cámara de Diputados, es la reforma del 21 de abril de 2008. En ésta se crea el Comité de Decanos[94] (diferente de la Mesa de Decanos, encargada de la instalación de la Cámara). El Comité de Decanos debería facilitar acuerdos entre los grupos parlamentarios cuando se entramparan en la Jucopo y/o en la Mesa Directiva. Como consecuencia del conflicto electoral de 2006, los años de la LX Legislatura (2006-2009) fueron especialmente ríspidos; a pesar de que el PRD exigió la reforma electoral de 2007-2008, asumió una postura abiertamente obstruccionista durante todo el periodo, lo que hizo evidentes muchas dificultades para generar consensos y acuerdos, atendiendo sólo al criterio de proporcionalidad que prevalecía tanto en la Jucopo como en la Mesa Directiva.[95]

---

92 Disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm* (fecha de consulta: 20 de diciembre de 2023).

93 LOC, artículo 17, numeral 1.

94 LOC, artículo 46, numeral 4.

95 A través del artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional (*DOF* del 13 de noviembre de 2007) se destituyó, a partir del 1o. de enero de 2008, al consejero presidente

Podemos considerar que la exposición de motivos de la reforma que creó el Comité de Decanos[96] es un auténtico *mea culpa* suscrito por todos los coordinadores de los grupos parlamentarios, que fueron los que presentaron la iniciativa y expresaron una doble preocupación: por un lado, la disfuncionalidad de la partidización de todos los órganos de gobierno de la Cámara, porque en situaciones de desencuentro, el voto ponderado los mete en un callejón sin salida y es imposible que las negociaciones produzcan acuerdos; por otro lado, asumen la responsabilidad de la deslegitimación de los partidos y el Congreso, y reconocen que la mala imagen de los legisladores ya empezaba a tener efectos sobre la creciente desafección democrática, reflejada en estudios de opinión pública. Se determina entonces reconocer la experiencia de los decanos y darle a la Jucopo la posibilidad de consultar a este grupo, a fin de que funcionen como facilitadores de los acuerdos en situaciones complicadas. La exposición de motivos dice, literalmente:

> Las fracciones parlamentarias, especialmente en la Cámara de Diputados, tendrán que mostrar por encima de su ventaja numérica, una visión constructiva acerca del desarrollo y de la gobernabilidad del país, que permita dar paso al entendimiento y a los comunes denominadores.
>
> Esto no se logrará si prevalece sólo el principio de proporcionalidad en el que descansa el reparto y el ejercicio de las funciones legislativas en el Congreso federal. En el recién concluido período de sesiones este principio mostró severas limitaciones propiciando fluctuaciones entre disensos de los que nos avergonzamos los legisladores y consensos que quisiéramos predominaran en nuestra tarea legislativa.
>
> Por lo tanto, es urgente una eficaz instancia dentro de la organización de la Cámara de Diputados, que contribuya a la tolerancia, a la prudencia y, particularmente, a reforzar una visión constructiva del papel del Congreso en el desarrollo nacional a partir de consensos. (Cuaderno de Apoyo SAD-04-08, p. 1243)

El diagnóstico de los legisladores fue acertado; sin embargo, el remedio no fue suficiente para fortalecer efectivamente al Poder Legislativo por encima de la partidización que habían construido y que siguieron cultivando, por lo menos hasta 2018. Perdieron la oportunidad de tomar algunas medi-

---

Luis Carlos Ugalde, porque suponían que para esa fecha el proceso de reforma legal estaría concluido, sin embargo, la reforma legal se publicó hasta el 14 de enero de 2008. El IFE quedó formalmente sin consejero presidente hasta que los partidos políticos pudieron llegar a un acuerdo en la Cámara de Diputados para el proceso de selección de los nuevos consejeros. Fue hasta el 7 de febrero de 2008 que quedó integrado en nuevo Consejo General del IFE.

[96] LOC, artículo 146, párrafo 5.

das que hubieran abonado en esa dirección, por ejemplo, el presidente de la Mesa Directiva siguió siendo una figura débil, a pesar de que retóricamente, también en la exposición de motivos, se reconoció la importancia de la figura del *Speaker of the House* del Parlamento británico. Como era de esperarse, el Comité de Decanos nunca ha ejercido las funciones que se le asignaron a través de esta reforma, en la práctica es como si no existiera.

Si bien es cierto que el Poder Legislativo ha tenido avances sustanciales y que en el periodo hubo muchas medidas a favor de su institucionalización, lo que a su vez contribuyó a caminar en la dirección correcta en el tema de su relación con el Ejecutivo, también es menester reconocer que la institucionalización del Congreso mexicano parece interrumpida (Saiegh, 2010). Tenemos una consolidación del poder de los partidos políticos en un arreglo informal tipo cartelizado (Katz & Mair, 2022), en el sentido del reparto oligopólico del mercado de votantes y la distribución de los "bienes del poder" que les ofrecía el Poder Legislativo. Esta actuación de los partidos "cartel" muy pronto se convirtió en un verdadero impedimento para la transformación de la cultura autocrática heredada de las glorias del sistema de partido hegemónico, en lo que Almond y Verba llamaran, en los años sesenta, una auténtica cultura cívica.

En síntesis, la normativa avanzó más deprisa que la implantación de una nueva cultura democrática, especialmente entre las élites partidarias. Múltiples decisiones de los coordinadores parlamentarios dejaron en evidencia la tensión entre la dignificación del Poder Legislativo y el fortalecimiento de los partidos políticos. Asimismo, la ausencia de una ética democrática de los principales actores políticos debilitó los esfuerzos al interior del Poder Legislativo; por eso fue imposible la creación de un verdadero servicio profesional de carrera, a pesar de que racionalmente estaban conscientes de su necesidad; por eso dilataron tanto la aprobación de un nuevo reglamento; por eso, en dos décadas, necesitaron modificar la LOC en cuarenta ocasiones; por eso incrementaron el número de comisiones sin reparar en el debilitamiento que ello significó. Hubo avances, pero fue el propio Poder Legislativo el que impidió convertirse en un auténtico contrapeso del Ejecutivo.

IV. Aprobación del presupuesto, síntesis de tensiones y deficiencias del Poder Legislativo

Una de las deficiencias normativas más importantes para el buen funcionamiento del Congreso y de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo fue "el pésimo diseño constitucional para la aprobación del presupuesto"

(Lujambio, 2010c, p. 113). De acuerdo con Lujambio, los tiempos que estaban diseñados para la presentación y aprobación del presupuesto (15 de noviembre a 15 de diciembre) eran absolutamente insuficientes para que la Cámara de Diputados pudiera discutir con seriedad la Iniciativa del PEF. No existían previsiones para el caso en que no se aprobara, y tampoco estaba claro si el presidente podría vetar o no un presupuesto que considerara inadmisible por las muchas modificaciones que hubiese introducido la Cámara de Diputados. Todo estaba pensado para una función de *rubber stamp* que, como era previsible, dejó de funcionar a partir de 1997, cuando inició el periodo de los gobiernos sin mayoría. En gran medida, podemos tomar como indicador de la nueva relación entre poderes la forma en la que en los gobiernos divididos se procesó la discusión y aprobación del PEF (Reyez-Hernández *et al.*, 2013; Magar, 2014).

> Antes de 1997, cuando el PRI contaba con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el proyecto de presupuesto se aprobaba con muy pocos cambios, incluso se dice que los dictámenes se redactaban en la Secretaría de Hacienda y ésta los remitía a la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados para su aprobación. (*Integralia*, s. f., p. 8)[97]

Desde noviembre de 1997 se advirtió claramente la conflictividad que se desataría con motivo de su aprobación. Las oposiciones que se habían unido en contra del PRI para alterar el proceso de negociación intentaron aprobar una modificación al impuesto al valor agregado, para que pasara del 15% al 12.5%. Esta iniciativa fue detenida por el Senado, que conservaba una sólida mayoría priista, y después de dos rechazos consecutivos no pudo prosperar.[98] Pero hay elementos en el proceso de negociación que merece la pena rescatar. El más significativo, en su momento, fue la ruptura del bloque opositor de los cuatro partidos (PAN, PRD, PT y PVEM) que habían logrado, meses antes, la instalación de la LVII Legislatura. El presupuesto se aprobó con el voto del PAN, que a cambio de su voto negoció una forma diferente para que la Federación entregara presupuesto a los municipios. Cuando el PRD reclamó airadamente al PAN por su "traición", el panista

[97] Este documento de *Integralia Consultores* es especialmente valioso porque, además de hacer un análisis de las cifras duras del presupuesto, se elaboró con base en entrevistas directas a 38 actores políticos, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, que estuvieron involucrados de forma directa en los diversos procesos de negociación del PEF.

[98] En abril de 1995, por iniciativa del presidente Ernesto Zedillo, se incrementó el impuesto al valor agregado del 10% al 15%. Ésta se aprobó sólo con el voto de las y los legisladores priistas. Véase esta nota de prensa en: *https://elpais.com/diario/1995/03/19/economia/795567603_850215.html* (fecha de consulta: 20 de marzo de 2023).

Medina Plascencia contestó, con algo de cinismo, que no existía un bloque opositor; simplemente se trataba de acuerdos, y uno había sido el que hizo posible la instalación de la Cámara en septiembre, reseñado antes, y otro acuerdo era el de la aprobación del presupuesto.

> En este caso, según explicaron los blanquiazules, se trató de una "cuestión práctica". Acción Nacional obtuvo ventajas que parecían fuera de su alcance. Al inicio de las negociaciones había solicitado un incremento de 23% a las transferencias a los gobiernos estatales y municipales. La Secretaría de Hacienda ofreció un terminante 8%. Y el PAN obtuvo una transacción que, por otra vía, atendía su demanda. En efecto, frente a una Hacienda reservona y cicatera, consiguió que en las transferencias de recursos a sus municipios el presupuesto dejara de privilegiar a los municipios marginados, y los recursos se asignaran de acuerdo con un criterio demográfico cuantitativo. De golpe, el blanquiazul ganaba una tajada sustancial que beneficiaba a las grandes ciudades bajo su control, en detrimento de los ayuntamientos más pobres, mayormente de signo tricolor. (Pérez & Torres, 2021, p. 139)

En el proceso de negociación del presupuesto pronto se notó tanto la insuficiencia del marco legal como la impericia de los partidos políticos para actuar en las nuevas condiciones de pluralidad. La tensión entre las oposiciones y el Ejecutivo llegó a un punto crítico; sin exagerar, estuvo en riesgo la aprobación del presupuesto de 1998, ya que, en su afán por demostrar la fuerza de las oposiciones, en una primera votación rechazaron en lo general el presupuesto presentado por Zedillo. Fue el presidente de la Cámara, Porfirio Muñoz Ledo, del PRD, quien, mediante una argucia de dudosa legalidad, pero de extrema necesidad, anuló la votación para volver a someterla al Pleno. En la segunda ocasión se aprobó en lo general y se procedió a discutir las reservas, y pese a que fueron muy numerosas y los cambios sustantivos, fue posible contar con un presupuesto para que operara en 1998 (Hernández, 2005, p. 196 y ss.).[99]

En la era de los gobiernos divididos se desarrollaron mecanismos clientelares que, combinados con el proceso de cartelización de los partidos, conjuraron los temores de parálisis del Congreso a costa de la consolidación de un sistema democrático. Es cierto que nunca se actualizó la imposibilidad del gobierno federal de operar, pero tuvo que pagar un altísimo costo; sólo funcionó a cambio de fuertes concesiones económicas a todos los actores

[99] El proceso legislativo establece que cuando una iniciativa de ley es rechazada en lo general, no puede presentarse hasta el año siguiente; de no haber encontrado una argucia para "desfacer el entuerto" no habría sido posible tener aprobación para el PEF de 1998.

políticos que dependen del gobierno federal: gobernadores, presidentes municipales, coordinadores parlamentarios y presidentes de los partidos políticos nacionales. Así, rápidamente aprendieron las técnicas del chantaje para obtener ventajas económicas a cambio de su voto en el Congreso. Tanto el PRI como el PAN, cuando les tocó fungir como partido en el poder, consiguieron aprobar el presupuesto a cambio de ingentes concesiones.

En el proceso de negociación del presupuesto de 2003 (diciembre de 2002) se estableció que el 50% de los ingresos extraordinarios por ventas del petróleo serían recursos extraordinarios para los estados (Hernández, 2005, p. 204). Esto supuso una importante disminución de la discrecionalidad de la SHCP, que, en última instancia, es una merma innegable del poder presidencial. Sin embargo, también se hace evidente que empieza a funcionar en México lo que en la política estadounidense se llama *pork barrel*.[100] Esta fue la forma en la que en México se "aceitaron" los acuerdos políticos entre partidos que evitaron la parálisis de los gobiernos sin mayoría.[101]

En esa época se enriqueció el argot político mexicano con dos nuevos "conceptos" que revelan los costos de la negociación y el proceso de construcción del clientelismo presupuestal. Como es bien sabido, la parte más importante del presupuesto está comprometida de antemano, y el monto sujeto a negociaciones es relativamente pequeño. De acuerdo con el estudio coordinado por Luis Carlos Ugalde, no excede el 10% del PEF y se le conoce como la "piñata",[102] lo que en sí mismo es revelador de la concepción que se le dio en la Cámara de Diputados. El otro neologismo fue el de los "moches", que define los montos de dinero que los diputados conseguían reubicar en el presupuesto, en beneficio de un determinado municipio o estado, a cambio de una de dos cosas, o las dos juntas: primero, un porcentaje del monto sería para ellos en lo personal, y segundo, comprometían al gobernador o presidente municipal a contratar la obra pública con una determinada compañía, a la que la o el legislador estaba vinculado, y con-

[100] De manera más específica, se utiliza para los incentivos que se les entregan directamente a diputados y senadores para hacer política en su distrito o estado. Son concesiones de gasto federal a ciertos miembros del Congreso que sirven a éste para incrementar su influencia política sobre su electorado (*constituency*), especialmente pensado en sumar puntos para su siguiente reelección. Creo que es válido referirnos con el mismo término a los incentivos económicos que han funcionado para poder alcanzar acuerdos en el Poder Legislativo.

[101] La disposición de estos y otros recursos extraordinarios que obtuvieron los gobernadores en dichos procesos de negociación, propios de los gobiernos sin mayoría en México, fueron un facilitador importante para el crecimiento exponencial de la corrupción en el siglo XXI.

[102] El término equivalente al de "piñata" más aproximado de la política estadounidense sería el de *pork barrel*.

seguía así ciertos beneficios personales. Aunque el *pork barrel* y los "moches" podrían parecerse mucho, es importante establecer claramente la distinción que existe entre ambos conceptos: en el primer caso la "ganancia extra" del legislador es presupuesto para su localidad; en el segundo caso el beneficio personal se incrementa por prácticas de enriquecimiento ilícito a costa del presupuesto para la obra pública.

Si bien en la era del presidencialismo autoritario el papel del Poder Legislativo, en el proceso de aprobación del PEF, era absolutamente anodino, en la era de los gobiernos divididos se incrementaron los actores que intervinieron, lo que redundó en un proceso mucho más complejo que dio lugar a varias reformas constitucionales y legales, una controversia constitucional y un sinnúmero de desencuentros entre los actores políticos relevantes.

Los actores relevantes en los años del presidencialismo transicional, o de los gobiernos divididos, fueron el Poder Ejecutivo, en el que participaban tanto el presidente como la SHCP. Muchas ocasiones, jugando diferentes papeles complementarios entre sí (policía bueno-policía malo), cada presidente impuso su propio estilo a la negociación. Los gobernadores adquirieron una gran relevancia en el proceso de negociación del presupuesto. La participación activa de los diputados adquirió diversas lógicas, lo que fue un factor más de complicación en la negociación del presupuesto; en determinados momentos actuaron como grupos parlamentarios, es decir, organizados por partidos, pero en otros estuvieron agrupados alrededor del(la) titular del Poder Ejecutivo de su respectiva entidad. También, entre 1997 y 2018, los despachos de cabilderos y de gestores de recursos adquirieron mucha importancia, actuaron a sus anchas frente a la muy calculada decisión de no establecer la más mínima transparencia y regulación a sus actuaciones, a pesar de que hubo intentos frustrados tanto de regular la práctica como de generar padrones de despachos y oficinas de cabilderos que sirvieran para transparentar su actuación (*Integralia*, s. f.).

En los primeros años de los gobiernos sin mayoría apareció otro actor político importante, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que, a pesar de no tener un marco jurídico que le diese sustento, debemos considerarlo un factor real de poder. Podemos definirla como un mecanismo de negociación principal, pero no exclusivamente en materia presupuestal y hacendaria entre los gobernadores y el titular del Ejecutivo. Tiene como antecedentes relevantes al Sindicato de Gobernadores (1992-2001), organización priista que resiste las políticas complacientes de Zedillo con los primeros gobernadores de oposición, y a la Asociación Nacional de Gobernadores (1999-2002), organización perredista que exige el incremento de las participaciones federales en los presupuestos de las entidades.

Se considera que la Conago nace formalmente con la llamada Declaratoria de Cancún, del 13 de julio de 2002. Ésta es firmada por veinte gobernadores, dieciséis del PRI y cuatro del PRD, y surge en franca oposición a Vicente Fox, por ello los gobernadores del PAN no participan en un primer momento. Es hasta la primera reunión, el 21 de febrero de 2003, que se lleva a cabo en Guanajuato, entidad gobernada por el panista Juan Carlos Romero Hicks, que por primera vez asisten el presidente Fox y su secretario de Gobernación, Santiago Creel; con ello la Conago adquiere legitimidad, a pesar de seguir careciendo de legalidad. Fue Felipe Calderón el presidente que acabó por integrar este nuevo actor político en los procesos de negociación de la Federación con los gobiernos locales (Téllez-Cuevas, 2014, pp. 36-59).

Las formas de negociación del presupuesto tuvieron variaciones importantes en las que cada uno de los presidentes dejó su impronta personal. De acuerdo con el reporte de *Integralia* (s. f.),[103] Zedillo se preocupaba directamente del presupuesto. Era su inquietud mantener una estricta disciplina financiera, y para ello hubo una fuerte centralización del proceso en coordinación con Santiago Levy, a la sazón subsecretario de egresos en la SHCP (p. 45).

En el sexenio de Fox (2000-2006) hubo dos momentos diferentes: primero, los secretarios cabildeaban directamente sus respectivos presupuestos con los diputados, con la finalidad de alterar lo que se había decidido en la SHCP. Esto valió al gabinete de Fox el apelativo de "gabinete Montessori", en el que cada secretario(a) contó con amplios márgenes de libertad, por no decir desorden, para acudir por sí mismo(a) a la Cámara de Diputados. En esta lógica, el presidente hacía de "policía bueno", porque a todo decía que sí, y Francisco Gil Díaz, secretario de Hacienda, hacía del "policía malo", ya que tuvo el poder de determinar cuáles de las concesiones del presidente podían efectivamente pasar y cuáles no. Segundo, el subsecretario de egresos, Carlos Hurtado, fue reconocido por su inflexibilidad al momento de negociar el presupuesto con los legisladores, lo que a la postre tuvo costos políticos importantes para su carrera.[104] Es el periodo de incubación de la política clientelar en la que los votos para la aprobación del presupuesto se obtuvieron a partir de concesiones económicas a los gobiernos priistas. Como veremos más adelante, el conflicto generado a raíz

[103] Para la elaboración de este reporte se entrevistó a múltiples actores: exsecretarios de Estado, exdiputados y otros actores que trabajaron directamente en la aprobación de, al menos, un presupuesto federal.

[104] Cuando Felipe Calderón envió al Senado la propuesta para nombrarlo vicegobernador del Banco de México, los partidos políticos se vengaron rechazando su nombramiento.

de la aprobación del presupuesto llevó a Fox a vetar el de 2005, lo que a su vez derivó en una controversia constitucional, pues no estaba claro que el Poder Ejecutivo tuviese esta facultad.[105]

Felipe Calderón (2006-2012) reordenó los procesos de negociación del presupuesto. Sus dos secretarios de Hacienda tuvieron estilos diferentes: mientras Agustín Carstens fue muy laxo, Ernesto Cordero regresó a la ortodoxia presupuestaria, entre otras cosas, obligado por la crisis económica mundial de 2008. La experiencia del PAN en la presidencia les enseñó diversas formas para facilitar los acuerdos, más allá de la piñata o los moches. Por ejemplo, algunas partidas se enviaban intencionalmente disminuidas para que se discutieran en la Cámara de Diputados, que normalmente mordía el anzuelo; en muchas ocasiones los incrementos conseguidos sólo regresaban al presupuesto inercial y los diputados involucrados en la negociación tenían la oportunidad de colgarse una medalla (*Integralia*, s. f., p. 46).

> El PAN compró *pax romana* pero gestó un modelo que con el paso de los años causó la "industria de los moches" y corrupción al interior del Congreso. Para los gobernadores fue una época de oro porque contaban con mayores recursos sin la interferencia del gobierno central. Un ex gobernador del PRI del sureste mexicano solía decir que aquello "era el paraíso". Otro ex gobernador de una coalición PAN-PRD reflexiona a distancia que "se transitó del federalismo al feudalismo hacendario". (*Integralia*, s. f., p. 46)

Con Enrique Peña Nieto no se rompió la lógica clientelar, pero sí se recentralizó el proceso de negociación en la SHCP. Claramente, se advirtió a los gobernadores, priistas o de cualquier otro partido, que sus posibilidades de éxito se verían, con franqueza, disminuidas si trataban de negociar directamente en la Cámara de Diputados. Esto significó un decremento de la fuerza del Poder Legislativo y la recuperación del Poder Ejecutivo, pero por la vía de la práctica política y no como parte de un nuevo arreglo institucional. Es con Peña Nieto que se amplió una serie importante de programas de fondos en el Ramo 23,[106] para que los coordinadores de los grupos parlamentarios pudieran disponer de ellos y repartirlos entre sus respectivas bancadas sin reglas de operación y sin la responsabilidad de rendir cuentas

---

[105] Controversia Constitucional 109/2004 resuelta en mayo de 2005, disponible en: *https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2095957&fecha=24/10/2005#gsc.tab=0* (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

[106] El Ramo General 23 es un apartado específico del PEF denominado "Provisiones salariales y económicas". Lo conforman diversos fondos y es uno de los ramos más importantes para la transferencia de recursos federales a los estados y municipios.

sobre ellos. Si bien hubo una reducción en el monto de la "piñata", que pasó de 120 mil millones de pesos a 30 o 40 mil millones, también hubo una reducción de transparencia que propició, a la postre, los altísimos niveles de corrupción que caracterizaron el sexenio (Alvarado, 2019).

> En noviembre de 2013, Ismael Pérez Ordaz, alcalde de Celaya, Guanajuato, por el PAN, pidió al Cabildo su autorización para entregar 30 millones de pesos a diputados federales de su mismo partido por haber gestionado recursos presupuestales por 160 millones para obras de pavimentación en el municipio. "Ellos nos los patrocinaron con la consigna de que se los diéramos a una constructora que ellos nos iban a asignar y que la obra estuviera inflada un 35 por ciento para que pudiera ser solventado este asunto", explicó Pérez Ordaz. Lo anterior se conoció a través de una grabación que dio a conocer el diario *Reforma*. Después de la difusión, el alcalde explicó que le pidieron 35 por ciento de los 160 millones de pesos, pero que producto de su capacidad de negociación, logró una tasa menor de 20 por ciento, eso es, aproximadamente 30 millones de pesos. Aunque nunca entregó los recursos debido al escándalo suscitado a raíz de las filtraciones de *Reforma*, la grabación muestra la mecánica de la práctica de la extorsión. (*Integralia,* s. f., p. 161)

Como dije anteriormente, es necesario dedicar atención especial al veto presidencial sobre el presupuesto de 2005 y la consecuente controversia constitucional presentada por Vicente Fox. La aprobación del presupuesto de este año fue acaso la más conflictiva del periodo, y es probable que la reforma de junio de 2004 fuera, en alguna medida, la causante de este conflicto, que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia.

En los primeros tres años se hicieron evidentes las falencias del marco legal en lo que se refiere al papel del Poder Legislativo en esta materia. Atendiendo a ello, en junio de 2004 culmina el proceso de la reforma al artículo 74 de la CPEUM. Hubo necesidad de reconocer que era inadmisible que la aprobación del presupuesto fuera solamente un trámite. Con esta reforma se cambiaron los tiempos para discutir y aprobar el presupuesto. A partir de las nuevas disposiciones, la SHCP debe entregar el proyecto de presupuesto el 8 de septiembre, y la Cámara de Diputados tiene hasta el 15 de noviembre para aprobarlo. La reforma dio a la Cámara de Diputados la facultad expresa de modificar el presupuesto, lo que sirvió de acicate para que el PRI y el PRD se dieran vuelo en la modificación del presupuesto. Al amparo de esta facultad decidieron crear nuevos programas para que la Administración Pública Federal los implementara en el siguiente ejercicio presupuestal. En la perspectiva de la administración foxista y del PAN, esto invadía facultades del Poder Ejecutivo. Así, el presupuesto se aprobó con

el voto del PRI (224 votos) y del PRD (96 votos). Todos los legisladores del PAN votaron en contra.

En noviembre de 2004 el presidente Fox advirtió que impugnaría el PEF de 2005 por considerarlo inviable. No estaba claro, en ese momento, si se haría ejerciendo su derecho a vetar iniciativas de ley o a través de una controversia constitucional.[107] Esto desató una gran discusión constitucional sobre los límites a la facultad de veto del presidente con respecto a un aspecto bastante formalista, pero que en aquel momento se volvió crucial. De acuerdo con el PRI y el PRD, el PEF no podía ser materia de una controversia, ya que no podía ser considerado una ley en el sentido formal y material por ser aprobado solamente por la Cámara de Diputados.[108] Fox se decantó por la opción de la controversia y esperó a que la SCJN resolviera.

> El momento más conflictivo de ese periodo ocurrió en la negociación del presupuesto de 2005, ocurrida a finales de 2004, cuando el PRI y el PRD enmendaron porciones significativas del presupuesto y etiquetaron un sinfín de proyectos, lo que llevó a que el PAN, como partido en el gobierno, votara en contra del presupuesto que, sin embargo, fue aprobado con los votos del PRI y del PRD. Fue entonces que el presidente Fox veta artículos del decreto, pero la Cámara cuestiona su facultad de observar el presupuesto. Eso llevó al presidente de la República a interponer una demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte en contra de la Cámara de Diputados con dos argumentos: primero, que el Ejecutivo sí contaba con atribuciones para vetar el presupuesto; y, segundo, que el Congreso invadía facultades del Ejecutivo cuando creaba proyectos específicos dentro del presupuesto. (*Integralia,* s. f., p. 161)

La resolución de la SCJN favoreció al Poder Ejecutivo al confirmar que éste tenía la facultad de vetar el presupuesto, no obstante, evitó pronunciarse sobre los límites de la facultad del Poder Legislativo para crear nuevos programas y proyectos al momento de modificar el presupuesto. Según un entrevistado, "Esa palabra (modificar) causó un corto circuito en la relación Ejecutivo-Legislativo y fue el inicio de una negociación muy conflictiva aquel año. Sin embargo, el fallo de la Corte ayudó para moderar el ánimo «etiquetador» del Congreso y convirtió al veto en una amenaza creíble" (*Integralia*, s. f., p. 161). Es importante señalar que la facultad de revisión constitucional que le fue otorgada a la SCJN en 1995 le permitió, en 2005,

---

107 Disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/sia/coord/Presupuesto_SIA/documentos/El%20Universal/U30.htm*.

108 Aquí vale la pena recordar que la Constitución de 1857 eliminó al Senado; cuando fue restituido, en 1874 por Lerdo de Tejada, no se le dio la facultad de aprobar el presupuesto.

resolver una disputa entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y resolvió a favor de éste último (Magar, 2014, p. 287).

Durante la era de los gobiernos divididos, la negociación del presupuesto se convirtió en una innegable realidad en la que participó el Poder Legislativo; aunque hay que reconocer que sus debilidades estructurales y la ausencia de profesionalización de los diputados, así como de cuerpos de apoyo verdaderamente capacitados, llevaron a que la discusión sobre el presupuesto fuese eminentemente política.

> Las reformas realizadas al marco legal que regula el proceso presupuestario en México han fortalecido la participación del Poder Legislativo. No obstante, éste no cuenta con las capacidades técnicas y humanas suficientes para procesar la información generada por el Ejecutivo. La Secretaría de Hacienda cuenta con más personal y mayores facilidades que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. (Alvarado, 2019, p. 31)

Luis Carlos Ugalde, en el trabajo multicitado sobre el presupuesto, Merlen Reyes-Hernández *et al*. (2013) y Laura Valencia (2020), entre muchos otros autores, califican abiertamente estas conductas como oportunistas e irresponsables. En los procesos de negociación del presupuesto ha prevalecido la rebatinga política por encima de la discusión responsable de las políticas públicas. En los años de gobierno sin mayoría "…el Congreso abdicó —en los hechos— de su función de control presupuestario y la gobernabilidad ejecutivo-legislativo se construyó sobre prácticas clientelares" (*Integralia*, s. f., p. 16). A pesar de la creación de la ASF, no se logró crear una cultura política de rendición de cuentas con los instrumentos jurídicos y políticos necesarios para controlar al Ejecutivo de manera eficiente.

V. La Auditoría Superior de la Federación, ¿instrumento de control?

El 30 de julio de 1999 la CMH se transformó en la ASF con el propósito de fortalecer la capacidad de control del Poder Legislativo sobre el ejercicio del gasto público y de la Cuenta Pública. Si bien esta reforma afectó a todos los poderes, estaba destinada, principalmente, a favorecer al Poder Legislativo para que pudiera ejercer un control efectivo sobre el Poder Ejecutivo.

En la LVI Legislatura (1994-1997), la última antes de los gobiernos sin mayoría, se presentaron tres iniciativas que tocaban a la CMH, pero que no prosperaron, sino que al final dieron lugar a esta reforma constitucional.

Zedillo presentó la primera el 28 de noviembre de 1995, el Grupo Parlamentario del PAN hizo lo propio el 2 de abril de 1996 y el PRD el 24 de abril de 1997. De acuerdo con la memoria del proceso legislativo, todas las iniciativas coincidían en la necesidad de fortalecer las facultades de supervisión del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en materia de control presupuestario.[109]

A través de esta reforma se cambió el artículo 79, que, originariamente, tenía algunas disposiciones relativas a la Comisión Permanente, mismas que fueron trasladadas al artículo 78, de tal manera que todo lo relacionado con la nueva "entidad de fiscalización superior de la Federación", lo que hoy conocemos como la ASF, quedó concentrado en un desarrollado artículo 79. En el primer párrafo se establece que tendrá autonomía técnica y de gestión, y su función principal es la de fiscalizar *ex post* todo lo relacionado con los recursos federales que sean ejercidos por cualquier ente público. Asimismo, se le otorgan facultades para requerir, en todo momento, información a los entes fiscalizables, y como parte de sus fortalezas más importantes está la de fincar responsabilidades de carácter civil (administrativo) y/o penal a quienes encuentre responsables de malos manejos en el ejercicio del gasto público.

En su fracción II se establece la obligación de entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año posterior a su presentación; es decir, 15 meses después de concluido el ejercicio presupuestal que se está revisando, y es de carácter público. Durante el proceso de análisis la ASF deberá guardar reserva sobre las investigaciones en curso; la ley secundaria establecerá sanciones para los servidores públicos que infrinjan esta disposición.

Mucho se discutió si la ASF estaría a cargo de un cuerpo colegiado, propuesta de Zedillo, o si la dirección debería ser unipersonal, propuesta del PAN y del PRD que, finalmente, fue la postura ganadora. Su titular sería designado por la Cámara de Diputados por mayoría calificada de las dos terceras partes. Zedillo también planteó, de manera infructuosa, que los integrantes del cuerpo colegiado fueran recomendados por el Poder Ejecutivo y que la Cámara de Diputados decidiera.

La iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo y por el PRD proponía reformas a cuatro artículos constitucionales, 73, 74, 78 y 79, y la reforma de 1999 se limitó a estos cuatro artículos. Por su parte, la iniciativa del PAN

[109] Poder Judicial, Memoria del Proceso Legislativo correspondiente a la Reforma Constitucional del 30 de julio de 1999, disponible en: *https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/145%20-%2030%20JUL%201999.pdf* (fecha de consulta: 18 de julio de 2023).

fue la más amplia, pues abarcaba catorce artículos: 26, 59, 61, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97, y si bien tenía como objetivo replantear el papel de la CMH, sin cambiarle de nombre, iba mucho más allá. A decir de la propia exposición de motivos, buscaba "redignificar" al Poder Legislativo a través de la institucionalización de la pluralidad en las comisiones de ambas cámaras; de la ampliación de los periodos de sesiones del Congreso; de darle facultades al Congreso para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; de eliminar la posibilidad del llamado *pocket veto* por parte del presidente, entre las más importantes. Muchas de estas reformas, como lo refleja este mismo trabajo, se incorporaron, pero no como parte de la transformación de la CMH.

Al momento de discutir el dictamen, según consta en el *Diario de los Debates*, ya a finales de 1998 el PRD radicalizó su postura e intentó que la ASF fuese un organismo constitucional autónomo desvinculado por completo del Poder Legislativo, propuesta que no prosperó. La ASF goza de grandes márgenes de autonomía, pero es considerado un organismo técnico especializado de la Comisión de Vigilancia, que, de acuerdo con la LOC del 3 de septiembre de 1999, recibió el nombre de Comisión de Vigilancia de la CMH.

En los veintiún años de gobiernos divididos hubo tres leyes relacionadas con la fiscalización. El 29 de diciembre de 2000 se promulgó la primera Ley de Fiscalización Superior de la Federación; el 29 de mayo de 2009 la sustituyó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y por último, el 18 de julio de 2016, en el contexto de la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se aprobó la tercera ley en la materia, aunque no cambió de nombre. En todos los casos se trató de reforzar las normas para incrementar la exigencia, primero sobre el Poder Ejecutivo y después sobre todos los entes fiscalizados, cualquiera que ejerciera recursos públicos federales.[110]

Desde sus orígenes y hasta la fecha, la ASF es un órgano técnico de la Comisión de Vigilancia, cuya principal responsabilidad es entregarle a ésta su informe sobre la revisión de la Cuenta Pública. A su vez, la Comisión de Vigilancia debe someter al Pleno de la Cámara de Diputados la aprobación de la propia Cuenta Pública.

> El proceso de institucionalización del órgano superior de fiscalización en los años recientes ha presentado un avance significativo para el cumplimiento de esta tarea, pero el riesgo de que la revisión de la cuenta pública quede some-

[110] Muchos estados fueron cambiando, al menos de nombre, a sus entidades de fiscalización. El artículo 116, fracción II, sólo obliga a que las entidades estatales de fiscalización sean órganos con autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus facultades.

> tida a intereses partidistas sigue latente y es un problema recurrente causado por los controles políticos con que cuenta la Comisión de Vigilancia sobre la Auditoría. Mientras que la Auditoría cuenta con plazos fatales y sanciones directas a sus funcionarios por incumplimiento, la Comisión de Vigilancia carece de los mismos y puede retrasar la entrega al Pleno de los informes de la Auditoría.
>
> En los últimos seis años, la Auditoría ha entregado a la Cámara de Diputados los informes del resultado de revisión y fiscalización de la cuenta pública dentro de los plazos fijados por ley, pero la Cámara de Diputados ha retrasado la aprobación de tales informes. (Casar *et al.*, 2010, p. 357)

De esta forma, la capacidad de control del Poder Legislativo siempre quedó supeditada a la voluntad política de los partidos en el Congreso. En varias ocasiones la Cuenta Pública fue rechazada por el Pleno de la Cámara de Diputados, y en otras, la Comisión de Vigilancia no la sometió al Pleno. El rechazo de la Cuenta Pública solamente significa una sanción política en contra del Poder Ejecutivo, ya que no hay previsión sobre las consecuencias legales de un rechazo general. También hay que hacer notar que, si bien la Comisión de Vigilancia debe vigilar que la ASF cumpla con los plazos establecidos en la ley para la entrega de sus informes, si la Comisión no revisa el informe ni lo somete al Pleno, no hay sanciones administrativas ni consecuencias políticas para la Cámara de Diputados. La ASF puede hacer recomendaciones y, en su caso, sancionar a los sujetos fiscalizados, con independencia de que la Comisión de Vigilancia someta o no al Pleno el informe. Los legisladores no tienen competencia para alterar el informe entregado por la ASF; la autonomía operativa de este organismo alcanza para que directamente establezca comunicación con los sujetos obligados y les solicite aclaraciones, establezca sanciones administrativas y, en su caso, dé vista a la Fiscalía General de la República, antes Procuraduría General de la República (PGR).[111]

Es función de la ASF revisar el ejercicio del gasto público en una concepción amplia, lo que debe implicar la rendición de cuentas en un Estado democrático.[112] No sólo se trata de evitar desvíos económicos y malversación de fondos; el auditor superior también debe asegurarse de que toda entidad que ejerce recursos federales cumpla con la normativa y evalúe en

---

[111] Véase la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, especialmente los artículos 36 al 39. Disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf*.

[112] Véase Schedler, Andrea, "¿Qué es la rendición de cuentas?", México, IFAI, 2004, disponible en: *https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/Cuadernillo%2003%20B.pdf* (fecha de consulta: 26 de diciembre de 2023).

qué medida las políticas públicas logran los objetivos que se han planteado. Es decir, también hay auditorías al desempeño, y las recomendaciones de la ASF pueden referirse a la implementación de mejoras para alcanzar los objetivos que le marca la normativa a cada institución, no solamente a señalamientos de actos de corrupción o malversación de fondos.

Vale la pena reflexionar en las primeras resistencias que esta nueva forma de fiscalización de la Cuenta Pública generó en diversas entidades públicas; a pesar de que desde la ley de 2000, en su artículo 2o., definía a las entidades fiscalizadas como: "Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales". Ello no evitó que algunas instituciones, en nombre del federalismo o de su autonomía, se ampararan para evitar el escrutinio de la ASF. Un ejemplo emblemático fueron las universidades públicas que acudieron a la SCJN, aunque no les dio la razón.[113]

Por último, en el sexenio de Peña Nieto se crearon tanto el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, como el ya mencionado SNA, y la ASF forma parte de ambos.

VI. El Pacto por México: otra vez legislar por encima de los legisladores

El Pacto por México merece un tratamiento aparte porque logró sacar adelante algunas de las llamadas reformas estructurales que los tres presidentes anteriores habían intentado sin éxito. En los veintiún años de gobiernos divididos, en México no hubo ingobernabilidad ni parálisis legislativa, pero el PRI fue muy hábil para obstaculizar a los dos presidentes panistas; tanto Vicente Fox como Felipe Calderón[114] vieron seriamente acotadas sus posibi-

[113] Autonomía universitaria. No se viola por la verificación que haga la entidad de fiscalización superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda) de los subsidios federales que se otorgan a las universidades públicas. 2a. CXXI/2002. Amparo en Revisión 317/2001, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 30 de agosto de 2002. Cinco votos, ponente: Mariano Azuela Güitrón, secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot, instancia: Segunda Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, p. 396, Tesis Aislada (citada por Hernández, 2016, p. 405).

[114] Podemos considerar que Vicente Fox y Felipe Calderón fueron presidentes relativamente débiles, si atendemos a un conjunto de factores entre los cuales están: de las cuatro

lidades de llevar a cabo algunas de las reformas necesarias para cumplir con sus promesas de campaña, en especial las reformas en materia energética (petróleo y electricidad); de telecomunicaciones (teléfono, internet, radio y televisión); fiscal, y educativa.[115]

> La consigna entre los diferentes partidos parecía ir en sentido de bloquear aquellas iniciativas que pudieran impulsar el éxito del gobierno, a menos que el gobernante fuera del propio partido. Iniciativas, como la de permitir contratos de riesgo en la exploración petrolera, habían sido presentadas alternadamente por el PRI y el PAN durante los sexenios zedillista, foxista y calderonista para, en cada caso, resultar bloqueadas por el partido que no se encontraba en la Presidencia. Las políticas fiscal, energética, de seguridad laboral y educativa habían sido aspectos centrales en las campañas de los tres principales candidatos en las contiendas presidenciales de 2000, 2006 y 2012, pero más que la búsqueda de acuerdos, los partidos parecían coincidir en la intención de impedir que sus oponentes capitalizaran el éxito de las reformas.
>
> Después de al menos cinco legislaturas de obstrucción constante, los fracasos del gobierno ya no podían atribuirse únicamente a la incompetencia presidencial. (Mirón, 2014, p. 142)

Paradójicamente, estas fueron las materias centrales cuando el PRI regresó al poder en 2012, e impulsadas a través de lo que conocimos como el Pacto por México, sin duda fue una innovadora forma de negociación entre los tres principales partidos, el PRI, el PAN y el PRD. Carlos Elizondo (2017) describe el peculiar proceso de construcción de este acuerdo como una iniciativa del PRD —en concreto, de la fracción perredista conocida como Nueva Izquierda—, que propuso al PRI iniciar el gobierno de Peña Nieto con una gran coalición a la que se sumó el PAN. Cada uno de estos tres grandes socios consideró, por diferentes razones, que podría resultarles rentable esta nueva forma de negociación.

Hay dos elementos objetivos que, no cabe duda, pesaron en sus respectivas decisiones. El primero, que el desempeño económico de México había estado francamente limitado en los quince años que habían transcurrido de gobierno dividido. El segundo, que al Poder Legislativo se le señalaba cada

---

legislaturas correspondientes, sólo en una el PAN fue la primera minoría en la Cámara de Diputados, en las otras tres fue el PRI; el PRI siempre tuvo más gobernadores que el PAN. Si bien Fox gozó de lo que se conoció como "bono democrático", Calderón llegó al poder con el cuestionamiento del PRD y su reclamo por un supuesto fraude electoral.

115 De acuerdo con reiteradas recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, estas reformas eran necesarias para poder darle un impulso cualitativo al crecimiento del PIB en México (Elizondo, 2017).

vez con mayor frecuencia el estar dominado por una *partidocracia* que acusaba a las élites partidistas de estar más interesadas en defender sus propios intereses que en comprometerse con generar mejores condiciones políticas y económicas que sirvieran al país por encima de sus mezquinas preocupaciones (Mirón, 2014). Un proceso innegable de lo que Katz y Mair (2018) llamaron "la cartelización de los partidos políticos".

Al día siguiente de la toma de posesión, Enrique Peña Nieto encabezó la ceremonia de la firma del Pacto por México, en la que participaron los líderes de los tres partidos junto con líderes de la sociedad civil, así como un grupo de prominentes empresarios.

> Para acordar una agenda común entre los tres principales partidos, el Pacto tuvo que incluir una gran cantidad de objetivos. Había un total de 95 acuerdos que descansaban en cinco categorías: gobernanza democrática; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; derechos y libertades; seguridad y justicia; y crecimiento económico, empleo y productividad. (Elizondo, 2017, p. 28)[116]

Si uno lee el texto del Pacto, es fácil descubrir que entre los 95 acuerdos hay grandes diferencias cualitativas, que van desde los principales elementos de la agenda priista en su regreso al poder hasta cosas verdaderamente nimias que muy pronto quedarían en el olvido. La gran mayoría de los acuerdos quedó sólo en buenas intenciones, quizá porque estaban, de alguna manera, diseñados en esa lógica, o quizá porque eran verdaderamente inalcanzables, muchos de ellos nunca hubo la menor intención de cumplirlos, pero fueron agregados sólo para, al final, cerrar el Pacto con la firma de los tres grandes partidos.

No obstante, se dieron importantes reformas constitucionales producto del Pacto en los primeros dos años del gobierno de Peña Nieto. De acuerdo con Elizondo, las principales reformas fueron las siguientes: de transparencia y acceso a la información pública; en competencia económica y telecomunicaciones; la político-electoral; la educativa; la energética, y la aprobación del Código Único de Procedimientos Penales. En todos los casos fueron aprobadas por consensos muy amplios, por encima del 70%, y en algunos casos hasta con más del 90%.[117]

---

[116] El texto completo del Pacto por México puede consultarse en: *https://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/sites/default/files/pacto_por_mexico.pdf* (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

[117] El SNA, a pesar de ser uno de los compromisos del Pacto por México, ya no se aprobó con la misma mecánica de discusión entre los tres partidos. El Pacto, y para todo efecto práctico el sexenio de Peña Nieto, se agotó en noviembre de 2014, después de que en ese

> Peña Nieto impulsó sus reformas mayores en las áreas de educación, energía, competencia económica, transparencia y el sistema electoral. Este conjunto de reformas tocaron cerca del 60 por ciento del número total de artículos constitucionales y adicionaron un inmenso y detallado cuerpo de artículos transitorios para el desarrollo de las políticas públicas en las áreas mencionadas. (Pozas *et al.*, 2020, p. 8)

El proceso de construcción de la agenda del Pacto por México, así como la redacción de cada una de las reformas constitucionales, merecen una reflexión, ya que éste fue deslocalizado del Congreso y se contó con la mínima participación de los legisladores; ninguna de ellas se "construyó" en el Senado o en la Cámara de Diputados. Fue en la Segob donde se realizó todo el proceso de negociación y redacción, en el que los grandes protagonistas fueron los presidentes de los partidos, auxiliados por un pequeño grupo de todas sus confianzas. La siguiente cita, a pesar de ser muy extensa, sirve para ilustrar cómo es que se generaron tantos acuerdos en un tiempo récord:

> Ponerse de acuerdo en un pacto entre líderes de la oposición y el gobierno era una cosa, pero, contar con la disciplina de los legisladores para que votaran por él, era otra. La mecánica para que no se atoraran las reformas en el Congreso fue redactarlas en la secrecía del Pacto. Sólo hasta que los líderes de los tres partidos aprobaran su contenido, se enviaba al Congreso y se permitía a los grupos de interés afectados revisarla. Si bien se dosificaba su presentación ante el Congreso, las discusiones respecto de los temas sustantivos, salvo el energético, se trabajaban en paralelo. Para evitar ser presionados por los intereses afectados, el gobierno y los dos partidos de oposición optaron por minimizar el contacto con ellos mientras se redactaban las reformas…
>
> Las reformas constitucionales, que se enviaban al Congreso sólo hasta que se llegaba a un consenso entre los miembros del Pacto, eran empujadas rápidamente a través de ambas cámaras para disminuir la presión de los grupos

---

año se conjuntaran tres eventos de los que el presidente nunca pudo recuperarse: el 30 de junio fue la masacre de Tlatlaya, en la que 22 civiles murieron a manos del Ejército; el 26 de septiembre desaparecieron los 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa, hecho en el que se presume la complicidad del crimen organizado con las Fuerzas Armadas y las autoridades municipales de Iguala, Guerrero, y finalmente, el 9 de noviembre estalló el escándalo conocido como la "Casa Blanca", referido a la adquisición, por parte del presidente, de un inmueble en una de las colonias de mayor lujo en la Ciudad de México. Después de estos tres eventos la popularidad del presidente cayó sin que pudiera recuperarse en el resto del sexenio (Carrillo, 2022). La discusión y aprobación del Sistema Nacional se dio en este contexto de descrédito, a través de un procedimiento de lo que se llamó "Parlamento Abierto", en el que la sociedad civil se convirtió en el motor de la discusión. No resulta una exageración decir que el SNA fue una imposición no sólo al presidente, sino también a los partidos.

> de interés. Por ejemplo, la reforma al Artículo 28, que redefinió las reglas para las telecomunicaciones y, más generalmente, la competencia económica, fue una profunda reforma constitucional cuyo texto, incluyendo un artículo transitorio, tenía 3 782 palabras (como referencia, la Constitución de Estados Unidos tiene, en total, 4 400 palabras) fue presentada a la Cámara de Diputados el 11 de marzo de 2013 y aprobada en el Senado el 21 de marzo. Pasarla a través de ambas cámaras para conseguir la aprobación final tomó sólo 14 días. (Elizondo, 2017, p. 29)

Difícilmente podemos pensar que los acuerdos aprobados en el contexto del Pacto son signo de una mejor institucionalización del Congreso o de la madurez del pluralismo político mexicano, cuando las iniciativas de ley se hicieron en la Segob (Poder Ejecutivo), no se discutieron en comisiones y el método de aprobación de las principales reformas constitucionales se logró a través de pagos directos a cada uno de los legisladores que votaron a favor de las reformas. Los legisladores Ricardo Monreal, en ese momento militante de Movimiento Ciudadano, y Javier Corral, del PAN,[118] denunciaron el método de pagos a los líderes parlamentarios, para que ellos, a su vez, los distribuyeran entre los legisladores que habían votado a favor; ambos mostraron evidencia de las transferencias de la Tesorería de la Federación. El desenmascaramiento de este mecanismo de "corrupción legalizada" abonó al desprestigio de los partidos políticos y fortaleció la concepción de que la nueva democracia mexicana sólo funcionaba a partir de un pacto de complicidades entre las élites partidistas.

No es sencillo hacer un balance justo sobre el papel que jugó el Poder Legislativo en las siete legislaturas de gobiernos sin mayoría. Es claro que desde antes de 1997 había una preocupación de las oposiciones por impulsar reformas constitucionales y legales que empoderaran al Legislativo con dos preocupaciones centrales, complementarias pero diferentes: por un lado, establecer un nuevo sistema de controles y equilibrios que acotara tanto las facultades constitucionales como las metaconstitucionales del presidente; por otro lado, la "redignificación" del Poder Legislativo suponía tanto la institucionalización de la pluralidad como la profesionalización de éste.

La gobernanza del Congreso abrazó la pluralidad, reconoció la fuerza de los partidos políticos y, al menos, los tres partidos principales coparticiparon en sus decisiones más importantes. Sin embargo, la consolidación democrática se vio rápidamente ralentizada por la rápida cartelización de

[118] Ricardo Monreal ha sido militante del PRI, del PRD, de Movimiento Ciudadano y de Morena. Por su parte, Javier Corral militó en el PAN hasta que, en 2023, renunció a su origen panista para sumarse a las filas de Morena.

los partidos en el terreno electoral, en el ejercicio del gobierno y en su labor legislativa. No hubo un solo espacio de la esfera pública en el que el comportamiento de todos los partidos no correspondiera a la deformación de la conducta de cartel económico que tan claramente han descrito Katz y Mair. El proceso de cartelización ha sido acompañado por la sustitución de militantes por clientelas electorales y un acelerado proceso de corrupción en el ejercicio del poder. Sin pudor alguno, la voluntad de las y los legisladores ha sido pagada, tanto en metálico como en cuotas de poder.

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9kxnkp
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial SB
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo cuarto

REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LA ERA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS: ¿HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO?

I. Condiciones políticas de obstrucción, colaboración y complicidad

El objetivo de esta sección es dar cuenta de las reformas constitucionales que se aprobaron en los veintiún años de los gobiernos sin mayoría y analizar cuáles de ellas tienen mayor incidencia en el proceso de consolidación del neonato régimen democrático. Primero haré unas reflexiones generales; después veremos el total de reformas cuantificadas y explicadas por decreto, cuáles eran las diferentes coaliciones que podían lograr la mayoría requerida y, finalmente, presentaré un somero análisis cualitativo de algunas de ellas ordenadas por sexenio y por los temas que considero más relevantes para el fortalecimiento de la democracia.

Para valorar este periodo de reformas constitucionales tomaremos en cuenta la perspectiva de los autores que analizan las características de los cambios normativos políticos y sociales en clave de procesos de consolidación o, en su caso, tendencias que debilitan a la democracia. Diamond y Morlino (2005) consideran que la consolidación de la democracia requiere fortalecer diversos aspectos del sistema político que trascienden las elecciones competitivas; entre las más importantes acciones que tienden a fortalecer las libertades fundamentales se encuentran: el sistema de rendición de cuentas vertical y horizontal, la responsividad y la participación. Por su parte, cuando Dahl (1971) habla de poliarquía, también hace alusión a las características que refuerzan el carácter democrático de un régimen: libertad de asociación, organización, elecciones competitivas y justas; libertad de pensamiento y de expresión, que permitan la existencia de fuentes alternativas de información e instituciones capaces de controlar el poder, entre las más importantes. Rosanvallon (2015) asegura que el buen gobier-

no debe trascender a los procesos electorales; igualmente, Sartori (1987) o Przeworski ofrecen herramientas de análisis para determinar la fortaleza o debilidad de las democracias, después de alcanzada la democracia procedimental (Bobbio, 1986).

En términos generales, se puede afirmar que la tercera ola de democratización (Huntington, 1991) en América Latina estuvo marcada por la promulgación de nuevos pactos constitucionales que dieron estructura a los nuevos regímenes, lo que les permitió, simbólicamente, marcar un antes, autoritario, y un después, democrático.[119] En México, como ya hemos señalado, no hubo este momento fundacional que abrogara la Constitución de 1917 y promulgara una nueva; tuvimos lo que Elizondo y Nacif (2002) llamaron "cambio sin ruptura", o lo que Merino denominó "transición votada" (2003). En México la transformación del sistema político se ha hecho a partir de múltiples reformas constitucionales, todas ellas parciales, sin una carta de navegación previa, con innegables avances, terribles contradicciones y algunas contrarreformas.

A pesar de que la Constitución mexicana es, en principio, rígida —o sea, difícil de modificar—, la realidad es que en todas las épocas de la historia posrevolucionaria ha habido un gran número de enmiendas. Juristas y politólogos han tratado de explicar este fenómeno; antes de 1997 el argumento principal descansaba en la hegemonía del partido en el poder que logró las siete décadas de priismo por su gran capacidad de adaptación a través de reformas constitucionales, ya que no enfrentaba resistencia parlamentaria para introducir cambios. En ese sentido, se esperaba que en los gobiernos sin mayoría fuera sumamente complicado introducir innovaciones en la Constitución. Sin embargo, la sola revisión cuantitativa del número de decretos aprobados entre 1997 y 2018 desmiente esa hipótesis; como veremos a continuación, la Constitución siguió reformándose consistentemente, lo que ha provocado un texto constitucional tan voluminoso como farragoso y desordenado (Pozas *et al.*, 2020; Valadés & Fix-Fierro, 2016).[120]

---

[119] Algunas de las Constituciones más importantes de la región, promulgadas en el último cuarto del siglo XX, son: Argentina (1994), Bolivia (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1980), Ecuador (1979), Guatemala (1985), Panamá (1983), Paraguay (1992), Perú (1979), República Dominicana (1996) y Uruguay (1997). Este periodo se conoce como "neoconstitucionalismo latinoamericano".

[120] Tena Ramírez, autor clásico del constitucionalismo mexicano, inventó, sin asomo de sarcasmo, el concepto de "constituyente permanente". Hasta ahora, en México nunca se han establecido artículos irreformables por definición, como sí los hay en muchas de las Constituciones nuevas latinoamericanas; tampoco se ha introducido la obligación de someter a referéndum (aprobación de toda la población en votación directa) las reformas constitucionales (Casar & Marván, 2014).

Ríos de tinta han corrido para tratar de explicar este activismo reformista. Casar y Marván (2014) proponen una tesis general, común a todos los periodos estudiados, la fe de los mexicanos en general y de la clase política en particular, en que no hay mal nacional que no pueda ser remediado por una reforma constitucional. Estos autores contabilizan los decretos de reformas constitucionales entre 1917 y 2018, dividiéndolos en seis periodos y tomando en cuenta el grado de pluralización representada en el Congreso. Primera etapa, entre 1917 y 1928, la época del "Faccionalismo sin disciplina parlamentaria", donde hubo siete decretos de reforma. Segunda, el periodo de 1928 a 1946, al que llamaron "Surgimiento y consolidación del partido único y de la disciplina de los legisladores"; se aprobaron 32 decretos. Tercera, entre 1946 y 1963, "La época del partido hegemónico"; se aprobaron 22 decretos. Cuarta, periodo que va de 1964 a 1978, llamada por estos autores el tiempo del "Partido dominante y pluralismo moderado"; se aprobaron 29 decretos de reforma constitucional. Quinta, que va de 1979 hasta 1997, llamada por ellos "Del partido dominante al mayoritario"; fueron 48 decretos de reforma constitucional. Sexta y última, la "Era de los gobiernos sin mayoría"; es decir, entre 1997 y 2018,[121] fueron 103 los decretos de reforma constitucional.

Desde que se promulgó la Constitución de 1917 y hasta el 30 de noviembre de 2018, se aprobaron 247 decretos de reformas, y el 42.73% corresponde a los veintiún años de gobiernos divididos. Ahora bien, si ponemos atención al promedio de decretos aprobados por año en los 101 años que transcurrieron entre 1917 y 2018, fue de 2.38, pero si tomamos en cuenta solamente lo aprobado en los veintiún años de gobiernos divididos, el promedio sube a más del doble, son 4.9 por año. Si contabilizamos las reformas por artículo, el número puede llegar a ser todavía más impactante: tenemos 374 artículos reformados durante los cuatro sexenios, en una Constitución que sólo cuenta con 136 artículos; es decir, hubo suficientes reformas como para reescribirla más de dos veces.

En la tabla 5 tenemos el número de decretos aprobados por Legislatura. En las primeras legislaturas de Calderón (2006-2009) y en las de Peña Nieto (2012-2015), fueron en las que más decretos de reforma se aprobaron, 22 y 26, respectivamente. El presidente al que más trabajo le costó reformar la Constitución fue a Fox, pues sólo pudo introducir cinco decretos, lo que sin duda frenó su proyecto presidencial; el PRI se propuso que el sexenio de Fox fuese un fracaso, o al menos de éxitos limitados. En la tabla 6 tenemos el número de artículos reformados por sexenio; nuevamente Peña Nieto es el presidente que más artículos reformó (155) y Fox el que menos (31).

[121] El texto de Casar y Marván llega hasta 2012, pero incluyo hasta 2018 en el mismo periodo, ya que se mantiene la misma condición de gobierno sin mayoría o gobierno dividido.

Tabla 5. Número de decretos de reforma constitucional por Legislatura

Legislatura	*Número de decretos*
LVII (1997-2000)	13
LVIII (2000-2003)	5
LIX (2003-2006)	12
LX (2006-2009)	22
LXI (2009-2012)	15
LXII (2012-2015)	26
LXIII (2015-2018)	10
Total	103

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, disponibles en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso* (fecha de consulta: 20 de abril de 2023).

Tabla 6. Número de artículos reformados por sexenio

Presidente	*Número de artículos reformados*
Ernesto Zedillo Ponce de León	78
Vicente Fox Quesada	31
Felipe Calderón Hinojosa	110
Enrique Peña Nieto	155
Total	374

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados, disponibles en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm* (fecha de consulta: 13 mayo de 2023).

¿Por qué entonces hay un prejuicio tan extendido que dice que los presidentes de los gobiernos divididos se enfrentaron sistemáticamente con un bloqueo por parte de las oposiciones, que les impidió sacar adelante su proyecto de gobierno? Por paradójico que parezca, hay buenas razones que han alimentado el mito de la parálisis. Hubo algunos fracasos emblemáticos a importantes iniciativas presidenciales, en especial en las primeras dos legislaturas, la última de Zedillo y la primera de Fox. Por ejemplo, Zedillo no logró pasar la reforma constitucional en materia indígena, con la que se pretendía buscar una salida constitucional al conflicto desatado el 1o. de enero de 1994 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y tampoco pasó su propuesta de reforma en materia energética. Fox, por su parte, presentó seis iniciativas de reformas constitucionales, de las cuales le rechazaron tres muy importantes: la energética, la penal y la fiscal.

También hubo otros enfrentamientos claros entre un Poder Legislativo empoderado que, al menos en términos relativos, menguó la fuerza otrora incontestable del Ejecutivo; sucedieron algunas negativas a iniciativas y solicitudes del presidente que, en su momento, fueron altamente mediáticas, como por ejemplo, haberles negado a ambos la posibilidad de salir a una gira de trabajo al extranjero sin ninguna razón de fondo, o el rechazo de todas las oposiciones a la miscelánea fiscal presentada por Zedillo en 1997 (Pérez & Torres, 2021).

Es innegable que hay un quiebre en la relación entre ambos poderes, y ya referimos que el Ejecutivo deja de ser la única fuente de iniciativas legales, incluidas las reformas constitucionales; también es cierto que no todas las iniciativas presentadas desde la presidencia se aprobaron; la negociación entre partidos se convirtió en algo indispensable; en no pocas ocasiones éstas fueron completamente "desfiguradas" en el ánimo de generar el consenso necesario para su aprobación. Asimismo, ya habíamos comentado que en muchas ocasiones las iniciativas fueron presentadas por el partido del presidente y no directamente por el titular del Ejecutivo, buscando con esto incrementar sus posibilidades de aprobación. Se presentaron casos extremos en los que la iniciativa era introducida por un legislador de otro partido con el que previamente se había pactado un acuerdo. Así, ninguno de los cuatro presidentes logró que pasaran todas las reformas constitucionales que habían propuesto.

Si observamos la tabla 7, podemos ver con claridad que Calderón y Peña Nieto fueron más eficaces que Zedillo y Fox en dos sentidos: en el número total de reformas constitucionales aprobadas, así como en la proporción de las que presentó directamente el Ejecutivo y fueron aprobadas.

Desde una perspectiva optimista, podríamos decir que fue desapareciendo lo que Laura Valencia (2020) denominó "parlamentarismo salvaje", para entrar en un periodo de "parlamentarismo racionalizado". Sin embargo, no debemos olvidar que, tanto en la aprobación del presupuesto como en la aprobación de reformas constitucionales, en muchas ocasiones la racionalidad la introdujo el beneficio personal de los legisladores. Como dije en el capítulo anterior, hay evidencia de que en algunas ocasiones los votos se pagaron, ya fuera con la aprobación de fondos para determinadas obras públicas de las que los legisladores obtenían ganancias directas a través de las constructoras, o inclusive con dinero en efectivo que salía directamente de las arcas de la Tesorería de la Federación a las cuentas de los legisladores.

Tabla 7. Iniciativas de reformas constitucionales presentadas por el Ejecutivo y aprobadas por el Congreso (1997-2018)

Legislatura	*Presidente*	*Presentadas*	*Aprobadas*
LVII (1997-2000)	Zedillo	4	2
LVIII (2000 -2003)	Fox	6	3
LIX (2003-2006)	Fox	8	3
LX (2006-2009)	Calderón	6	5
LXI (2009-2012)	Calderón	2	2
LXII (2012-2015)	Peña Nieto	10	6
LXIII (2015-2018)	Peña Nieto	10	3
Total		46	24

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa, disponible en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso* (fecha de consulta: 20 de abril de 2023).

Después de la reforma político-electoral de 1996 se estableció que ningún partido político, por sí mismo, podría tener más de 300 curules, es decir,

el 60% de la Cámara de Diputados, habida cuenta de que para reformar la Constitución se necesita la aprobación calificada de las dos terceras partes, 66%, o sea, 330 votos. Lo que se estableció fue que ningún partido podría, por sí mismo, reformar la Constitución, lo que significa que es indispensable generar acuerdos por lo menos entre dos fuerzas políticas.

Teóricamente, entre los elementos que más influyen para conseguir una coalición parlamentaria están: la distribución de curules entre los partidos políticos; la cercanía ideológica de los partidos de oposición con el partido gobernante (Sartori, 1976), y la capacidad de las élites partidistas de disciplinar a sus legisladores. En México, entre 1997 y 2018 las principales decisiones políticas del país dependieron de los acuerdos entre las tres principales fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD, y en general, no hubo coaliciones estables; hubo la necesidad de construir acuerdo por acuerdo en cada votación. Tanto el PRI como el PAN, en su calidad de partidos en el gobierno, tuvieron una innegable obsesión por conseguir amplias mayorías para reformar la Constitución, por lo que es posible afirmar que partieron siempre del supuesto de que la legitimidad de lo aprobado dependía de manera directa de la amplitud de la coalición aprobadora.

> Las coaliciones amplias no son positivas ni negativas en sí mismas. En algunos casos como en el derecho a la alimentación o incluso la inclusión de la iniciativa ciudadana, revela un consenso generalizado sobre un derecho o una política pública. En otros, la conducta de intentar coaliciones más amplias termina por desfigurar el propósito de las iniciativas. Muestra también una concepción —errónea y nociva— de que mientras más amplia sea la coalición más legitimidad tiene la reforma. (Casar & Marván, 2014, p. 40)

II. Reformas constitucionales: entre la consolidación democrática y el febril activismo de tres partidos

A continuación, ofreceré un panorama general de aquellos decretos de reforma constitucional que pudieran haber afectado, de manera directa, en el proceso de consolidación democrática. Hay que reconocer que hubo reformas, tanto en la llamada parte dogmática, que se refiere a la definición de los derechos fundamentales, como en la parte orgánica, referida a la organización del Estado. Lo que aquí presento es un análisis organizado por sexenio y por temática. Los temas que considero relevantes para el análisis son: 1) reconocimiento y ampliación en materia de derechos fundamentales; 2) relación

entre poderes, aquí incluiré la aparición de los OCA; 3) participación política y derechos electorales; 4) seguridad, administración y procuración de justicia, en un sentido lato que incluye las reformas relacionadas con la materia penal; 5) rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio gubernamental, y 6) el papel del Estado en la economía.[122] Como se verá enseguida, un decreto puede tener efectos importantes en más de uno de los temas señalados.

Primero, con respecto a la ampliación de derechos fundamentales, el llamado Constituyente Permanente introdujo avances sustanciales en la Constitución a través de múltiples reformas, no necesariamente coherentes, pero sin lugar a duda, progresivas. En una doble vertiente, por un lado, la ampliación de los derechos fundamentales; por otro, el fortalecimiento institucional de las entidades del Estado que deberán protegerlos (Pou, 2014). Estas reformas son aprobadas por altos consensos, cercanos a la unanimidad, por dos razones: la primera, que políticamente es muy costoso oponerse a ellas; la segunda, que en México se ha separado la ampliación de derechos, en términos constitucionales, de la creación de verdaderas políticas públicas a las que se les asigne presupuesto para su efectiva garantía (Casar & Marván, 2014). Estas reformas rara vez estuvieron acompañadas del diseño de políticas públicas que contaran con presupuesto federal; en ese sentido, su efectividad fue muy limitada. Como bien plantean Stephen Holmes y Cass Sunstein (1999), los derechos, al imponer una obligación moral, deben pasar del "deber" (*ought*) al "poder" (*can*), y es precisamente el Estado el que debe ocuparse de fondear con impuestos esas nuevas obligaciones. En el caso mexicano rara vez se ha hecho esto, lo que genera que muchas de estas reformas acabaran siendo casi declarativas de buenos propósitos.

Segundo, la relación entre los tres poderes y el sistema de controles y equilibrios fue reformada en múltiples ocasiones, disminuyó el poder del Ejecutivo y tanto el Legislativo como el Judicial fueron fortalecidos, sin embargo, todavía no podemos decir que hubo una verdadera construcción de un

[122] Como quedó establecido en la introducción, ni las reformas relacionadas con la seguridad pública ni las reformas que incidieron en el papel del Estado en la economía, están directamente vinculadas con el proceso de consolidación democrática. Sin embargo, dada la importancia de ambos temas en los cuatro sexenios, me pareció que debían formar parte del análisis. El tema de seguridad pública, procuración y administración de justicia fue crítico; muchas de las propuestas fueron de carácter punitivo, lo que no necesariamente contribuyó al fortalecimiento de la democracia, en especial porque no mejoró la capacidad del Estado en materia de seguridad pública ni disminuyó la impunidad. Por otra parte, en el sexenio de Peña Nieto, el Pacto por México supuso una nueva forma de concebir el papel del Estado como acelerador del desarrollo económico. Su negociación estuvo enmarcada en el acuerdo de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

sistema de controles democrático y robusto, en el sentido que Lowenstein propone (Huerta, 2010). De acuerdo con Valadés (2018), la tibieza y algunas regresiones de estos cambios son algunas de las razones que han impedido la transformación de un régimen de presidencialismo autoritario en un sistema presidencial democrático. Por su parte, Eric Magar (2014) señala que, en materia de control entre poderes, fueron muy pocas las reformas relevantes, y, en todo caso, resultaron insuficientes para crear un efectivo sistema de control entre poderes.

En este periodo aparecen los OCA; se crean instituciones especializadas en un tema o función que es considerado demasiado importante como para que esté sujeto a la voluntad política del presidente en turno o de la mayoría legislativa (Salazar, 2017). Esta tendencia a crear OCA fue una apuesta por generar un sistema de controles y equilibrios mucho más sofisticado, y en todos los casos acotan al Poder Ejecutivo e incrementan las facultades del Legislativo en el nombramiento de las personas titulares que formarán parte del cuerpo colegiado correspondiente.

En tercer lugar, tenemos las reformas en materia de participación política y derechos electorales, que buscan consolidar lo alcanzado hasta 1996, las condiciones de equidad en la contienda. Con la reforma de 2007 se impusieron serias limitaciones a la actividad político-electoral del partido en el poder, el llamado *incumbent* debería mantenerse al margen y no podría, en ningún momento, hablar a favor del candidato de su partido ni presumir los logros de su gobierno. Se introdujo la prohibición de comprar tiempo aire en los medios electrónicos a cualquier persona física o moral, al tiempo que se otorgó tiempo de manera gratuita a las personas candidatas y los partidos políticos. En 2014 el proceso de nacionalización del sistema electoral introdujo una gran complejidad en el marco normativo: por primera vez se aprobaron algunas formas de democracia directa o democracia participativa (Marván & Navarro, 2019).

Cuarto, el tema de la seguridad pública. El crecimiento de las actividades del crimen organizado y la incapacidad institucional para la procuración y administración de justicia elevó a niveles alarmantes la impunidad, tanto en crímenes del fuero común como en aquellos del fuero federal. Éste fue un problema central durante este periodo, e impactó directamente sobre la legitimidad de los gobiernos. Se buscó, sin éxito, hacerle frente a través de las reformas en el tema de seguridad pública, administración y procuración de justicia (Carbonell, 2014).

Quinto, se introdujo un tema nuevo en el sistema político mexicano: la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental. Para ello hubo, primero, innovación legal, y posteriormente, las reformas constitucio-

nales para institucionalizar la nueva concepción del derecho a la información. Los cambios, relacionados tanto con la rendición de cuentas como con la prevención y combate a la corrupción, están estrechamente vinculados, ya que, conforme avanzó el periodo de los gobiernos sin mayoría, ésta se extendió en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Tanto en materia de acceso a la información como en materia anticorrupción se crearon sendos sistemas nacionales para coordinar las políticas públicas en los tres niveles de gobierno.

Por último, pero no por ello menos importante, está el tema de las reformas que incidieron en la redefinición del papel del Estado en la economía. Si bien no necesariamente están relacionadas con el proceso de consolidación democrática, considero que deben incluirse en este apartado por el hecho de que fue hasta el sexenio de Peña Nieto que finalmente se aprobaron, en gran medida gracias al Pacto por México.

III. Reformas entre 1997 y 2000

Durante el periodo de la LVII Legislatura, segunda mitad del sexenio de Zedillo, en materia de derechos humanos y con dos reformas, se introduce el derecho a la doble nacionalidad,[123] y en el artículo 4o. se agrega el reconocimiento explícito de los derechos de niñas y niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral,[124] y el derecho a un medio ambiente adecuado.[125] Asimismo, se disminuye a 30 años la edad para ser senador, lo que impacta también en materia de participación política y derechos electorales.

El 13 de septiembre de 1999 la Comisión Nacional de Derechos Humanos sale de la égida del Poder Ejecutivo y se transforma en un OCA. Esto impacta tanto en el tema de los derechos fundamentales, porque se fortalece la institución especializada en revisar la actuación del Estado en la materia, como en la relación entre poderes.[126]

---

123 *DOF*, 20 de marzo de 1997, y *DOF*, 26 de febrero de 1999, Decreto por el que se declaran reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

124 *DOF*, 7 de abril de 2000, Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

125 *DOF*, 28 de junio de 1999, Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

126 *DOF*, 13 de septiembre de 1999, Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que respecta a la relación entre poderes, hay que destacar otras dos reformas. Primero, el decreto del 11 de junio de 1999,[127] en el que se cambia el proceso de nombramiento de los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal.[128]

> Hasta junio de 1999 un consejero era nombrado por el Presidente, dos por el Senado y los restantes eran un magistrado de tribunales colegiados, uno de tribunales unitarios, y un juez de distrito, todos ellos seleccionados por insaculación. La reforma eliminó la aleatoriedad del proceso, otorgándole a la Suprema Corte la facultad de nombrar a los tres consejeros representantes del Poder Judicial. (Magar, 2014, p. 266)

Con este cambio la Suprema Corte ganó más poder en detrimento de la imparcialidad del Consejo de la Judicatura, ya que en decisiones importantes tiene la posibilidad de controlar los votos del Poder Judicial e imponerse sobre los otros dos poderes, lo que disminuyó su función de contrapeso. En el esquema de controles y equilibrios del poder, lo establecido en la reforma de 1994 era más favorable a una división de poderes con capacidad de constituir entre sí controles democráticos. Por encima de la ética democrática se impuso el interés de la SCJN de concentración del poder.[129]

El decreto del 30 de julio de 1999,[130] que transformó la CMH en la ASF, cambió el procedimiento de revisión de la Cuenta Pública. Esta reforma incidió de manera directa en el Poder Ejecutivo, quien perdió discrecionalidad en materia presupuestaria. El Legislativo resultó fortalecido, al obtener muchas más y mejores herramientas en la estructura de rendición de cuentas. La ASF depende de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, pero fue diseñada con autonomía operativa y presupuestal. Además, se estableció que el nombramiento del auditor requiriera de mayoría calificada y una permanencia de ocho años, con el propósito de romper la lógica sexenal. El auditor debe entregar su revisión de la Cuenta Pública a

---

127 *DOF*, 11 de junio de 1999, DECRETO por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

128 Órgano administrativo de la Carrera Judicial, creado anteriormente con la reforma al Poder Judicial del 31 de diciembre de 1997.

129 La primera reforma constitucional introducida por Zedillo, el 31 de diciembre de 1994, fue la transformación de la Suprema Corte de Justicia, pues se le dieron importantes funciones de tribunal constitucional y en la que se creó el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de la Carrera Judicial de la Federación; la SCJN está exceptuada de la autoridad de este órgano y la persona que la preside, a su vez, preside el CJF.

130 *DOF*, 30 de julio de 1999, DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, que, a su vez, debe someterla a la aprobación del Pleno. Esta reforma es, quizá, una de las más importantes que abrieron la posibilidad de fortalecimiento del Poder Legislativo, aunque tanto por su ejecución como por reformas posteriores que inhibieron la capacidad de control de éste sobre el Ejecutivo.

En términos de seguridad, administración y procuración de justicia fue relevante la reforma del 8 de marzo de 1999.[131] De acuerdo con la exposición de motivos, tuvo como objetivo hacer frente al problema del crecimiento de la delincuencia y la inseguridad pública.[132] Entre los cambios más importantes, redujo los requisitos para obtener una orden de aprehensión, estableció disposiciones sobre el manejo de los bienes asegurados y flexibilizó la remoción de los miembros de las instituciones policiales que pudieran ser considerados corruptos o ineficientes.

IV. Reformas entre 2000 y 2006

Durante el sexenio de Fox (LVIII y LIX Legislaturas) los temas más relevantes están relacionados con derechos fundamentales, cambios en la relación entre poderes y seguridad, procuración y administración de justicia. En materia de derechos humanos, creo importante destacar la reforma al artículo 4o., del 14 de agosto de 2001,[133] que reconoce los derechos de los indígenas y define a México como un país multicultural. Podemos considerar que esta fue la respuesta constitucional al conflicto con el EZLN, aunque no dejó satisfechos a los zapatistas, ya que nada se dijo sobre el restablecimiento de la propiedad comunal de la tierra (artículo 27), que había sido una de sus principales demandas después de que Carlos Salinas de Gortari hubiese transformado la propiedad ejidal.

Se introdujo un nuevo cambio en materia de derechos de nacionalidad, que permite recuperarla a quienes la hayan perdido.[134] Especial importancia

---

131 *DOF*, 8 de marzo de 1999, Decreto por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

132 Disponible en: *https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/139%20-%2008%20MAR%201999.pdf*.

133 *DOF*, 14 de agosto de 2001, Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

134 *DOF*, 22 de julio de 2004, Decreto por el que se aprueba el diverso que reforma el artículo segundo transitorio a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tiene el reconocimiento de los derechos de las víctimas de la delincuencia; esta reforma, por supuesto, también está directamente relacionada con impartición y procuración de la justicia penal.[135] Asimismo, enlazada con ambas materias está la reforma del 9 de diciembre de 2005,[136] que prohíbe de manera absoluta la pena de muerte en México, pues aunque estaba en desuso desde 1961, seguía vigente en algunos ordenamientos.

Por lo que hace a la relación entre poderes, hay dos reformas que fortalecen al Poder Legislativo en materia presupuestaria: la que amplía los tiempos para que la Cámara de Diputados pueda revisar el proyecto del PEF, que ya comentamos en el apartado sobre la institucionalización del Poder Legislativo, y la del 2 de agosto de 2004,[137] que duplica la duración del segundo periodo de sesiones del Congreso. Antes de ésta, el periodo iniciaba el 15 de marzo y concluía el 30 de abril; después de ésta, inicia el 1o. de febrero y concluye en esa misma fecha.

En materia de seguridad, administración y procuración de justicia, el 14 de junio de 2002 se incorporó la figura de responsabilidad patrimonial del Estado.[138] El 20 junio de 2005[139] México reconoció la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, y aunque fue una aceptación condicionada a la aprobación del Senado, ello no disminuye su importancia. Antonio Caballero (2014, p.192) hace un señalamiento especialmente importante: esta reforma no habría sido posible sin la presión que ejercieron grupos de la sociedad civil dedicados a la defensa de los derechos humanos para que el Senado ratificara el Estatuto de Roma, que había creado a la Corte Penal Internacional.

El 28 de noviembre de 2005[140] se reforma el artículo 73 con el objetivo de darle facultades al Congreso para establecer que las autoridades del fue-

---

135 *DOF*, 21 de septiembre de 2000, DECRETO por el que se declaran reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

136 *DOF*, 9 de diciembre de 2005, DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 14, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, y derogado el cuarto párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

137 *DOF*, 2 de agosto de 2004, DECRETO por el que se aprueba el Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

138 *DOF*, 14 de junio de 2006, DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

139 *DOF*, 20 de junio de 2005, DECRETO por el que se adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

140 *DOF*, 28 de noviembre de 2005, DECRETO por el que se declara adicionado un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ro común puedan resolver en materia de delitos federales. El 12 de diciembre de 2005[141] se establece un sistema integral de justicia penal para adolescentes, a pesar de que se hablaba mucho sobre la protección de sus derechos fundamentales. La finalidad última fue el endurecimiento de las penas para adolescentes, y se partió de la convicción del Legislativo y el Ejecutivo, de que era necesario atender el problema creciente de la delincuencia de las personas que no han cumplido los 18 años y disminuir con ello la impunidad de sus delitos a través de la justicia penal.

En este punto quiero hacer notar que se presentó un fenómeno que se volvió recurrente, relacionado con la forma en la que se procesaron muchas de las reformas constitucionales del periodo. En la obsesión, ya comentada, por alcanzar altos niveles de consenso, medidos sólo por el número de votos, los partidos acordaban redacciones ambiguas que dejaban medianamente satisfechas a todas las fuerzas políticas; sin embargo, a la hora de querer redactar las leyes secundarias, afloraban discrepancias, a veces muy profundas, que impedían el diseño de una verdadera política pública. En el tema de la justicia penal para adolescentes, hubo necesidad de introducir una nueva reforma constitucional el 14 de agosto de 2009 —ya en el sexenio de Calderón—, para recordarles a los legisladores que tenían la obligación de sacar la legislación secundaria a la que les comprometían los transitorios. En estos veintiún años fue una constante la violación a los plazos que establecían los transitorios, y huelga decir que no existe sanción alguna para este tipo de infracciones.[142]

La última reforma constitucional del sexenio de Fox, el 7 de abril de 2006,[143] fue la transformación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el cuarto OCA. A partir de la desconfianza de los legisladores en las cifras oficiales que maneja la administración pública, determinaron otorgar autonomía constitucional a la institución encargada de levantar los censos más importantes en términos poblacionales y económicos. Esta reforma supone una doble disminución del Poder Ejecutivo: en el ámbito formal, deja de nombrar directamente a su cuerpo de dirección, denominado Junta de Gobierno, y ahora se requiere la aprobación de la Cá-

141 *DOF*, 12 de diciembre de 2005, DECRETO por el que se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los últimos dos párrafos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

142 *DOF*, 14 de agosto de 2009, DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo segundo transitorio y un artículo tercero transitorio al decreto publicado el 12 de diciembre de 2005. Se establece un plazo de un año para expedir las leyes que se requieran para su implementación.

143 *DOF*, 7 de abril de 2006, DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente; en el ámbito informal, disminuye su discrecionalidad para manipular la estadística oficial.

V. Reformas entre 2006 y 2012

En el sexenio de Felipe Calderón (LX y LXI Legislaturas) damos cuenta de, al menos, tres reformas constitucionales de gran calado. Por orden cronológico: en 2007 las relacionadas con la materia político-electoral, producto del conflicto poselectoral de 2006; en 2008 la que reformó el sistema penal para transitar de un sistema inquisitorio hacia uno acusatorio, y en 2011 la profunda reforma en materia de derechos humanos que cambia el contenido del artículo primero de la Constitución. Daré cuenta de otras que también considero relevantes.

En materia político-electoral hubo cuatro reformas constitucionales. No obstante, antes de la gran reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007,[144] hay que mencionar dos que suelen pasar desapercibidas por la magnitud de la reforma de noviembre: la primera, del 19 de junio de 2007,[145] que amplió el catálogo de servidores públicos que deberían separarse de sus cargos si querían ser candidatos en la siguiente elección, y la segunda, del 27 de septiembre del mismo año,[146] que está encausada a limitar tanto la posibilidad de los partidos de impugnar los resultados de una elección como la facultad de interpretación del TEPJF para anularla. Sólo podrán hacerlo en caso de que exista violación de un precepto constitucional; en este sentido, se busca acotar la capacidad de interpretación de la autoridad jurisdiccional en materia electoral, sin embargo, la gran reforma del 13 de noviembre del mismo año da marcha atrás con este cambio.[147]

---

144 *DOF*, 13 de noviembre de 2007, 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.

145 *DOF*, 19 de junio de 2007, Decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se amplía la relación de altos funcionarios públicos que tienen la obligación de separarse de su cargo, como requisito para ser diputado federal; y Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se incorpora entre los requisitos para ser presidente de la República, el no ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, y se suprime el término de jefe o secretario general de departamento administrativo.

146 *DOF*, 27 de septiembre de 2007, Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

147 Para ser justos en esta materia, hay que reconocer que la reforma constitucional de 1996 había introducido un cambio esencial en materia de procuración y administración de justicia electoral; a saber, la posibilidad de que los conflictos poselectorales se resolvie-

La reforma de noviembre fue producto del conflicto poselectoral de 2006, y abrió el ciclo de lo que muchos académicos hemos llamado *hiperregulación en materia electoral*. En nombre de la equidad en la contienda, se elevaron a rango constitucional algunas decisiones administrativas del IFE y otras jurisdiccionales del TEPJF. El artículo 41 ha crecido al punto de convertirse, de acuerdo con Valadés y Fix (2016), en el más voluminoso. Esta ha sido la manera en la que el poder constituyente ha considerado pertinente proteger las condiciones electorales de posibles regresiones.[148]

Así, para responder a la crisis poselectoral de 2006 se introdujeron importantes restricciones que deberían estar encaminadas a fortalecer la equidad en la contienda. Para contener la influencia creciente de los medios de comunicación en las campañas políticas, se estableció normativa en materia de publicidad y propaganda gubernamental, por lo que se crea el llamado *modelo de comunicación política*, que agrega al artículo 41 el Apartado A, con siete párrafos donde: hay una prohibición total a cualquier persona física o moral para comprar tiempo aire en radio y televisión; en contrapartida, el Estado entrega tiempo aire a partidos y candidatos sujetos a la regulación. Asimismo, se prohíbe la difamación y la calumnia, por considerar que la llamada "propaganda negra" o "propaganda negativa" debilita el proceso de democratización. Entonces, se desarrolló un robusto marco de prohibiciones que limitan la libertad de expresión en las campañas electorales (Marván, 2020).[149]

Se crean tiempos rígidos para el inicio y fin de las llamadas "precampañas", destinadas a la búsqueda de candidaturas al interior de los partidos —lo que en otros países equivaldría a las primarias—; las intercampañas y, finalmente, las campañas, que, en teoría, serían mucho más cortas con el

---

sen en tribunales y no a través de acuerdos políticos orquestados desde la Presidencia de la República (Caballero, 2014), pero después de la anulación de la elección de Tabasco, por lo que los magistrados llamaron "causal difusa" (SUP-JRC-487/2000, y su acumulado SUP-JRC-489/2000) (Véase Orozco, 2011). Los partidos políticos consideraron que había un abuso de sus facultades de interpretación y buscaron corregirlo a través de esta reforma constitucional. Desde entonces existe esta discusión sobre las facultades del TEPJF.

148 La reforma constitucional propuesta por Andrés Manuel López Obrador en 2022 no logró concretarse, precisamente, por no haber obtenido la mayoría calificada en el Congreso; la reforma legal del mismo año, considerada como regresiva, fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia (Véase Marván & Martín, 2023).

149 A partir de la reforma de 2007-2008 se estableció que los únicos actores legitimados para hablar en las campañas políticas serían los partidos políticos y candidatos; se prohibió tajantemente la participación de cualquier otro sector de la población so pena de cometer delitos electorales; se restringió lo que los partidos y candidatos podían decir legítimamente y cuándo podían decir qué. En pocas palabras, en términos de Diamond y Morlino, en nombre de la competencia equitativa entre los partidos, se debilitó a la opinión pública.

ánimo de "ahorrar dinero", cuestión que nunca ha sucedido. Cada una de estas tres etapas tiene perfectamente regulado el discurso apropiado de lo que se puede decir y las palabras prohibidas, como, por ejemplo, el llamado a la población abierta a votar por un determinado candidato en la época de las precampañas.

Se restringe la posibilidad de constituir partidos nacionales a sólo una vez cada seis años, después de la elección presidencial, y cambia la manera de votar por las coaliciones, en las que el votante tendrá la posibilidad de decidir a qué partido le concede su voto, lo que incide tanto en la repartición de curules de representación proporcional como en el umbral de participación.[150]

Se incrementa el financiamiento público a los partidos políticos al cambiar la fórmula para calcularlo y se restringe más la posibilidad de recibir financiamiento de entes privados.[151] Al mismo tiempo, se incrementan las facultades de fiscalización del IFE; la más importante, la capacidad de superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, que permite evitar que los partidos establezcan contabilidades paralelas para recibir financiamiento de particulares y evadir los topes de gastos de campaña.

Ahora bien, hacia el final del sexenio, a unos días de que terminara la LXI Legislatura, se introdujo otra reforma política que debemos ver con cierto detenimiento.[152] Por un lado, se fortalecieron los derechos de participación de la ciudadanía, al introducir figuras importantes de la llamada "democracia directa", como son la iniciativa ciudadana y la consulta popular (versión mexicana de referéndum y plebiscito). De acuerdo con la exposición de motivos y numerosas intervenciones de las y los legisladores consignadas en el *Diario de los Debates*, esta reforma buscaba mejorar la imagen que la ciudadanía tenía de los partidos políticos al demostrar su apertura hacia nuevas formas de participación que no necesariamente pasaran por el control de los partidos políticos.

Por otra parte, hay que mencionar la introducción de la llamada "iniciativa preferente", que busca incrementar la eficacia del presidente en la agenda legislativa. Ésta permite al presidente señalar como preferentes hasta dos de sus iniciativas al principio de cada periodo ordinario, y el

150 Estas medidas dificultan la aparición de nuevos partidos, así como la permanencia de los pequeños.

151 En la exposición de motivos, los partidos políticos hablan de una supuesta disminución, sin embargo, la realidad es que a partir de la reforma lo que hubo fue un incremento.

152 *DOF*, 9 de agosto de 2012, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Se reforman y adicionan los artículos 35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122.

Congreso queda obligado a discutirlas en plazos perentorios. Después de quince años de gobiernos divididos se buscaba proporcionarle al presidente una herramienta nueva que lo (re)fortaleciera frente a la posible indolencia del Legislativo, por lo tanto, incide en la relación entre poderes: favorece al Ejecutivo, ya que, en temas de su especial interés, el Legislativo no podrá evitar discutirlas y dictaminarlas; pero no se asegura su aprobación, sólo se garantiza que no queden en la coloquialmente llamada "congeladora legislativa".

El 18 de junio de 2008[153] se aprobó una "reforma constitucional integral" en materia penal y de seguridad que buscaba, en palabras de Carbonell, dar respuesta al "drama penal mexicano": transitamos de un sistema inquisitivo que se llevaba por escrito en expedientes que alcanzaban el medio millar de "fojas", a un sistema acusatorio oral. De acuerdo con García Ramírez (2008), esta reforma sintetizó más de una decena de iniciativas hechas por legisladores de todos los partidos y una iniciativa que provenía del Poder Ejecutivo.

En el siglo XXI, México ha sido testigo de una grave crisis de seguridad pública en la que las instituciones de procuración y administración de justicia claramente estaban —y están— rebasadas. No sólo hubo un incremento en el número de delitos, entre otros, el homicidio doloso y las desapariciones forzadas; hemos presenciado una crueldad sin precedentes en muchos delitos en los que participan adolescentes de apenas 14 o 15 años. La incapacidad de las autoridades para prevenir, investigar y sancionar los delitos ha generado un paraíso de impunidad para los delincuentes comunes, y no se diga para el crimen organizado. Entonces, esta reforma introdujo un cambio conceptual de fondo que redefine las cuatro etapas del proceso penal (investigación, ejercicio de la acción penal, juicio de garantías y juicio de tribunal), separando claramente las autoridades responsables y, sobre todo, las obligaciones de cada una de ellas. Impacta también el tema de derechos fundamentales, ya que redefine tanto los derechos de los acusados como los de las víctimas u ofendidos.

Por lo anterior, la reforma tiene como objetivos primordiales reducir la impunidad, la corrupción de ministerios públicos y jueces, acelerar el proceso de resolución y, al mismo tiempo, incrementar la transparencia en los juicios, especialmente para el acusado, que en muchas ocasiones ni siquiera tenía una idea clara acerca de qué se le estaba acusando; tampoco conocía el estado que podía guardar su averiguación previa y quedaba como rehén

[153] *DOF*, 18 de junio de 2008, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, 115 y 123.

de autoridades ministeriales y de su propio abogado defensor (Caballero, 2014; Carbonell, 2014; García, 2008).

Asimismo, se introdujeron cambios legales que afectaron el ámbito de los tres poderes y niveles de gobierno en muchas normas secundarias. Había que emprender una profunda reingeniería institucional, empezando por la Procuraduría General de la República (PGR) y las procuradurías locales, lo que suponía incrementos presupuestales tanto en la Federación como en las entidades de la República. Sobre todo, había que lograr un cambio cultural en todos los operadores del derecho penal, incluida la transformación de todos los programas de estudio en la carrera de derecho (Zepeda, 2008). La magnitud de la reforma fue directamente proporcional a las dificultades, y su implementación ha sido, por decir lo menos, lenta y complicada.

Posterior a esta gran reforma hay otras tres que afectan el ámbito de la procuración y administración de justicia. El 4 de mayo de 2009 se faculta al Congreso para legislar en materia de secuestro; el 14 de julio de 2011 se reforma la Constitución para que pueda establecerse la prisión preventiva cuando las personas sean acusadas del delito de trata de personas, y por último, el 25 de junio de 2012, en el mismo artículo 73 de la Constitución, se dispone que las autoridades federales puedan atraer casos que, en principio, son del fuero común cuando se trate de delitos que atentan contra la libertad de expresión. Si tomamos en cuenta que el Congreso tardó cuatro años en dictaminar esta iniciativa presentada por el Ejecutivo en 2008, entenderemos por qué se introdujo la iniciativa preferente.

En materia de derechos humanos mencionaré, primero, algunas de las reformas hechas en el sexenio, para posteriormente dedicar un poco de más atención a la reforma de 2011. El 14 de septiembre de 2006[154] se le otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de presentar controversias constitucionales, lo que la fortalece frente al Ejecutivo y el Legislativo. El 4 de diciembre del mismo año se reforma el artículo 1o. de la Constitución para prohibir la discriminación motivada por discapacidades. El 30 de abril de 2009,[155] en el artículo 4o., se establece que toda persona tiene derecho de acceso a la cultura. En el mismo tenor están otras dos reformas del 12 de octubre de 2011: en una se afirma el derecho a la alimentación nutritiva; en otra el derecho a la cultura física y el deporte, y al día

[154] *DOF*, 14 de septiembre de 2006, DECRETO por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[155] *DOF*, 30 de abril de 2009, DECRETO por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o.; se reforma la fracción XXV y se adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

siguiente se agregan los derechos para niñas, niños y adolescentes. El 8 de febrero de 2012 se agrega el derecho al agua para uso personal y doméstico, y el 9 del mismo mes y año se reforma el artículo 3o. para establecer la obligatoriedad de la educación media superior.[156]

El 1o. de junio de 2009 se reforma el artículo 16[157] para establecer derechos en materia de protección de datos personales, tanto frente a las agencias del Estado como en posesión de particulares. De manera concreta, cualquier persona podrá ejercer los derechos de acceso, rectificación y cancelación, así como manifestar su oposición a la recolección o transmisión de sus datos personales (Derechos ARCO). Por tanto, se determina que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es la institución garante de este derecho.

Mención especial requiere la reforma en materia de amparo del 6 de junio de 2011, aprobada apenas cuatro días antes de la gran reforma de derechos humanos. En México la vía jurisdiccional que por excelencia sirve para que cualquier persona pueda exigir el respeto a sus derechos fundamentales —llamados, en ese entonces, garantías individuales— es el juicio de amparo. De acuerdo con Francisca Pou (2014), la reforma introducida tiene repercusiones en el ámbito institucional, propicia la especialización de los tribunales colegiados y obliga al desarrollo de sus competencias. En cierta medida, altera la relación entre poderes al facultar, tanto al Ejecutivo como a cualquiera de las dos cámaras, a urgir al Poder Judicial para que, cumpliendo con ciertos requisitos, resuelva sobre temas específicos. Se amplían las causas de procedencia del amparo, así como los sujetos legitimados para accionar este mecanismo de protección. Permite a la SCJN pronunciarse en ciertos casos para que algunas resoluciones importantes en materia de amparo puedan tener efectos generales.

Esta reforma tiene repercusiones en materia de derechos humanos, pero también en materia de procuración y administración de justicia a favor de los justiciables. Para que esta reforma pudiera realmente ser aplicable, debería hacerse una revisión general de la Ley de Amparo; no obstante que los transitorios le daban al Legislativo un plazo acotado a sólo 120 días, la "Nueva Ley de Amparo" fue publicada hasta casi dos años después, el 2 de abril de 2013 (Ferrer, 2013).

---

156 *DOF*, 9 de febrero de 2012, DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución.

157 *DOF*, 1o. de junio de 2009, DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma del 10 de junio de 2011[158] es, sin duda, la reforma más importante en materia de derechos fundamentales de nuestra Constitución, ya que inclusive transforma su concepción filosófica. Así, cambia la denominación del Capítulo 1 del Título Primero de la carta magna: deja de llamarse "De las Garantías Individuales" para llamarse "De los Derechos Humanos y sus Garantías". El título anterior era anacrónico y México venía rezagado en comparación con otros países latinoamericanos que ya habían abandonado esa concepción reduccionista de los derechos fundamentales, y que al haber tenido Constituciones de nuevo cuño habían adoptado una concepción más amplia y evolucionada de los derechos fundamentales (Fix-Fierro, 2011).

Hay dos cambios que parecen semánticos, pero que en realidad son de gran profundidad: primero, se cambia el término *otorgar* por el de *reconocer*; es decir, los derechos no son una graciosa concesión del Estado, sino que éste los reconoce y se compromete a defenderlos de una manera radicalmente diferente. Segundo, ya no habla de los derechos del "individuo", ahora habla de los derechos de la "persona", con lo que pone en el centro la dignidad humana y abre la puerta a la protección no sólo de las personas físicas (individuos), sino que incluye a las personas jurídicas, mal llamadas en México "personas morales" (Carbonell, 2014, pp. 167 y ss.).

De esta forma, los derechos humanos reconocidos en la Constitución quedaron equiparados con todos aquellos que se reconocen en tratados internacionales firmados por México, por lo que se introduce la figura de la interpretación conforme al principio de interpretación *pro personae.* Ambos obligan a las autoridades jurisdiccionales, y a cualquier autoridad operadora del derecho, a utilizar la interpretación que más favorezca a los derechos humanos de los titulares de estos. Otro aspecto novedoso es el que el Estado se obliga a investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. El concepto de *reparación* es muy amplio y supone muy diversas formas; no se limita, de ninguna manera, a posibles compensaciones económicas a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

En el artículo 11 de la CPEUM también se agrega de forma explícita el derecho de toda persona (se entiende, persona extranjera) víctima de persecución a solicitar asilo. Al no especificar el tipo de persecución, ésta deberá entenderse de la manera más amplia posible, pues simplemente se determina que la persona solicitante debe ser la víctima, y el resto se lo deja a las leyes secundarias (Martínez, 2011).

---

[158] *DOF*, 10 de junio de 2011, DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman y adicionan los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.

En materia de cambios en la relación entre poderes se introducen algunas disposiciones que, de manera aislada, pudieran parecer menores, pero que vistas en conjunto nos ofrecen un panorama interesante. El 12 de febrero de 2007 se faculta al Senado para revisar las decisiones del Ejecutivo en materia de tratados internacionales.[159]

El 15 de agosto de 2008[160] se introdujeron cambios al formato del informe presidencial, ya que la ceremonia se había convertido en la manzana de la discordia en la lucha de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre 1997 y 2008 se presentaron muchas iniciativas de reforma para hacer de la ceremonia del informe presidencial un acto más republicano. En la mayoría de ellas los partidos tenían el propósito de acabar, simbólicamente, con el llamado "Día del presidente" y convertirlo en un "auténtico ejercicio de rendición de cuentas" en el que el actor principal fuera el Poder Legislativo. Muchas fueron las iniciativas en la materia en muy variadas direcciones: quienes buscaban transformar el presidencialismo autoritario propusieron que el presidente fuera obligado a estar presente para escuchar los posicionamientos de cada uno de los partidos de oposición; otros buscaron introducir la pregunta parlamentaria por escrito, al estilo de los regímenes parlamentaristas (Mora, 2015); otras propuestas relevantes buscaban que el presidente entregara por escrito su informe y, posteriormente, se le citara, y no a los miembros de su gabinete, para una auténtica comparecencia en la que estuviese obligado a responder los cuestionamientos hechos por las personas representantes de la voluntad popular.

Sin embargo, todas esas iniciativas quedaron enterradas por el encono que había provocado el conflicto poselectoral de 2006. Se introdujeron cambios que, lejos de avanzar de manera positiva en la lógica de hacer del informe un mejor mecanismo de rendición de cuentas, eliminaron la idea de que el presidente se presentara en el Congreso. Se desvinculó al informe de su propósito original: que el presidente informara a la nación, representada por el Congreso y la SCJN, del estado que guarda la Administración Pública, de la cual él es titular. Así, el 1o. de septiembre de 2007 el PRD se negó a que Felipe Calderón se presentara en el Congreso a entregar el informe y presidiera la ceremonia de inauguración del periodo de sesiones. Debido a que entregar el informe al Congreso era, y es, una obligación constitucional, se acordó que el secretario de Gobernación hiciera entrega del documento al presidente de la Cámara de Diputados sin que mediara

[159] *DOF*, 12 de febrero de 2007, DECRETO por el que se reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[160] *DOF*, 15 de agosto de 2008, DECRETO por el que se reforman los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ceremonia alguna. En calidad de mensajero entregó el documento escrito en la Oficialía de Partes.

Paradójicamente, desde entonces es el presidente quien organiza su propia ceremonia en Palacio Nacional, a la que invita a los representantes del Congreso de la Unión, de la SCJN, a los titulares de los OCA, a gobernadores, representantes de la sociedad civil, líderes sindicales, empresarios, familiares y amigos. Es decir, se reforzó el "Día del presidente", retrocediendo en la lógica de la rendición de cuentas. Ni una persona legisladora del partido en el poder ni de alguna de las oposiciones tendría que dar un mensaje de respuesta al discurso del presidente.

Asimismo, con la reforma de 2008 se incrementaron las facultades del Poder Legislativo para llamar a los titulares de dependencias de la Administración Pública Federal a comparecer en comisiones y obligarlos a dar explicaciones puntuales sobre los temas que las personas representantes consideraran pertinentes. Las comparecencias de los secretarios de Estado han servido más como actos mediáticos, que como un auténtico ejercicio de rendición de cuentas o análisis temático del informe presentado por el Poder Ejecutivo. Frecuentemente, han sido la arena de enfrentamiento entre el partido en el poder y las oposiciones.

Por otra parte, el 29 de agosto de 2008[161] se reforma la Constitución para permitir al presidente ausentarse en viajes al extranjero hasta por siete días sin necesidad de solicitar permiso al Senado, como ya habíamos adelantado en el capítulo anterior. De cualquier manera, se refuerza la obligación del Ejecutivo de informar sobre el propósito y el resultado de los viajes. Esta reforma generó enfrentamientos estériles entre ambos poderes; entre el partido del presidente y las oposiciones.

La reforma del 17 de agosto de 2011[162] establece plazos precisos para que el Ejecutivo publique reformas aprobadas por el Congreso; es decir, elimina el poder discrecional del presidente para retardar o evitar la publicación de una iniciativa aprobada con la cual tenga ciertas reservas. Este conjunto de reformas revela tensiones propias de los gobiernos divididos; introduce ciertos reacomodos en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero no una transformación de fondo en el sistema de controles entre poderes.

Ahora bien, en el sexenio de Calderón se aprobaron iniciativas muy importantes en materia de transparencia, rendición de cuentas y control

[161] *DOF*, 29 de agosto de 2008, DECRETO por el que se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[162] *DOF*, 17 de agosto de 2011, DECRETO por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sobre las decisiones presupuestales del Poder Ejecutivo. En orden cronológico, el 4 de diciembre del 2006[163] se faculta al Poder Legislativo para emitir la legislación necesaria e instituir tribunales en materia de lo contencioso administrativo, con la finalidad de sancionar a los servidores públicos por responsabilidades administrativas.

El 20 de julio de 2007[164] se eleva a rango constitucional el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con la finalidad de imponer un piso mínimo en las leyes locales sobre la materia en todas las entidades. En 2002 se había aprobado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que desató sendos procesos legislativos en las 32 entidades. Sin embargo, las diferencias entre las leyes aprobadas fue tanta, que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de la mano con tres gobernadores[165] y diversos grupos de la sociedad civil, promovieron la constitucionalización de este derecho, lo que significó un desarrollo importante del artículo 6o. constitucional. Esta reforma tiene repercusiones relevantes en materia de derechos humanos y potencia el derecho de participación política y social de la ciudadanía.

La reforma del 7 de mayo de 2008[166] amplía, una vez más, el artículo 73, y habilita al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental aplicables a los tres niveles de gobierno, lo que fortalece las facultades de la ASF para que pueda ejercer un mejor control sobre el gasto federal que se ejerce en las diversas entidades de la República por todas las instituciones que reciben dinero público de la Federación.

VI. Reformas entre 2012 y 2018

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (Legislaturas LXII y LXIII), las reformas más importantes fueron aquellas vinculadas con el Pacto por México, que en gran medida redefinieron, una vez más, el papel del Estado en la economía.

---

163 *DOF*, 4 de diciembre de 2006, Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

164 *DOF*, 20 de julio de 2007, Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

165 Amalia García, gobernadora del PRD en Zacatecas; Armando Reynosa Fermat, gobernador del PAN en Aguascalientes, y José Reyes Baeza, gobernador del PRI en Chihuahua.

166 *DOF*, 7 de mayo de 2008, Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman y adicionan los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134.

Las reformas que inciden en el reconocimiento y ampliación de los derechos humanos son las siguientes. Desde una perspectiva amplia, podemos considerar que la reforma al artículo 40, que incorpora el carácter de laica a la definición de República, del 30 de noviembre de 2012,[167] amplía la libertad de pensamiento y la libertad de credo, por ello puede caber en este rubro. En el mismo tenor debemos incluir la reforma del 19 de julio de 2013,[168] que reforma el artículo 24 para ampliar el significado de libertad de culto, al que añade libertad de conciencia, ética y religión, y de paso fortalece la prohibición de mezclar los actos de culto con manifestaciones de índole político.[169]

La primera reforma que se aprobó en el contexto del Pacto por México fue la reforma al artículo 3o., que, si bien el acceso a la educación se considera un derecho fundamental desde 1917, con la reforma se añadió el concepto de que el Estado está obligado a proveer educación de calidad, lo que se garantizaría a través de evaluaciones estandarizadas tanto al magisterio como al alumnado, en el entendido de que, a largo plazo, deberían mejorar las políticas públicas en todo el país. A pesar de las resistencias del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que agrupa a todos los profesores de primarias y secundarias públicas, se aprobó el 26 de febrero de 2013.[170]

Al amparo de ésta se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa como un OCA; su órgano de dirección era un cuerpo colegiado llamado Junta de Gobierno, compuesta por cinco personas que se elegían a partir de ternas propuestas por el presidente y votadas en el Senado de la República por mayoría calificada (artículo 3o., fracción IX). La creación de esta institución fue una medida que respondió a una de las más sentidas

---

167 *DOF*, 30 de noviembre de 2012, DECRETO por el que se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

168 *DOF*, 19 de julio de 2013, DECRETO por el que se reforma el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

169 En México, desde 1857, se estableció la separación entre el Estado y la Iglesia —en ese momento, en singular y refiriéndose a la Iglesia católica—. Desde entonces los ministros de culto tienen prohibición expresa para participar en la vida política nacional, especialmente en la vida electoral. Esta tradición se mantuvo en el siglo XX y perdura hasta la fecha. Sin embargo, las violaciones a este precepto han sido constantes, en diversas ocasiones el TEPJF ha anulado elecciones municipales por la intervención de ministros de culto en los procesos de campañas electorales.

170 *DOF*, 26 de febrero de 2013, DECRETO por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.[171]

En el corazón del Pacto por México estuvieron las reformas para transformar todo lo relacionado con las telecomunicaciones, en México fueron encuadradas por el propio poder reformador de la Constitución, en el marco de los derechos fundamentales. A fin de garantizar a la ciudadanía el acceso pleno a lo que denominaron "la sociedad de la información y el conocimiento", se estableció en el artículo 6o. que las telecomunicaciones —teléfono, radio, televisión e internet— son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado se obligó a tomar medidas que aseguraran condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias y, por tanto, también fortaleció la autoridad del Estado para regular efectivamente las condiciones de competencia y la forma de concesionar el espacio radioeléctrico. Para ello, se aprobaron dos reformas: la primera el 5 y la segunda el 11 de junio de 2013[172] (López & Luna, 2016).

Como resultado de estas reformas dos instituciones de la Administración Pública Federal adquirieron el carácter de organismos autónomos constitucionales: el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y la Comisión Federal de Competencia Económica. En ambos casos la dirección está a cargo de sendos cuerpos colegiados (siete comisionados, incluyendo al presidente) que serán nombrados por el presidente con la ratificación de dos terceras partes del Senado (artículo 27, párrafo 6o., y artículo 28, párrafos 14 y ss.). Estas reformas impactaron también en la relación entre poderes y en el papel del Estado en la economía.

Parte de los compromisos del Pacto por México fue la reforma a la Ley General de Población, con el propósito de establecer una cédula de identidad para toda la población.[173] El 17 de junio de 2014[174] se incorpora, en el

---

171 Esta institución se extinguió el 15 de mayo de 2019, cuando a través de un decreto publicado en el *DOF*, López Obrador echó para atrás la reforma educativa del Pacto por México.

172 *DOF*, 5 de junio de 2013, DECRETO por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política. *DOF*, 11 de junio de 2013, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

173 Compromiso 1.6 del primer tema: "Sociedad de derechos y libertades", disponible en: *https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf* (fecha de consulta: 8 de mayo de 2023).

174 *DOF*, 17 de junio de 2014, DECRETO por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

artículo 4o. constitucional, el derecho a la identidad, y para ello se establece la obligación de registrar a las personas de manera inmediata después de su nacimiento, además de garantizar el acceso gratuito a la primera acta de nacimiento. Sin embargo, esta reforma no logró resolver el tema de facultar a la Segob como la institución con autoridad para expedir una cédula de identidad con control sobre datos biométricos de las personas.

Vale la pena hacer notar que los gobiernos de Fox y Calderón también fracasaron en este intento. A pesar de que se reconoció como un problema grave que la población menor de 18 años y la extranjera carecieran de una forma de identificación confiable, ha sido imposible superar dos obstáculos importantes: por un lado, la desconfianza hacia la Segob, que se originó en el presidencialismo autoritario y que está relacionada con la represión de la Dirección Federal de Seguridad; por el otro, el IFE no ha cedido control sobre el padrón electoral que emite la identificación más confiable a partir de 1993, que se instauró la credencial para votar con fotografía.

El 22 de mayo de 2015[175] se reformó el artículo 2o. para establecer que "las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados", en el ámbito de las autoridades municipales. Con ello hay una ampliación a los derechos de las mujeres indígenas que pasa por encima de los llamados "usos y costumbres", que establecían condiciones excepcionales relacionadas con las acciones afirmativas, primero, y la paridad después, en materia político-electoral. En este sentido, considero que esta reforma también impacta el rubro de participación política y derechos electorales.

El 15 de agosto de 2016[176] se reforma otra vez el artículo 11, que es el que establece el derecho de cualquier persona a solicitar y recibir asilo; ahora se reconoce la condición de persona refugiada y, por ende, se especifica el derecho de asilo político. México deberá apegarse a los compromisos adquiridos en los tratados internacionales que ha firmado.

El 10 de febrero de 2014,[177] en el contexto del Pacto por México, se aprueba la llamada "reforma político-electoral", que reformó 31 artículos de la Constitución (22%) y en la que se incluyeron materias muy diversas,

---

175 *DOF*, 22 de mayo de 2015, DECRETO por el que se reforma la fracción III, del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

176 *DOF*, 15 de agosto de 2016, DECRETO por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

177 *DOF*, 10 de febrero de 2014, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los

entre las más importantes: la transformación de la PGR en la Fiscalía General de la República, con autonomía constitucional; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) dejó de ser un desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social para también convertirse en OCA;[178] el IFE se convierte en el Instituto Nacional Electoral, y se establece la posibilidad de los gobiernos de coalición; sus temas principales en materia electoral fueron: el régimen de gobierno, la nacionalización parcial de la autoridad electoral, el régimen de partidos políticos, la fiscalización, el fortalecimiento del sistema sancionatorio a los partidos y las modificaciones al modelo de comunicación política.

De acuerdo con Córdova (2021), la nacionalización del sistema electoral tuvo como objetivo principal evitar que los gobernadores ensuciaran los procesos locales. En una visión por demás simplista del PAN y del PRD, la falta de alternancia en algunas entidades sólo podía entenderse a través de la manipulación de los gobernadores. Además, se precisan condiciones para la consulta popular como instrumento de participación ciudadana.

Con respecto al régimen de gobierno, se introduce en nuestra Constitución la figura del "gobierno de coalición" como facultad potestativa del presidente de la República y como alternativa para una mejor gobernabilidad en caso de que su partido no alcance la mayoría absoluta; en teoría, esto incrementaría la gobernabilidad democrática. De acuerdo con Valadés (2018), el Pacto por México sirvió como experiencia previa para incluir esta nueva previsión constitucional, y de implementarse, nos acercaría a un sistema presidencial verdaderamente democrático. En esta lógica se busca que cuando el partido del presidente no obtenga la mayoría absoluta del Congreso, busque acuerdos estructurales con partidos aliados, lo que tendría como consecuencia un reequilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, al que se le da la facultad de ratificar el nombramiento de los secretarios de Estado.

En el ámbito estrictamente electoral sólo mencionaremos las cuestiones más relevantes. Por último, se aprueba la reelección consecutiva para legisladores, presidentes municipales y todos los miembros electos del Ayuntamiento. En teoría, esto debería empoderar al Legislativo vis a vis con el Ejecutivo, porque los legisladores adquirirían mucha mayor independencia al vincularlos con el electorado, por tanto, la ciudadanía también ganaría en detrimento de las nomenclaturas partidistas. Sin embargo, éstas pusieron tantas condiciones para poder competir por la reelección, que sus efectos se-

artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122.

[178] Con respecto al Coneval no abundaremos mucho más porque la reforma constitucional no se implementó, ya que el Congreso no aprobó la legislación secundaria que era necesaria.

rán muy limitados para suavizar la llamada *partidocracia*. La reelección y las candidaturas independientes se convierten en una obligación en las entidades de la Federación a través de la reforma del 27 de diciembre de 2013,[179] lo que agudiza el proceso de centralización en detrimento de la Federación.

Así, se nacionalizó el sistema electoral, y el IFE se transformó en Instituto Nacional Electoral (INE), al que se le agregaron nuevas funciones, tanto en el ámbito federal como en las entidades de la Federación; entre las más importantes destacan: la capacidad de supervisión a las autoridades locales y el nombramiento de las personas consejeras de los institutos locales, ahora llamados Organismos Públicos Locales (OPL). A solicitud de los partidos, el INE podrá organizar las elecciones de sus dirigencias, y será la autoridad responsable de organizar los ejercicios de consulta popular. Asimismo, se convierte en la autoridad única de fiscalización, que deberá hacerse en tiempo real.

En materia de elecciones locales, el INE podrá asumir la realización en aquellas entidades en las que, de acuerdo con ocho de las once personas consejeras del Consejo General, no existan condiciones para que el instituto local organice unas elecciones que cumplan con todos los principios constitucionales; también puede atraer o delegar algunas de las funciones. El sistema profesional electoral también se nacionalizó, por lo que resulta una obligación del INE supervisar la profesionalización en todos los OPL.

Por lo que hace a los derechos de participación y pluralización del sistema de partidos, se eleva a 3%, es decir, un punto porcentual en el umbral de participación, lo que tendrá un efecto reductor en el número de partidos y, por tanto, es una limitante en el proceso de pluralización de la Cámara de Diputados (Marván & Navarro, 2019).

En materia de justicia electoral, una vez más, se incrementan las prohibiciones y se introducen sanciones más estrictas; se añaden causales para anular la elección, la más importante, el rebase del tope de gastos de campaña. Se agrega al TEPJF una sala regional llamada "especializada", que se dedicará de manera exclusiva a atender los asuntos relacionados con el modelo de comunicación política que se había creado en 2007. Esta reforma se complementa con la del 7 de julio del mismo año para adicionar como causa de nulidad la compra o adquisición de cobertura informativa o adquisición de tiempo aire en radio o televisión; reforma que resultó de la presión ejercida por los partidos de oposición después del ejercicio de fiscalización del proceso electoral de 2012.

---

179 *DOF*, 27 de diciembre de 2013, DECRETO por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La PGR se convierte en la Fiscalía General de la República, dotada de autonomía constitucional. Esta es una de las reformas más importantes de la relación entre poderes, ya que le quita al Poder Ejecutivo el inmenso poder que tenía sobre el monopolio en materia de procuración de justicia. En el nombramiento del fiscal General de la República intervendrán el Ejecutivo y el Legislativo a través del Senado. Se le da al fiscal un periodo inusualmente largo, nueve años, sin posibilidad de repetir en el cargo, y el Senado puede solicitar al Ejecutivo su remoción.

El 17 de agosto de 2018,[180] ya con Andrés Manuel López Obrador como presidente electo, fue necesario hacer una nueva reforma al artículo Décimo Sexto Transitorio, en el que se establecía el procedimiento para nombrar al fiscal General. La reforma de 2014 permitía que el procurador General se convirtiera en fiscal sin mayor trámite; sin embargo, los escándalos de corrupción del sexenio de Peña Nieto sirvieron para incentivar la movilización de amplios sectores de la sociedad civil, que consideraban que darle un "pase automático" a Raúl Cervantes Andrade (procurador en ese momento) provocaría que la nueva Fiscalía naciera muerta, por las ligas partidarias y de amistad entre Cervantes y Peña Nieto. De esta manera, a través de la reforma se perfeccionó el proceso de nombramiento del primer fiscal General de la República, mismo que se completó hasta enero de 2019, ya en el gobierno de López Obrador.[181]

Un último cambio de esta reforma fue la adición de dos párrafos al artículo 69, que tiene como propósito incidir en el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo en dos aspectos relevantes: primero, finalmente se logra la institucionalización de la pregunta parlamentaria, y segundo, se establece que la estrategia en materia de seguridad nacional será una responsabilidad compartida entre ambos.

> Artículo 69…
>
> Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.
>
> En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará

[180] *DOF*, 17 de agosto de 2018, DECRETO por el que se reforma el artículo Décimo Sexto Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución".

[181] Se recomienda ver el *Diario de los Debates*.

> ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde…

El 29 de enero de 2016[182] se reforma la Constitución para transformar al Distrito Federal en la Ciudad de México, lo que también fue un compromiso del Pacto por México. Expresado en el quinto apartado, "Acuerdos para la gobernabilidad democrática. 5.4 Reforma del Distrito Federal", es un cambio profundo para la ciudad en la que residen los poderes de la Federación, ya que la transforma en una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa; cambia las delegaciones en alcaldías con gobiernos colegiados electos directamente por la ciudadanía, más parecidos a los gobiernos municipales del resto de la República. Con ello se cierra un ciclo de transformación que comenzó con la reforma política de 1986 para dotar a los habitantes de la ciudad capital de derechos políticos en materia de gobierno local.

Se previó convocar a una Asamblea Constituyente para la redacción de la primera Constitución Política de la Ciudad de México. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, y el titular del Poder Ejecutivo se denomina jefe de Gobierno de la Ciudad de México. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Consejo de la Judicatura y en los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las alcaldías, órganos político-administrativos que se integrarán por un alcalde y un Consejo, electos para un periodo de tres años. Asimismo, se establece el régimen transitorio para la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar y expedir la Constitución Política de la Ciudad de México.

Además de la autonomía de la Fiscalía General de la República, ya reseñada, hubo otras reformas constitucionales que impactaron en materia de procuración y administración de la justicia. El 8 de octubre de 2013 se reforma el artículo 73 de la Constitución, con el propósito de facultar al

---

182 *DOF*, 26 de enero de 2016, DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Se crea la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. Se reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 2o., 3o., 5o., 6o., 17, 18, 21, 26, 27, 28, 31, 36, 40, 41, 43, 44, 53, 55, 56, 62, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 130, 131, 133, 134 y 135.

Congreso para expedir la legislación procedimental penal única.[183] El 2 de julio de 2015[184] se faculta al Congreso para expedir la legislación nacional en materia de justicia penal para adolescentes; apenas una semana después, el 10 de julio, y con el mismo objetivo, sobre leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, y el 25 de julio de 2016,[185] sobre una ley general en materia de los derechos de las víctimas.

El 5 de febrero de 2017,[186] finalmente, se promulga una reforma que buscaba ser una alternativa de solución para los muy complicados problemas en materia de procuración y administración de justicia; en ésta se excluyó la materia penal para atender de mejor manera lo que en ese momento se llamó "justicia cotidiana". Producto de foros con la sociedad civil y la academia se introdujeron ocho reformas de la mayor importancia: 1) justicia laboral; 2) procedimientos civiles y familiares; 3) organización y funcionamiento de los registros civiles; 4) mecanismos alternativos de solución de controversias; 5) solución del fondo del conflicto; 6) fundamentación y motivación en procedimientos orales; 7) mejora regulatoria, y 8) justicia cívica e itinerante (Martín, 2018).

El proceso de reforma de la justicia cotidiana buscó atender la crisis estructural en materia de acceso a la justicia que existe en México, más allá de lo penal; es decir, en todas las áreas que se vinculan de manera más inmediata en la vida ordinaria de la mayoría de las y los mexicanos: un pleito laboral, un conflicto entre vecinos, problemas escolares, divorcios, abandono de las responsabilidades paternas o maternas, etcétera. En pocas palabras, es la justicia que permite hacer justiciables sus derechos (Martín, 2018, p. 16).

Se establecieron formas alternativas de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registros civiles. Se le dieron facultades al Congreso para expedir cuatro leyes generales: 1) ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal; 2) ley

183 *DOF*, 8 de octubre de 2013, DECRETO por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

184 *DOF*, 2 de julio de 2015, DECRETO por el que se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

185 *DOF*, 25 de julio de 2016, DECRETO por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

186 *DOF*, 5 de febrero de 2017, DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.

general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles; 3) ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria, y 4) ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante. Complementaria a las anteriores, está la reforma del 15 de septiembre de 2017, que faculta al Congreso para expedir una ley única en materia procesal civil y familiar.

En el mismo tenor, el 24 de febrero de 2017 se establecen nuevas bases en materia de justicia laboral. Se suprimen las juntas de conciliación y arbitraje, pero no se elimina la conciliación en sí misma. Ésta se entiende como un proceso previo a la justicia en tribunales; para ello, se establecen tribunales laborales en el seno del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los centros de conciliación que se instituyan en las entidades federativas. Y en el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Se establece la obligación de registrar todos los contratos colectivos de trabajo, las organizaciones sindicales y sus respectivos trámites. El titular de este organismo descentralizado será designado por la Cámara de Senadores, a propuesta del Ejecutivo federal, por lo que podemos considerar que también tiene incidencia en la distribución de funciones entre poderes, al darle una nueva facultad al Senado.

En materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción también hubo reformas importantes. El 7 de febrero de 2014 se reformó la Constitución para establecer que el organismo garante en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales tendrá autonomía constitucional.

> [Con] competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal. (artículo 6o.)

Únicamente se establecen excepciones para el caso de los asuntos jurisdiccionales de la SCJN. Se le dan también facultades para que pueda revisar decisiones de los organismos de las entidades federativas.

Se cambia el proceso de nombramiento de las personas comisionadas, con lo que se altera la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que, a través del Senado, adquiere mayor relevancia; un comité técnico participa en la evaluación de las personas candidatas y entrega los resultados al Senado, que no está obligado a tomar en cuenta los resultados de la evaluación para seleccionar a las personas que nombrará; el Ejecutivo tiene derecho de veto hasta por dos ocasiones. Con este cambio disminuye el poder del Ejecutivo y se incrementa el del Senado, ya que se revierten los papeles; anteriormente el Ejecutivo nombraba y el Senado podía objetar el nombramiento.

En mayo de 2015[187] se aprobaron dos importantes reformas constitucionales para tratar de hacer frente a la creciente corrupción. A pesar de que este tema estaba originalmente inscrito en los compromisos del Pacto por México, la realidad es que ya no siguió la lógica de negociación de los decretos de 2013 y 2014. Después de los escándalos de Ayotzinapa y la Casa Blanca,[188] se rompió la forma de negociación tripartita; siguieron las reformas, pero ya no necesariamente se negociaban en la Segob por las dirigencias partidarias.

En esta negociación la sociedad civil adquirió un papel protagónico. Se formó un gran consorcio de OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) que presentó al Senado una iniciativa ciudadana para la que reunió firmas en todo el país. Esta iniciativa se conoció como la Ley 3 de 3, pero en realidad era una propuesta mucho más amplia para la creación del SNA. A través del mecanismo de Parlamento Abierto,[189] las OSC que promovieron la iniciativa participaron activamente en la redacción tanto de la iniciativa de reforma constitucional como de las diversas iniciativas legales, entre las más importantes, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Ethos & USAID, 2017).

El SNA es un mecanismo que coordina diversas autoridades de los tres órdenes de gobierno, y tiene como propósito mejorar el sistema de rendi-

187 *DOF*, 26 de mayo de 2015, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Se reforman y adicionan los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117.

DOF, 27 de mayo de 2015, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122.

188 Véase Carrillo, 2022.

189 Mecanismo de participación de la sociedad civil organizada con el Poder Legislativo, surgió como parte de la evolución de la participación de México en la iniciativa del presidente Obama, llamada Open Government Partnership, de la que México fue socio fundador.

ción de cuentas y combatir la corrupción en todas las autoridades gubernamentales, en los tres ámbitos de gobierno (Federación, estados y municipios). De acuerdo con Juan Manuel Portal, a la sazón titular de la ASF, el SNA "Busca articular en una estrategia coherente a las instituciones competentes en este tema, sean judiciales, administrativas, o de fiscalización, con el fin de cerrar los espacios a riesgos reales o potenciales para la comisión de irregularidades" (citado por Gutiérrez, 2017, p. 53). Establece disposiciones para la prevención, investigación, detección y sanción tanto de las faltas administrativas como de los delitos de corrupción. En el artículo 113 constitucional se alojaron sus principales disposiciones.

Así, faculta al Congreso de la Unión para: 1) expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del SNA; 2) expedir la ley que instituya al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y 3) expedir la ley general de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves. Además, otorga a la Cámara de Diputados la atribución para designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del PEF, y también obliga a los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial y de intereses.

El Comité Coordinador del SNA está conformado por las personas titulares de seis entidades: la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate de la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, un representante del Consejo de la Judicatura y otro del Comité de Participación Ciudadana.

En materia del quehacer del Estado en la economía fueron tres grandes reformas las que se gestaron: la de telecomunicaciones, la relativa a la eliminación de monopolios —ampliamente comentadas en el apartado relacionado con los derechos fundamentales— y, quizá, la reforma que supuso un cambio más radical fue en materia energética, que transforma, de manera sustancial, el papel de Petróleos Mexicanos y su relación con la APF (Administración Pública Federal), así como de la Comisión Federal de Electricidad. Se aprobó el 20 de diciembre de 2013[190] para abrir a la inversión privada ciertas actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, así como la producción y distribución de energía eléctrica. Tanto Fox como Calderón habían intentado, sin éxito, reformas en esta materia; el PRD siempre estuvo en contra y el PRI, que las había obstacu-

[190] *DOF*, 20 de diciembre de 2013, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Se reforman los artículos 25, 27 y 28.

lizado activamente, sólo se manifestó a favor cuando fueron propuestas de su propio partido.

Para superar la crisis en los yacimientos de petróleo, que parecían agotarse, era necesario hacer inversiones mucho más riesgosas para las que había que atraer capitales privados; se harían mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos de éstas con particulares. También posibilitó los contratos con particulares en materia de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica (Elizondo, 2017). En el ámbito institucional se creó el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, fideicomiso público administrado por el Banco de México como fiduciario y la SHCP como fideicomitente, con tres finalidades principales: administración de los ingresos petroleros; gestión financiera de los contratos de extracción y exploración de hidrocarburos, y administración de la reserva a largo plazo.[191] Esta reforma disminuye directamente la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo de los recursos petroleros.

VII. Exceso de reformas, débil consolidación democrática

Es necesario hacer un comentario específico sobre dos de los artículos que tuvieron mayores reformas en el periodo de los gobiernos divididos, el artículo 4o. y el 73, ya que, en gran medida, reflejan los acuerdos de las fuerzas políticas. Como advertíamos desde un principio, por un lado, reconocer o ampliar derechos fundamentales es políticamente correcto y se hace sin pensar en los costos presupuestales que esto puede implicar, por lo que son de muy fácil aprobación; por el otro, persiste la convicción de que cualquier mal se puede solucionar con una reforma constitucional complementada por otorgar al Poder Legislativo de la Federación facultades específicas para legislar en la materia. Existe la ilusión de que, al federalizar, se tiene la solución a los diversos problemas de gobernabilidad, que se resolverán de manera casi automática. Esto es particularmente claro en materia de procuración y administración de justicia, así como del creciente problema de seguridad pública y expansión de la delincuencia, relacionada o no con el narcotráfico o con la corrupción en los tres ámbitos de gobierno.

En el artículo 4o. se ha depositado todo lo que el poder constituyente ha considerado necesario para el desarrollo integral de las personas, con especial atención en los llamados "grupos en situación de vulnerabilidad". Ese

[191] Disponible en: *https://www.fmped.org.mx/general/%7BF81E1012-4919-5BF8-92E7-F91997518CAE%7D.pdf* (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2023).

artículo creció de manera significativa en los años del gobierno sin mayoría; nueve de las dieciocho reformas que se le han hecho, desde 1917 hasta 2023, fueron hechas en este periodo.[192]

> Dentro del capítulo primero del texto constitucional, el artículo 4o. es un precepto al que, a través de catorce reformas [dieciocho hasta 2023] de gran alcance, se han integrado una serie de derechos de carácter social que guardan poca relación entre sí, pero que buscan favorecer el desarrollo integral de las personas y, en particular de ciertos grupos que históricamente se han encontrado en situaciones de vulnerabilidad. (Brito, 2016, p. 378)

Se perfeccionaron y agregaron diversos derechos, por ejemplo, en materia de alimentación, con adjetivos calificativos como: nutritiva, suficiente y de calidad; medio ambiente sano; disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico; derecho a la identidad; derechos de las niñas y los niños; acceso a la cultura, y acceso a la cultura física y el deporte. Muchas de estas reformas fueron impulsadas por los compromisos adquiridos por México al firmar pactos o tratados internacionales.

No obstante, en la mayoría de los casos nos encontramos con la falta de legislación específica que haga operables, pero sobre todo exigibles, estos derechos, por lo que se ha considerado que es un artículo con un mayor poder declarativo que operativo, en el que no hay certeza de cuáles son los límites y procedimientos para poder hacer que estos derechos humanos sean exigibles frente al Estado. En este sentido, conviene preguntarnos si la ampliación "declarativa" de derechos, que a la postre son inexigibles, puede considerarse un paso en la dirección correcta en el proceso de consolidación de la democracia en México, si bien el reconocimiento de derechos es importante para el gobernado, especialmente después de la reforma de 2011 al artículo 1o. de la Constitución, que en su párrafo tercero establece lo siguiente:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[192] El artículo 4o. de la Constitución de 1917 hablaba sobre la libertad de trabajo, específicamente en el ejercicio de las profesiones, y constaba de dos párrafos. En 1974 se derogaron y su contenido se ha transformado en los derechos fundamentales para el desarrollo de las personas y la protección especial a grupos vulnerables.

Sin embargo, cuando el Estado no prevé los fondos necesarios para establecer una política pública que permita a las autoridades correspondientes convertir esos derechos en realidad, se genera una tensión entre los gobernados, que exigen el cumplimiento, y el Estado, que carece de los recursos materiales para satisfacer dichas demandas, donde ya se estableció que todas las personas tienen derecho. Como comentamos al principio de este apartado, es relativamente sencillo ampliar derechos humanos en México, pues ni el Legislativo ni el Ejecutivo asumen la responsabilidad de fondear los nuevos derechos constitucionalizados, y esta práctica termina por debilitar el Estado de derecho, al hacer de la ley papel mojado.

En relación con el artículo 73, en el que se establecen las materias sobre las que puede legislar la Federación, lo primero que hay que decir es que en los veintiún años de gobiernos sin mayoría se reformó en 34 ocasiones, y en todos los casos hubo un proceso de concentración de las facultades de la Federación, en claro detrimento del poder de las entidades, lo que, por sí mismo, puede ser considerado menos democrático y no lo contrario, y aunque esta es una discusión que no abordaré, lo cierto es que se debilita el pacto federal.

De manera particular, en el sexenio de Peña Nieto se centralizaron funciones en la Federación y se crearon los sistemas nacionales: Sistema Nacional Electoral; Sistema Nacional de Seguridad Pública; Sistema Nacional de Transparencia, y Sistema Nacional Anticorrupción. Para hacer funcionar estos sistemas se expidieron diversas leyes generales que no tenían el propósito de la distribución de competencias que, según los juristas, les es propio a este tipo de leyes. Por el contrario, en todos los casos fueron leyes muy detalladas que especificaban qué debían hacer las autoridades federales, estatales, e inclusive municipales (Serna, 2014).

No resulta exagerado afirmar que con ello hubo un debilitamiento de la "otra división de poderes", la que, en teoría, debería existir en un Estado federado. El proceso de centralización del sistema federal mexicano se aceleró en la era de los gobiernos divididos. Los cuatro presidentes de este periodo experimentaron la necesidad de convivir con gobernadores de partidos multivariados, lo que, además de desaparecer la facultad metaconstitucional del presidente de dar órdenes directas a los gobernadores con la certeza de que serían cumplidas, presentó la oportunidad de crear condiciones de un nuevo entendimiento democrático entre los tres ámbitos de gobierno, que hasta ahora nunca se ha llegado a institucionalizar.

A pesar de que las reformas constitucionales requieren de la aprobación de los congresos locales, no se registran casos en que la resistencia a alguna reforma constitucional haya provenido de la negativa de estos para apro-

barla. En el presidencialismo transicional hubo algunos incentivos para la disciplina de los congresos locales con las decisiones del gobierno federal, y podemos especular que fue impuesta a través de dirigencias nacionales de los partidos. Entonces, es de suponer que las negociaciones poco claras del presupuesto con la complicidad de las élites partidarias cartelizadas, sustituyeron la fuerza del presidente en la era del presidencialismo autoritario. Sin embargo, esta hipótesis habría que probarla en una investigación que, por mucho, excede el objetivo de este trabajo.

En el sexenio de Peña Nieto, la relación entre poderes fue un momento de expansión de los OCA, lo que, como hemos dicho, disminuye el Poder Ejecutivo y le agrega facultades y responsabilidades al Legislativo. En este tema, la reforma del 15 de octubre de 2012[193] le dio poder a la Suprema Corte de Justicia para resolver las discrepancias de los límites territoriales entre las entidades de la República, tradicionalmente esta era una facultad del Senado, así que pierde éste y gana el Poder Judicial.

[193] *DOF*, 15 de octubre de 2012, DECRETO por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9kxnkp
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial SB
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

CONCLUSIONES

Entre 1997 y 2018 México vivió un periodo que podemos considerar único en la historia política del país. Fueron veintiún años de gobierno en los que el partido del presidente en turno no contó con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en el Senado. Por lo anterior, en estas dos décadas México cumplió todos los requisitos de una democracia procedimental. Asimismo, es un hecho que, a partir de 2018, inició una nueva etapa porque el partido en el Poder Ejecutivo ha recobrado la mayoría absoluta en ambas cámaras, lo que ha propiciado un nuevo reacomodo de las élites políticas. Esto se agravó con las elecciones de 2024; no sólo Morena y sus aliados (el Partido Verde Ecologista de México y el Partido del Trabajo) obtuvieron la mayoría absoluta en las dos cámaras, sino que se hicieron de la mayoría calificada a través de una obsequiosa interpretación del artículo 54 de la Constitución mexicana, hecha por una mayoría cooptada del Tribunal Electoral del Poder Judicial.

Después de la reforma judicial aprobada en la primera quincena de septiembre de 2024 podemos afirmar, sin exageraciones, que se ha quebrantado la división de poderes en México. El presidente no sólo ha recobrado su centralidad tradicional; mientras se cierra este libro, atestiguamos un proceso de concentración de poder en la presidencia de dimensiones inimaginables. Aun cuando es muy temprano para definir este nuevo momento, sí son claras las señales que nos alertan de un cambio más profundo. Si bien esto justifica el haber limitado este estudio hasta 2018, huelga decir que escapa al objetivo de este libro estudiar lo mucho que ha pasado después de las elecciones de 2018, y lo que habrá de venir a partir del 1o. de octubre de 2024, cuando asume la presidencia Claudia Sheinbaum, con dominio total sobre el Congreso y con un nuevo Poder Judicial diseñado para ser cooptado a través de la elección popular de todos los jueces locales y federales, personas magistradas y personas ministras.

En ese periodo se desarrollaron los elementos necesarios para que México fuera considerado un régimen democrático. Las condiciones electorales permitieron la existencia de un sistema de partidos de pluralismo limitado, en el que tres partidos, PRI, PAN y PRD, fueron su principal

soporte, aunque hubo muchos otros partidos participantes con una presencia significativamente más limitada, en la que muchos de ellos tuvieron el registro para participar en una sola elección federal.

El sistema autoritario de partido hegemónico pragmático tuvo sus orígenes en 1929, con la fundación del PNR, y dejó de existir en 1997, a pesar de que el PRI hubiera sobrevivido e incluso recuperado la presidencia. La composición plural del Congreso permitió, y en algunas ocasiones obligó, a replantear la división de poderes. Algunas de las facultades metaconstitucionales del presidencialismo autoritario desaparecieron, o simplemente fue imposible o irrelevante volver a ejercerlas; por ejemplo, una vez que los gobernadores, de cualquier color, tuvieron la legitimidad de haber llegado a sus puestos a través del voto popular, el presidente ya no pudo moverlos como fichas en un tablero de ajedrez para resolver una crisis política. Tuvieron que aprender a negociar los presupuestos y las iniciativas de ley, que ya no se aprobaban en los términos que el Ejecutivo había propuesto. Por primera vez, iniciativas de reformas constitucionales o legales le eran rechazadas al partido en el gobierno.

La LVII Legislatura (1997-2000) tuvo la oportunidad y la necesidad de rehacer las reglas internas del Congreso y, a partir de la condición de pluralidad, reconstruir la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Normativa y, prácticamente, cambió la relación entre ambos. Fue esta Legislatura la que anunció que había que construir una nueva forma de convivencia entre poderes, en clave de dignidad y de respeto. Asimismo, se replantearon los órganos de gobierno en ambas cámaras para reconocer la importancia de la pluralidad, en específico, para repartirse puestos entre los tres partidos más grandes. Por primera vez cobraron importancia los trabajos en comisiones; se fortaleció el presupuesto para contratar personal especializado que auxiliara en la redacción de las leyes y la administración del Congreso, y se empoderó a los grupos parlamentarios, especialmente a sus coordinadores, casi siempre hombres.

En este libro he dado cuenta de cuál fue el desempeño del Congreso en el proceso de consolidación de la democracia mexicana. Para sorpresa de las élites políticas, y de buena parte de la academia, en las siete legislaturas de gobiernos sin mayoría hubo gobernabilidad, y a pesar de conductas obstruccionistas de alguno de los partidos, se introdujeron numerosas e importantes reformas a la Constitución y se crearon nuevos marcos normativos encaminados a la capacidad de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Entre estos cambios e innovaciones están la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación, las leyes de transparencia que garantizaron el acceso a la

información gubernamental, o las del Sistema Nacional Anticorrupción, entre otras. Lo anterior tuvo como objetivos otorgar una mayor densidad a la democracia para trascender las reglas y procedimientos de acceso al poder y mejorar el sistema de rendición de cuentas. Se abandonó el presidencialismo autoritario para entrar en un presidencialismo transicional, que no acabó por transformarse en un sistema presidencial auténticamente democrático.

Podemos afirmar que entre 1990 y 2018 los tres partidos más relevantes fueron el PRI, el PAN y el PRD. Estas tres fuerzas políticas estuvieron en condiciones de tomar la mayoría de las decisiones políticas; a veces con acuerdos tripartitas, las más de las veces la tensión confrontaba a un partido con los otros dos. Esto permitió que el partido en el gobierno pudiera conseguir algunas de sus iniciativas en acuerdo con uno de los dos partidos opositores.

Las primeras dos legislaturas de la era de los gobiernos sin mayoría, la segunda de Zedillo y la primera de Fox, fueron las más complejas para el Ejecutivo, y en ellas encontramos más desplantes obstruccionistas a las llamadas reformas estructurales —energética (luz y petróleo), de educación y de telecomunicaciones—, que se postergaron hasta el primer periodo del gobierno de Peña Nieto, donde, bajo el paraguas del Pacto por México, se aprobaron propuestas que habían planteado Zedillo o Fox.

Paulatinamente, la élite política encontró cómo funcionar en esas nuevas condiciones. Los procesos legislativos se volvieron más lentos y la capacidad de deliberación y negociación fue pieza fundamental en la política mexicana. Por desgracia, muy pronto supieron que el dinero público podía aceitar cualquier decisión de la maquinaria política; el rediseño de la ingeniería constitucional se facilitó con prácticas de corrupción que hicieron las negociaciones más fáciles y, sobre todo, más rápidas. Pronto se establecieron políticas de *pork barrel* que degeneraron en los llamados *moches*, donde legisladores y gobernantes se llevaban una buena tajada de los contratos de obra pública a cambio de aprobarlas en el Congreso o en el Cabildo.

En los primeros años de este periodo hubo un verdadero interés por fortalecer al Poder Legislativo. Se tomaron en serio el trabajo en comisiones, que se redujeron sustancialmente, y la Comisión de Vigilancia hacía una buena revisión de la Cuenta Pública a través de la ASF, que depende de ella. Sin embargo, las tendencias suicidas de la democracia pudieron más que la vocación democrática de las élites. Fueron los tres partidos ya mencionados los que recambiaron las leyes internas del Congreso; permitieron la proliferación de iniciativas de ley, sin importar si tenían sentido, y regresaron al

esquema perverso de incrementar el número de comisiones cada vez que necesitaban distribuir un mayor número de puestos, a los que se agregaban ciertas prerrogativas. En pocas palabras, muchas de estas contrarreformas fortalecieron a los partidos políticos por encima del Poder Legislativo.

En la era de los gobiernos divididos no sólo fue posible reformar la Constitución, como ya quedó mostrado en este texto; fue el periodo en el que, en términos anuales, hubo más cambios en promedio. Muchos de ellos se hicieron en el campo de los derechos fundamentales, y otros tantos en la búsqueda de nuevas formas de ejercer el poder. No obstante, como vimos, muchos de estos acuerdos fueron "normas borrachas" que no reflejaron un auténtico acuerdo entre las fuerzas políticas, y, por tanto, se implementaron de manera muy deficiente o, de plano, nunca se pudieron redactar las normas secundarias. La desvinculación de las reformas constitucionales del presupuesto impidió el desarrollo de políticas públicas que hicieran realidad los cambios normativos.

Esto dejó en evidencia la limitación de la transformación a partir de reformas legales, e incluso constitucionales, para consolidar la democracia, pero además agravó la relación esquizofrénica de los mexicanos con la legislación. Por un lado, tenemos la convicción de que no hay mal nacional que no pueda remediarse a través de la creación de nuevas normas o la reforma de las existentes; por otra parte, también existe la certeza de que las leyes se hicieron para ser violadas, porque generalmente percibimos que están mal hechas. No falta quien diga: "tenemos leyes maravillosas, el problema es que no se aplican". Esto se agravó y, por tanto, debilitó el Estado de derecho y el compromiso de los individuos y las instituciones de cumplir la ley, lo que, sin duda, dificultó la consolidación democrática.

Las múltiples reformas electorales, las anteriores a 1996, la de ese año y las posteriores, siempre tuvieron en el centro de las decisiones a los partidos políticos, no sólo porque ellos las conformaron, sino porque las hicieron para su beneficio, y se olvidaron, por así decirlo, de la materia prima de estos; es decir, de las y los ciudadanos. Como mencionamos, los partidos políticos dejaron de ser organizaciones para la sociedad y se convirtieron en parte esencial del Estado, fondeados por el erario.

No tengo duda de que los partidos son *conditio sine qua non* de la democracia liberal representativa; sin embargo, el haberse olvidado de las y los ciudadanos tuvo graves consecuencias, durante los años que se desaprovecharon, para la consolidación democrática. Muy pronto los partidos se dieron cuenta de que su poder dependía de la fortaleza de sus clientelas, y no de su militancia; se preocuparon por establecer relaciones de dependencia, y no por fortalecer las cualidades cívicas de la ciudadanía. Como diría Fernando

Escalante Gonzalbo, los ciudadanos en México siguieron siendo imaginarios. Así, es posible afirmar que esta débil cultura democrática-ciudadana haya favorecido a que, rápidamente, los partidos, en tanto fueron los protagonistas de la transición, adoptaran conductas oligopólicas propias de un cártel, en los términos descritos por Katz y Mair.

El pacto no escrito entre los tres principales partidos trascendió en el reparto de las clientelas electorales y en el poder del Congreso. Ante la pérdida del control propia de cualquier transición, los espacios de corrupción florecieron como hongos en la humedad; a pesar de haber fortalecido el discurso y las instituciones de rendición de cuentas, pronto la élite política se sumió en lo que podríamos llamar un pacto de *omertà.* Los tres partidos encabezaron algún gobierno estatal y muchos municipales; sin embargo, todos fueron responsables de escándalos de corrupción. El silencio y la impunidad favoreció a todos en el corto plazo y generó un profundo descontento social en contra de la "partidocracia".

Regreso aquí a los planteamientos de Garzón Valdés y las tendencias suicidas de la democracia. No hay (re)fundación de una democracia sin una transformación importante de las disposiciones constitucionales y legales que den lugar a nuevas instituciones, pero es imposible que una democracia procedimental perdure sin una transformación ética de los valores culturales en clave democrática: sin demócratas no hay democracia. Así, una neonata democracia no logrará estabilizarse y rápidamente caerá en una tendencia hacia un nuevo autoritarismo. En México, las élites políticas tuvieron muy pocos, y acaso muy débiles, líderes democráticos; en todo caso, no fueron suficientes para transformar el *ethos* colectivo. Por regla general, tuvieron que optar por su interés particular o el bien de su partido, por encima del bien común y los valores y principios propios de la democracia.

En resumen, tenemos seis conclusiones preocupantes:

i) Las tendencias suicidas de la democracia tuvieron mayor peso que la vocación democrática de las élites.
ii) El poder de los partidos políticos fue la columna vertebral de todas las reformas político-electorales.
iii) Paradójicamente, sin fondeo público no se hubiera concluido la transición democrática, pero es innegable que los partidos políticos dejaron de ser organizaciones de la sociedad y se convirtieron en parte esencial del Estado.
iv) El poder de los partidos se volvió dependiente de la fortaleza de sus clientelas; sus militancias acabaron siendo irrelevantes.

v) En México se generó un acelerado proceso de cartelización del sistema de partidos, acompañado de un pacto de *omertà* con altos niveles de tolerancia a las conductas corruptas de la élite política.
vi) Es imposible que una democracia procedimental se estabilice y perdure sin una transformación ética de los valores culturales en clave democrática.

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9kxnkp
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial SB
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Aguayo, S. & Treviño, J. (2007). Fox y el pasado: anatomía de una capitulación. *Foro Internacional, 190*(XLVII), 709-739.

Almond, G. & Verba, S. (1989). *The Civic Culture Revisted*, Sage Publications Inc.

Alvarado, R. (2019). Ramo general 23. Entre la discrecionalidad y el abuso. *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*. https://contralacorrupcion.mx/ramo23/

Astudillo, C. (2016). Comentario al artículo 96. *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones* (9a. ed., vol. 10). Cámara de Diputados, LXIII Legislatura; SCJN; Senado de la República, LXIII Legislatura; TEPJF; INE; CNDH.

Becerra, R., Salazar, P. & Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena.

Bernal, J. (2007). *El paradigma del presidencialismo en las relaciones y el equilibrio entre los poderes en el sistema político mexicano actual*. UNAM, Facultad de Derecho.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. FCE.

Bobbio, N. (1987). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. FCE.

Bobbio, N. (1991). Presente y porvenir de los derechos humanos. En *El tiempo de los derechos*. Sistema.

Bovero, M. (2020). *Pleonocracia: crítica de la democracia mayoritaria*. INE.

Bovero, M. & Ferrajoli, L. (2020). *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas,* INE. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM13_baja.pdf

Brito, R. (2016). Comentario al artículo 4o. constitucional. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (t. IV) (pp. 378-430). Cámara de Diputados, LXIII Legislatura; Senado de la República, LXIII Legislatura; SCJN; TEPJF; INE; CNDH; UNAM, IIJ; Porrúa.

Caballero, A. (2014). Alcances y limitaciones de las reformas en el sistema de impartición y procuración de justicia. En M. A. Casar & I. Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp.183-216). Taurus.

Cámara de Diputados. Reformas constitucionales por periodo presidencial, LXV Legislatura. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

Canal del Congreso. Breve historia del Canal del Congreso de la Unión. https://www.canaldelcongreso.gob.mx/assets/img/transparencia/934923dbdda37570ff6b13ed331cfd67.pdf

Carbonell, M. (2014). Tres grandes reformas: derechos humanos, justicia penal y acceso a la información. En M. A. Casar & I. Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp. 139-182). Taurus.

Carbonell, M. & Salazar, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. UNAM.

Cárdenas, J. (2005). *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Carpizo, J. (2011, enero-junio). ¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 24*.

Carpizo, J. (2020). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores.

Carrillo, U. (2022). *El impacto del escándalo político "La Casa Blanca" en la aprobación presidencial de Enrique Peña Nieto* [tesis de licenciatura, UNAM]. TesiUNAM. http://132.248.9.195/ptd2022/julio/0827505/Index.html

Casar, M. A. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México 1997-2006. *Política y Gobierno, 15*(2).

Casar, M. A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría. *Política y Gobierno, XX*(2), 219-263.

Casar, M. A. & Marván, I. (2014). *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. Taurus.

Casar, M. A., Marván, I. & Puente, K. (2010). La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. En M. Merino *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 331-405). UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Castellanos, E. (1998). *Las reformas de 1996*. Centro de Estudios de Investigación Científica Jorge L. Tamayo.

Colomer, J. & Negretto, G. (2002). Relaciones entre gobierno y Congreso. *Memoria del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 79-124). UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Congreso de la Unión. (2008). *Cuaderno de apoyo, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría de Servicios Parlamentarios SAD 04-08. https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-04-08.pdf

Controversia Constitucional 109/2004, Actor: Poder Ejecutivo Federal, Ponente: Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia. *DOF*. 2005. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2095957&fecha=24/10/2005#gsc.tab=0

Córdova, L. & Nuñez, E. (2021). *La democracia no se construyó en un día*, Grijalbo.

Dahl, R. (1956). *A preface to Democratic Theory*. The University of Chicago Press.

Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. *DOF*. 2014. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOF_10feb14.pdf

Diamond, L. & Morlino, L. (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press.

Duverger, M. (1988). *Instituciones políticas y derecho constitucional* (6a. ed.). Ariel.

Duverger, M. (2012). *Los partidos políticos* (22a. reimpr., J. Campos, trad.). FCE.

Elizondo, C. (2017, mayo-agosto). Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, LXII*(230), 21-50.

Elizondo, C. & Nacif, B. (comps.). (2002). La lógica del cambio político en México. *Lecturas sobre el cambio político en México*. CIDE; FCE.

Espinoza, R. (1996). El PRI de la XVII Asamblea. De la modernización a la restauración. En M. Larrosa & R. Espinoza (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1996* (pp., 145-152). UAM Iztapalapa; CEDE. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1834/18.pdf

Ethos & USAID. (2017). *Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*. https://www.ethos.org.mx/anticorrupcion/publicaciones/manual_introductorio_sistema_nacional_anticorrupcion_y_el_nuevo_regimen_de_responsabilidades_de_los_servidores_publicos

Ferrer, E. (2013). *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*. UNAM; Instituto de Formación Profesional de la PGJ del Distrito Federal. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3608/8.pdf

Fix-Zamudio, H. (2011). Las reformas constitucionales mexicanas de julio de 2011 y sus efectos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En M. González & E. Ferrer (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia* (t. I) (pp. 423-471). UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/18.pdf

Freidenberg, F. & Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina 1978-2015. En K. Casas-Zamora *et al.* (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos.* OEA.

Gallagher, M. & Mitchell, P. (2005). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford University Press.

García Ramírez, S. (2008). Reseña legislativa sobre la reforma constitucional de 2007-2008 en materia de seguridad pública y justicia penal. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *41*(123), 1557-1581. https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v41n123/v41n123a13.pdf

Garzón, E. (2000). *Instituciones suicidas. Estudios de ética y política*. Paidós; UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

González de Bustamente, C. (2015). *Muy buenas noches. México, la televisión y la Guerra Fría*. FCE.

Gutiérrez Salazar, M. Á. (2017, julio-diciembre). La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 47*. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11453

Hernández, M. P. (2016). Comentario al artículo 79. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (t. IX) (pp. 387-411). Cámara de Diputados, LXIII Legislatura; Senado de la República, LXIII Legislatura; SCJN; TEPJF; INE; CNDH; UNAM, IIJ; Porrúa.

Hernández, R. (2005). Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México. *Estudios Mexicanos, 21*(1), 183-201.

Holmes, S. & Sunstein, C. (1999). *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes,* Norton.

Huerta, C. (2001). *Mecanismos constitucionales para el control del Poder Político*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/158-mecanismos-constitucionales-para-el-control-del-poder-politico-2a-ed

Huntington, S. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century,* University of Oklahoma Press.

Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Abraham Bagdadi Estrella, del Grupo Parlamentario del PRD. http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/abr/20040413-I.html#Ini20040413Gong

Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Instituto de Estudios Parlamentarios e instaurar el Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Porfirio Muñoz Ledo, del grupo parlamentario de Morena. 2019. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3957323_20191031_1572543790.pdf

Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 72 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto presidencial, diputado Iván García Solís. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2004/12/asun_1575954_20041209_1612332.pdf

Integralia Consultores. (s. f.). *La negociación política del presupuesto.1997-2018. El impacto sobre la composición y la ejecución del gasto público en México*. Integralia Consultores; Senado de la República, LXIII Legislatura. https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/libro-NPP.pdf

Katz, R. & Mair, P. (2022). *Democracia y cartelización de los partidos políticos*. Catarata.

Levitzki, S. & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown.

Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1999. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg/LOCG_orig_03sep99.pdf

Linz, J. (1997). Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica? En J. Linz, & A. Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo 1. Perspectivas teóricas*. Alianza.

Linz, J. & Valenzuela, A. (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press.

Loaeza, S. (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha. 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. FCE.

López Ayllón, S. & Luna, I. (2016). Comentario al artículo 6o. Constitucional. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (t. VI) (pp. 474-552). Cámara de Diputados, LXIII Legislatura; Senado de la República, LXIII Legislatura; SCJN; TEPJF; INE; CNDH; UNAM, IIJ; Porrúa.

Lujambio, A. (2010a). *Estudios Congresionales. Edición homenaje*. Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

Lujambio, A. (2010b). Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual. En *Estudios Congresionales. Edición homenaje*. Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

Lujambio, A. (2010c). La pluralización de las Cámaras del Congreso de la Unión en México (1964-1997). En *Estudios Congresionales. Edición homenaje*. Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

Mabry, D. J. (1973). Mexico's Acción Nacional. A Catholic Alternative to Revolution. Syracuse University Press.

Magar, E. (2014). Los contados cambios al equilibrio de poderes. En M. A. Casar & I. Marván (coords.) *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp. 259-294). Taurus.

Mainwaring, S. (1990). Presidentialism in Latina America. *Latin American Research Review*.

Mainwaring, S. & Pérez-Liñan, A. (2013). *Democracies and Dictatorships. Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge University Press.

Mainwaring, S. & Shuggart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Westview Press.

Martín, J. (2018). *Reforma en materia de justicia cotidiana*. FCE.

Martínez Bullé-Goyri, V. M. (2011, enero-abril). Reforma constitucional en materia de derechos humanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, XLIV*(130), 405-425.

Marván, I. (2017). *Cómo hicieron la Constitución de 1917*. FCE; SC; CIDE.

Marván, M. (2001). *Building Democracy in Mexico. Party Citizen and Rule of Law,* Ph. D. Dissertation. New School for Social Research.

Marván, M. (2020). Tensión democrática entre la libertad de expresión y la equidad. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(4).

Marván, M. & Martín, J. (coords.). (2023). *Radiografía del Plan B. Reforma electoral de 2023 a examen*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/213

Marván, M. & Navarro, F. (2019). *La reforma político-electoral, su impacto al sistema electoral nacional y las relaciones entre el ámbito federal y las entidades federativas.* Movimiento Ciudadano.

Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. FCE.

Merino, M., López Ayllón, S. & Cejudo, G. (coords.). (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Mirón, R. M. (2014, septiembre-octubre). El Partido Revolucionario Institucional: recuperación electoral y recomposición organizativa en un escenario competitivo. *El Cotidiano, 187*, 137-150.

Mirón, R. M. (2021). Democracia procedimental. *Prontuario de la Democracia*. Instituto de Investigaciones Sociales, Cátedra Madero. https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/democracia-procedimental/

Mirón, R. M. & Béjar, L. (2003). *El Congreso mexicano después de la alternancia*. LVIII Legislatura del Senado de la República; Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios; Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Molinar, J. (1991). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Arena.

Mora, C. (2015). *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*. Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

Orozco, J. J. (2011). *Causas de nulidad de elección. El caso Tabasco*. TEPJF.

Ovalle, J. (2016, julio). Derechos humanos y garantías constitucionales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *1*(146). https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2016.146.10509

Panebianco, A. (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza.

Paoli, F. J. (1997). Instalación y gobierno de la Cámara de Diputados. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 27, 233-250, https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11331/10378

Paz, O. (1994, octubre). Las elecciones, doble mandato. *Vuelta*, *215*.

Pérez Correa, F. & Torres, E. (2021). Una crónica del poder. Federalismo, reforma y gobierno dividido en México. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad, XXVIII*(81), 113-147.

Pou-Giménez, F. (2014). Las reformas en materia de derechos humanos. En M. A. Casar & I. Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp. 87-138). Taurus.

Pozas-Loyo, A., Saavedra-Herrera, C. & Pou-Giménez, F. (2020). When More Leads to More: Constitutional Amendments and Interpretation in Mexico 1917-2020. *Law and Social Inquiry*, 00(00), 1-32.

PRI Historia documental del Partido de la Revolución: PNR PRM, 1934-1938 (vol. 3). Instituto de Capacitación Política PRI. 1981.

Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A. & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development*. Cambridge University Press.

Puente, K. (2017). *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización*. UNAM.

Puente, K. (2021, octubre-diciembre). La nueva Cámara de Diputados de México: inercias y cambios. *Revista Mexicana de Sociología, 83*(4), 1021-1038.

Reforma Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de Julio de 1999. https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/145%20-%2030%20JUL%201999.pdf

Reyes, J. (1977). Discurso en el segundo informe del gobernador Rubén Figueroa, Chilpancingo, Guerrero. https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977-DIRF-JRH.html

Reyes-Hernández, M., Mejía-Reyes, P. & Riguzzi, P. (2013). Ciclo político presupuestal y gobiernos con y sin mayoría en México. 1994 y 2006. *Economía Sociedad y Territorio, XIII*(41), 79-119.

Rosanvallon, P. (2015). *El buen gobierno* (H. Pons, trad.). Manantial.

Saiegh, S. (2010). Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures. En E. Stein *et al*. (eds.), *How Democracy Works. Political Institution, Actors, Arenas in Latin American Policy Making* (pp. 47-77). BID.

Salazar, P. (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. FCE.

Saltiel, J. (1991). *Representación parlamentaria y geografía electoral. Efectos políticos del diseño de fronteras electorales: el caso Chihuahua 1983-86* [tesis de licenciatura, UNAM].

Samuels, D. & Shugart, M. (2010). *Presidents, Parties, and Prime Ministers. How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge University Press.

Sartori, G. (1976). *Partidos y sistemas de partidos* (F. Santos, trad.). Alianza.

Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited. Part One. The Contemporary Debate.* Chatham House Publishers.

Serna, J. M. (2014). Las reformas al federalismo mexicano. En M. A. Casar & I. Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp. 295-328). Taurus.

Téllez-Cuevas, R. (2014, julio-diciembre). La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y el federalismo a más de 10 años de su creación. *Buen Gobierno, 17*, 36-59. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C.

Ugalde, L. C. (coord.) (s. f.). *La negociación política del presupuesto.1997-2018. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México*. Integralia Con-

sultores; Senado de la República, LXIII Legislatura. https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/libro-NPP.pdf

Valadés, D. (2018). *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición* (3a. ed.). UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Valadés, D. & Fix-Fierro, H. (2016). Hacia una Constitución reordenada y consolidada. Una propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (9a. ed., vol. VI) (pp.13- 30). Cámara de Diputados, LXIII Legislatura; SCJN; Senado de la República, LXIII Legislatura; TEPJF; INE; CNDH.

Valencia, L. (2020, julio-diciembre). Institucionalización del Congreso Federal Mexicano. Transición democrática y cambio organizacional. *Apuntes, 17*(2), 232-270. https://doi.org/10.32887/issn.2527-2551v17n2p.232-270

Vargas, R. & Muñoz, P. (2004, 19 de noviembre). Impugnaré el presupuesto, advierte Fox al Congreso. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2004/11/19/003n3pol.php

Woldenberg, J. (2019). Por qué pactó el PRI la transición. En M. Sánchez-Talanquer & R. Becerra, *Las caras de Jano. Noventa años del Partido Revolucionario Institucional* (pp. 341-359). CIDE-PRI.

Zepeda, G. (2008, 1er. semestre). La reforma constitucional en materia penal de junio de 2008. Claroscuros de una oportunidad histórica para transformar el sistema penal mexicano. *Análisis Plural* (pp. 112-125).

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9kxnkp
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial SB
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ACERCA DE LA AUTORA

María Marván Laborde estudió Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y obtuvo su doctorado en la New School for Social Research, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos.

Ha dedicado su vida académica al estudio del sistema político mexicano, con especial énfasis en el proceso de transición a la democracia, la evolución del marco normativo en materia electoral y en la evolución de los derechos de acceso a la información pública y la protección de los derechos personales.

Actualmente, es investigadora de tiempo completo, titular B, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El papel del Poder Legislativo en la democracia mexicana, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial SB, se terminó de imprimir el 11 de julio de 2025. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *book cream* de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión digital).

LA PRESENTE OBRA CENTRA LA MIRADA en las reformas legislativas y constitucionales que se dieron en México entre 1997 y 2018, los años de los llamados gobiernos sin mayoría o gobiernos divididos.

Es, sin duda, una interpretación de la historia reciente que busca explicar las principales características del sistema político mexicano en el breve tiempo que podemos considerar de régimen democrático.

Es un análisis crítico de las actuaciones de los tres principales partidos políticos que concretaron la transición y definieron la política en esos años. Durante este breve periodo de tiempo es posible afirmar que las características propias de una democracia procedimental estuvieron presentes: voto universal y secreto; pluralismo partidario con opciones creíbles; elección de gobernantes y representantes; incertidumbre en los resultados electorales. Esto sirvió como base para introducir ciertas innovaciones importantes en el sistema de contrapesos en la relación entre poderes.

Los partidos PRI, PAN y PRD aportaron mucho para la transición y también son responsables de la fallida consolidación democrática.

ISBN 978-631-6680-29-7

JURÍDICAS