



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**Las relaciones de los poderes legislativo y
ejecutivo en México, 1997-2006:
el debate de las reformas estructurales**

Tesis que para obtener el grado de

Maestra en Ciencia Política

PRESENTA

Paloma Tatiana López Corona

México D.F., 2009

A mi familia, mi mayor fortaleza

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCIÓN	6
1. LAS RELACIONES DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.....	20
1.1 Dominio del ejecutivo sobre el legislativo: ¿cuestión de diseño constitucional?.....	21
1.2 Las relaciones entre ejecutivo y legislativo durante los primeros años posrevolucionarios	26
1.3 El PRI y las relaciones entre poderes	29
1.4 Aparición del gobierno dividido	36
1.5 El impacto de las reformas electorales en las relaciones entre ejecutivo y legislativo	41
1.6 A manera de conclusión.....	47
2. LA DISCUSIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES BAJO GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO	48
2.1 Gobierno dividido y proceso legislativo.....	49
2.2 Reformas estructurales: origen.....	63
2.3 Debate de las reformas estructurales.....	72
2.3.1 Reforma indígena.....	72
2.3.2 Reforma fiscal.....	77
2.3.3. Reforma al sector eléctrico	87
2.4 ¿Por qué no se aprobaron todas las reformas?	93
CONCLUSIONES	104
FUENTES CONSULTADAS.....	115

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis pudo realizarse gracias al apoyo proporcionado por El Colegio de México y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, sin cuyas becas hubiese sido imposible que estudiara la maestría en Ciencia Política. Estoy en deuda con ambas instituciones.

Quiero agradecer de manera muy especial al profesor Rogelio Hernández Rodríguez, director de esta tesis, por toda su paciencia, apoyo y dedicación en la elaboración y conclusión de la misma. Tampoco puedo dejar de reconocer a los profesores Fernanda Somuano y Jean-François Prud'homme por sus valiosas aportaciones y comentarios que ayudaron invaluablemente a mejorar la presente investigación.

Aprovecho también la ocasión para expresarles a los profesores del Centro de Estudios Internacionales mi gratitud por haberme abierto un nuevo panorama en el mundo de la Ciencia Política. En especial deseo agradecer al coordinador del programa de maestría, Dr. José Luis Méndez, por el apoyo y comprensión que siempre me brindó durante mis dos años de estancia en El Colegio.

Desde luego no puedo dejar de mencionar a mi familia, sin cuyo apoyo difícilmente me hubiese aventurado a venir al Distrito Federal. A mis padres: les debo todo lo que soy, gracias por su apoyo incondicional. A mis hermanos Octavio, Arturo y Esperanza: no hay forma de agradecerles por estar al pendiente de mí y por darme ánimos.

Para finalizar, no me resta más que compartir con mis amigos esta etapa de mi vida académica, fueron de gran ayuda sus comentarios y reflexiones. En especial quiero agradecer al culpable de que me haya animado a participar en el examen de ingreso de la maestría en Ciencia Política: Vardi, gracias por tu insistencia y aliento para que continuara mis estudios académicos.

INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX el poder legislativo en México fue visto como un medio de legitimidad y refrendo para las acciones del ejecutivo, quien influía en las decisiones del Congreso debido al control que tuvo sobre el partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Dicho control lo realizaba al intervenir en el proceso de postulación del partido mediante el veto a los candidatos legislativos que no le parecieran convenientes.

Sin embargo, la aparición del gobierno dividido en 1997 representó el surgimiento de una nueva configuración de la Cámara de Diputados, cambió la lógica de los grupos parlamentarios en los cuales ninguno dispuso de mayoría absoluta y se impuso un nuevo trato con el ejecutivo.¹ A partir de la LVII Legislatura (1997-2000) el poder legislativo empezó a verse realmente como un contrapeso a las decisiones del presidente.

Ante este panorama esta investigación cuestiona en qué medida los problemas que surgieron en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, en especial el fracaso en la aprobación de las reformas estructurales, fueron resultado del diseño institucional o de la coyuntura del sistema político y el equilibrio de fuerzas.

Para responder a este cuestionamiento la hipótesis o argumento central a probar sostiene que el fracaso en la aprobación de las reformas estructurales no puede atribuirse a cuestiones del diseño institucional. Los problemas que se presentaron en la discusión de iniciativas de reformas estructurales se vieron afectadas por los siguientes factores: la

¹ Ricardo Espinoza Toledo, “La necesaria revalorización del Congreso”, en Rosa María Mirón Lince y Luisa Béjar Algazi, *op. cit.*, p.231.

inexperiencia política y/o administrativa del gabinete presidencial para alcanzar acuerdos políticos, el debilitamiento del ejecutivo federal y su falta de control sobre los gobiernos estatales, los problemas de disciplina de los partidos políticos y la presión de los grupos de interés.

Para desarrollar este argumento se ha propuesto analizar las relaciones de cooperación y conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo de México a partir de la existencia de gobiernos divididos, esto es, de 1997 a 2006, con la finalidad de identificar el contexto y los factores que intervinieron en las mismas y que motivaron la aprobación o rechazo de iniciativas de ley como las de los sectores indígena, fiscal y eléctrico.

Las tres reformas que serán estudiadas (fiscal, eléctrica e indígena) fueron elegidas porque son las que mejor ayudan a mostrar cómo son las relaciones entre ejecutivo y legislativo bajo un gobierno dividido. A lo largo de todo su mandato Fox presionó al Congreso para que se aprobaran las reformas estructurales (del Estado, telecomunicaciones, laboral, fiscal, presupuestaria, educativa, judicial y financiera). Sin embargo, en la mayoría de los casos ni siquiera presentó una iniciativa al respecto por considerar que no contaba con el apoyo suficiente en el Congreso, lo cual produjo conflictos entre ambas instituciones.

Por ejemplo, la tan anhelada reforma del Estado estuvo estancada durante los nueve años que aborda esta investigación. La iniciativa formal al respecto se presentó hasta abril de 2007, cuando fue aprobada la Ley para la Reforma del Estado.² Respecto de

² Mediante esta ley se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión que se encargaría de conducir el proceso de la Reforma del Estado.

la reforma laboral, en 1998, Zedillo promovió una reforma a la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, debido los conflictos que tuvo con la Cámara de Diputados decidió no presentar oficialmente una iniciativa sobre el tema. Posteriormente, durante el sexenio de Fox nuevamente se intentó reformar la legislación laboral. En 2002 la propuesta fue presentada formalmente por un legislador, no por el ejecutivo. Aunque ésta se discutió durante 2003, finalmente no se aprobó especialmente por falta de acuerdos políticos y laborales con los representantes de las organizaciones sindicales.

En el caso de la reforma de las telecomunicaciones aprobada por el Senado en marzo de 2006, mediante la cual se modificaron las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, se decidió no incluirla en el estudio debido a que no originó un enfrentamiento directo entre los poderes legislativo y ejecutivo (aunque Vicente Fox fue criticado por ignorar varias observaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y haber publicado la iniciativa) sino entre los mismos senadores.

Asimismo, las principales reformas al sistema de pensiones o al sistema judicial no se realizaron durante los periodos de gobierno dividido. La reforma al régimen de pensiones y jubilaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se realizó en 1994 y la reforma a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fue aprobada hasta marzo de 2007, fuera del periodo temporal que abarca esta investigación.

Ante tales circunstancias se observa que, a diferencia de las reformas anteriores, las iniciativas indígena, de energía eléctrica y fiscal sí fueron analizadas y debatidas en el

poder legislativo. Y, debido a que su contenido implicaba realizar modificaciones estructurales a los sectores que representaban, mostraron en diversos grados un enfrentamiento entre el ejecutivo y legislativo en donde se evidenciaron los cambios en la relación de los dos poderes.

Una vez dilucidados los motivos por los cuales se eligieron estas tres iniciativas, debe explicarse que para desarrollar la hipótesis de investigación se identificarán los principales factores de cambio y continuidad en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo así como las causas de los problemas que se presentaron entre ambos a partir de la existencia de gobiernos divididos. También se distinguirán los motivos o intereses que tuvieron tanto el poder legislativo como el ejecutivo para aprobar o rechazar las reformas indígena, eléctrica y fiscal.

En relación con la evolución de la relación entre el legislativo y ejecutivo, cabe mencionar que durante los primeros años posrevolucionarios, el dominio del presidente sobre el Congreso no fue una cuestión de diseño constitucional sino producto de prácticas políticas que trataron de resolver los conflictos que se presentaron entre ambos poderes.

El ejecutivo logró apoderarse del poder legislativo mediante varios instrumentos: la adopción de un conjunto de reglas electorales para regular la participación y la elección de miembros al congreso —el ejecutivo tuvo una posición privilegiada en la estructura de las decisiones electorales que le permitió durante décadas controlar el número y tipo de participantes en la competencia electoral, determinar el tipo de representantes a adoptar y decidir sobre los resultados y su legalidad— y la consecuente creación y reproducción del sistema de partido hegemónico; la existencia de un partido centralizado capaz de controlar

las postulaciones de los candidatos a diversos cargos de elección popular; la concurrencia en una sola persona tanto de la presidencia del partido como de la presidencia de la República; y la prohibición de la reelección consecutiva.³

Mediante la creación en 1929 del partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el presidente de la República pudo garantizar tanto el control de la disidencia como la homogeneidad política. Por tanto, el control electoral que ejerció el partido le permitió al ejecutivo tener la mayoría en el Congreso y de esta forma terminó por subordinar al legislativo. Durante casi 70 años y en contra de lo que la propia Constitución señalaba, el Congreso de la Unión se convirtió en un espacio acrítico y obediente de la voluntad del ejecutivo, pues se dedicaba prácticamente a analizar y aprobar las iniciativas de éste.

Es así que desde que el PRI fue el partido gobernante y hasta la década de los ochenta, cuando su legitimidad empezó a ser severamente cuestionada, la oposición en el poder legislativo jugó un papel menor, tanto en el trabajo que se efectuaba en las comisiones parlamentarias, como en las decisiones que se tomaban en el pleno de las Cámaras.⁴

Las controvertidas elecciones de 1988 marcan el inicio de lo que es considerado una nueva relación entre legislativo-ejecutivo, pues el Partido Revolucionario Institucional

³ María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (compiladores), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002, pp.67-68.

⁴ Yolanda Meyenberg Leycegui, “Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en la Cámara de Diputados”, en Rosa María Mirón Lince y Luisa Béjar Algazi, *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003, p.142.

(PRI) perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Por su parte, las elecciones de 1997 son el punto de inicio del gobierno dividido en el país, el PRI obtuvo el 47.8 por ciento de los asientos, el PAN el 24.2 por ciento y el PRD el 25.2 por ciento en la Cámara de Diputados. De esta manera, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la calificada en el Senado.

La democratización interna de las cámaras legislativas se intensificó y por primera vez la oposición unificada pudo arrebatarle el control de la Mesa Directiva al PRI, para permitir que un representante suyo (en este caso Porfirio Muñoz Ledo, del Partido de la Revolución Democrática, PRD) contestara al presidente Ernesto Zedillo en su tercer informe de gobierno.

El gobierno dividido, que se dio en un proceso de transición política, alteró el balance de poder entre los poderes ejecutivo y legislativo. Posteriormente, con las elecciones de 2000 desapareció el sistema de partido hegemónico al llegar el Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la República, el cual tampoco obtuvo una mayoría en las dos cámaras, y continuaron transformándose las relaciones entre ambos poderes.

Uno de los principales cambios ha sido que el ejecutivo ya no cuenta con el apoyo incondicional del Congreso puesto que los legisladores de su partido ya no son mayoría.⁵ Con la llegada del gobierno dividido, la práctica en la que el presidente de la República era el iniciador de casi la totalidad de la legislación aprobada por el Congreso terminó.

⁵ Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, Vol. XI, Num.1, CIDE, I semestre de 2004, p.16.

Aunque el volumen de producción legislativa durante las legislaturas de estudio se ha mantenido semejante a los de los gobiernos unificados⁶, durante la existencia de los gobiernos divididos el Congreso es el que ha presentado el mayor número de iniciativas. No obstante, debe acotarse que las iniciativas de mayor impacto o trascendencia siguen estando a cargo del ejecutivo. Estos cambios representaron una transformación de las reglas informales, de las prácticas metaconstitucionales, del sistema político mexicano. La relación entre ejecutivo y legislativo ya no es una relación de sumisión.

En general se puede apreciar que el gobierno dividido en México de 1997 a 2006 se caracterizó por la ausencia de un acuerdo entre los dos poderes en cuestión que dificultó la aprobación de las llamadas reformas estructurales que representaban una transformación en las reglas del juego y aspectos fundamentales en las instituciones del país. La discusión de estas reformas manifestó tanto lo lento que puede ser el proceso legislativo, cuando el Congreso de la Unión se lo propone, como lo importante que era que ambos poderes aprendieran a negociar para llegar a un acuerdo.

Ernesto Zedillo propuso sin éxito cambiar las leyes en materia energética, eléctrica, hacendaria, laboral, de telecomunicaciones, entre otras. El fracaso de estas propuestas se debió, según algunos especialistas, a la existencia del gobierno dividido que llevaría a la parálisis legislativa y al conflicto inminente entre los poderes ejecutivo y legislativo.

⁶ Benito Nacif, “El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México”, en Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanesa Zárate (Comp. y Coord.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos: Memorias 2002* IBERGOP, México, Porrúa, 2003, p.294.

En el caso de la LVIII Legislatura (2000-2003) se observó que los conflictos surgieron en tres iniciativas, la reforma fiscal, la ley indígena y la de la industria eléctrica. De estas iniciativas se puede decir que el problema de las dos últimas fue que ya habían sido presentadas durante la gestión de Ernesto Zedillo. Por su parte, en cuanto a la iniciativa de reforma fiscal, en 2001, Fox utilizó a los medios de comunicación (en especial la televisión abierta) para presionar a la legislatura. Sin embargo, no le funcionó y, al contrario, provocó que la miscelánea fiscal aprobada tuviera cambios mínimos respecto de la que estaba vigente.

A pesar de estas condiciones, cabe destacar que la polarización y los riesgos del conflicto no son inherentes a un Congreso sin mayoría de un partido sino que han dependido de factores como la extrema politización del trabajo legislativo (como ocurriera entre 1997 y 2000 por la sucesión presidencial) y la presentación de iniciativas que intentan modificar sustancialmente la vida política o económica del país (como ocurriera con la Ley del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, IPAB, la ley indígena o las reformas fiscal y de la industria eléctrica).⁷

Una vez descrito el contexto en el que cambian las relaciones entre ejecutivo y legislativo, esta investigación propone desarrollar el planteamiento de la hipótesis de la siguiente forma. En el caso del factor de la inexperiencia política y/o administrativa, ésta se explicará mediante la revisión de los años en la administración pública que tuvieron los funcionarios involucrados en la discusión de las reformas estructurales que serán

⁷ Rogelio Hernández Rodríguez, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Universidad de California, Irving, No. 1, invierno de 2005, p.204.

analizadas así como los cambios que se dieron en los gabinetes presidenciales de Zedillo (a partir de 1997) y Fox.

Respecto del debilitamiento del ejecutivo federal y su falta de control sobre los gobiernos estatales, se observarán las relaciones entre el presidente y los gobernadores para identificar el apoyo que realmente dieron los últimos a las reformas que pretendía impulsar el mandatario federal.

En cuanto a los problemas de disciplina de los partidos políticos, se revisará la manera en la que los legisladores aprobaron o rechazaron las iniciativas propuestas por el presidente así como los conflictos que surgieron en las facciones del Congreso y los propios partidos políticos que afectaron la aprobación de las mismas.

Por último, la participación o influencia de los grupos de interés en el proceso de discusión de las reformas estructurales será revisada mediante su capacidad de organización y movilización para influir en la toma de decisiones del Congreso.

Para entender las relaciones entre ambos poderes, la investigación se basa en dos conceptos clave: instituciones y gobierno dividido. Tanto el poder ejecutivo como el legislativo son instituciones. Por consiguiente, éstas serán entendidas como un conjunto de reglas que estructuran las interacciones sociales de varias formas. Estas reglas: 1) proveen información acerca de cómo se espera que actúen las personas en situaciones particulares, 2) pueden ser reconocidas por aquellos que son miembros del grupo relevante como las

reglas que otros cumplen en estas situaciones, y 3) estructuran las elecciones estratégicas de los actores a fin de producir resultados en equilibrio.⁸

Las instituciones estructuran las interacciones sociales y aseguran su cumplimiento por medio de una combinación de 1) información provista sobre las elecciones de otros actores y 2) la amenaza de sanciones impuestas por otros actores debido al evento incumplido.⁹ Por consiguiente, la amenaza de sanciones potenciales ocasiona que los actores se sientan menos atraídos por estrategias que representan un mayor riesgo debido a los altos costos que representaría su implementación.

Esta concepción puede ser completada con la definición que establece Samuel Huntington que considera que las instituciones son aquellas pautas de conducta legítimamente esperadas, reiteradas y permanentes, sostenidas por sus propios intereses creados, que limitan la conducta de las personas y son de largo plazo, los cuales coinciden con los correspondientes a los individuos que integran las instituciones. No obstante, los intereses individuales se diferencian de los institucionales en que los primeros son de corto plazo.

Según Huntington, la capacidad para crear instituciones políticas equivale a la necesaria para crear intereses públicos, pues una sociedad que cuente con organizaciones y procedimientos de alto nivel institucional está más capacitada para articular y concretar

⁸ Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p.54.

⁹ *Ídem*.

estos intereses. Estas capacidades son lo que distingue a las sociedades políticamente desarrolladas de las subdesarrolladas.¹⁰

En este tenor, también es interesante subrayar la importancia del proceso de institucionalización, mediante el cual las organizaciones adquieren valores y estabilidad. Mientras mayor sea el nivel de institucionalización, mayores serán las posibilidades que las instituciones se adapten y puedan soportar los cambios que sufre el sistema político.

Por su parte, el gobierno dividido se presenta cuando el partido del Presidente en ejercicio carece de una mayoría legislativa, sea en la única cámara o en una de las dos cámaras de una legislatura bicameral.¹¹ Existen muchas percepciones sobre el gobierno dividido. Por un lado, se le acusa de originar conflictos institucionales y retraso en el proceso de toma de decisiones que lleva a la parálisis legislativa. Por otro, de ser más equitativo e impulsar la división de poderes ya que ningún partido tiene la mayoría en el Congreso, lo cual ocasiona que las relaciones entre ejecutivo y legislativo sean más balanceadas.

Por tanto, la hipótesis de investigación se apoyará en la premisa que señala que los gobiernos divididos no son una causa de la parálisis institucional y/o legislativa y en ellos sólo hay mayores posibilidades de conflicto. La posibilidad de que las iniciativas sean aprobadas depende de la importancia de la ley. Si su aprobación implica una fuerte discusión ideológica o afecta estructuras fundamentales del Estado será más difícil que sea aprobada. Los problemas que enfrentó el caso mexicano se debieron a que pasó por un

¹⁰ Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990, pp.32-33.

¹¹ Cit. pos. Gabriel L. Negretto, “Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina”, en Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanesa Zárate (Comp. y Coord.), *op. cit.*, p.102.

periodo de adaptación. Por consiguiente, una vez que las instituciones se habitúen a esta situación, podrán utilizar los mecanismos de pesos y contrapesos para limitarse mutuamente.

Esta investigación se basa en fuentes secundarias, es decir, documentación bibliográfica, artículos académicos e información periodística existente sobre el tema y sobre las diferentes posiciones que los actores (presidente, partidos políticos, legisladores, grupos empresariales, organismos no gubernamentales) tomaron durante el proceso de discusión de las reformas estructurales. Estas fuentes son la base de la investigación.

Una de las cuestiones principales que incluye todo trabajo de investigación es preguntarse por qué investigar determinado tema. Cabe confesar que en el caso de esta tesis sobre gobiernos divididos y las poco populares reformas estructurales el motivo fue tratar de romper la idea de que el gobierno dividido ha sido el causante del retraso en la aprobación de las reformas estructurales y proponer una explicación alternativa que abone al debate sobre los problemas y transformaciones que ha sufrido el sistema político mexicano.

Sin embargo, el tema de los gobiernos divididos es relativamente nuevo en México. A partir de la década de los noventa, al surgir una mayoría de la Cámara de Diputados opositora al partido en el ejecutivo, se empezó a analizar la relación entre éste y el Congreso. En especial, el Congreso de la Unión se ha convertido en un objeto de estudio recurrente en la última década. Por ser un tema actual, son pocas las investigaciones al respecto, aunque se incrementan de forma paulatina.

Gran parte de la información disponible se encuentra en revistas especializadas u obras bibliográficas colectivas realizadas por académicos como Benito Nacif, María Amparo Casar o Jeffrey Weldon, por mencionar sólo a algunos. Sin embargo, ellos se han concentrado en análisis históricos y/o cuantitativos de las relaciones entre ejecutivo y legislativo. La elección del vínculo del gobierno dividido con el debate sobre las reformas estructurales, respondió a la lógica de investigar sobre un tema novedoso, actual, que no ha sido suficientemente estudiado por lo que puede ser uno de los primeros trabajos que motive a estudiantes y académicos a abordar esta área de estudio con mayor profundidad.

La investigación está dividida en dos grandes capítulos y al final se encuentran las conclusiones. La primera sección parte de la idea que las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo no se pueden entender, bajo el gobierno dividido, sin analizar la historia, estructura y funcionamiento del sistema político mexicano. Por consiguiente, el primer capítulo tiene por objetivo estudiar la relación histórica entre ambos poderes, en términos políticos y jurídicos, y analizar cuándo y por qué cambió y se presentó el gobierno dividido a finales de la década de los noventa.

El capítulo uno analiza los preceptos que estableció la Constitución para el funcionamiento de los poderes ejecutivo y legislativo y discute si el dominio de uno sobre otro fue o no una cuestión de diseño constitucional. También estudia las relaciones que sostuvieron ambas ramas durante los primeros años posrevolucionarios, el papel que jugó el partido oficial (PNR-PRM-PRI) en la relación entre los dos poderes y la forma en la que el sistema político llegó al gobierno dividido impulsado en gran medida por las reformas electorales.

En el segundo capítulo se describe el proceso de discusión de tres iniciativas presentadas durante el periodo de gobierno dividido de 1997 a 2006: la reforma indígena, la reforma fiscal y la reforma eléctrica. De esta manera, se busca descubrir las causas por las que algunas iniciativas fueron aprobadas y otras rechazadas. Este capítulo es el más extenso y el que representa el corazón de la tesis, pues además aborda el debate teórico que se ha suscitado en torno al gobierno dividido y su relación con la parálisis legislativa, el conflicto entre poderes y la forma en que teóricamente se da el proceso de aprobación de iniciativas.

En este apartado también se expone el surgimiento del debate en México sobre la necesidad de aprobar las denominadas reformas estructurales y se discuten cuáles actores, factores o circunstancias ayudaron o impidieron la aprobación de las mismas bajo el gobierno dividido.

Al final, en las conclusiones se encuentran algunas reflexiones sobre el futuro de los gobiernos divididos en México y las alternativas que se han propuesto para mejorar el funcionamiento y la relación de los poderes ejecutivo y legislativo.

Como se puede observar, la estructura de la tesis está hecha de tal forma que permite entender la evolución en la relación entre ambos poderes, por qué cambió y qué sucedió cuando tuvieron que analizar reformas estructurales en un nuevo contexto: de gobierno dividido. Por tanto, se espera que la investigación impulse una discusión mayor de este campo del conocimiento.

1. LAS RELACIONES DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El sistema político mexicano ha sufrido importantes transformaciones durante los últimos años, especialmente a partir de la década de los noventa. Estas modificaciones se han observado en instituciones clave del sistema, tales como la presidencia, el Congreso de la Unión y el partido de Estado. Después de 70 años de dominio priista se pasó de una situación de sumisión del poder legislativo ante el ejecutivo a una etapa de creciente autonomía donde se ha presentado el gobierno dividido. En este contexto, el Congreso de la Unión se ha convertido en una institución de contrapeso real del ejecutivo, cuya capacidad de influir en el resultado final del proceso legislativo ha disminuido notoriamente.

Por tanto, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo no se pueden entender, bajo el gobierno dividido, sin analizar la historia, estructura y funcionamiento del sistema político mexicano. Para ello, este capítulo pretende estudiar la relación histórica entre ambos poderes, en términos políticos y jurídicos, y analizar cuándo y por qué cambió y se presentó el gobierno dividido a finales de la década de los noventa.

Para empezar cabe mencionar que las características centrales del sistema político mexicano formado entre los treinta y los cuarenta fueron: “a) un presidencialismo agudo, extremo, que impidió el funcionamiento de cualquier división de poderes, ya fuese

funcional o territorial; b) un partido de Estado omnipresente; c) una oposición partidista más formal que real; y d) el predominio de una cultura cívica clientelar”.¹²

Estas características pueden ser vistas de manera más clara al analizar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Por ende, este capítulo está dividido en cinco partes. En la primera se presentan los preceptos que estableció la Constitución para el funcionamiento de los poderes ejecutivo y legislativo y se discute si el dominio de uno sobre otro fue o no una cuestión de diseño constitucional. En el segundo apartado se describen las relaciones que sostuvieron ambas ramas durante los primeros años posrevolucionarios. Posteriormente se analiza el papel que jugó el partido oficial (PNR-PRM-PRI) en la relación entre los dos poderes. En la cuarta sección se explica la forma en la que el sistema político llegó al gobierno dividido. Finalmente, se analiza el impacto que tuvieron las reformas electorales en la conformación de un Congreso más plural que fue base para la aparición del gobierno dividido.

1.1 Dominio del ejecutivo sobre el legislativo: ¿cuestión de diseño constitucional?

El sistema político mexicano se caracterizó durante décadas por un fuerte presidencialismo y autoritarismo. Y es que la personalización del poder presidencial, característica del Porfiriato, no terminó con la Revolución Mexicana sino hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando se vio que este poder empezó a desprenderse de

¹² Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995, p.25.

la persona y a fincarse en la institución.¹³ Para 1940 el eje de la organización política dejó de ser el presidente-caudillo y en su lugar fue instaurada la presidencia, la institución. Esto fue clave para entender cómo el presidencialismo fue desarrollando una serie de prácticas, ajenas a la Constitución, que lo caracterizaron a lo largo del siglo XX.

Respecto de las relaciones entre ejecutivo y legislativo, hay quienes consideran que la Constitución de 1917 fortaleció la figura presidencial y confirió poderes constitucionales extraordinarios al presidente debido a la idea de que la Constitución de 1857 otorgaba demasiado poder al Congreso frente al presidente, lo cual llevó a los presidentes de fines del siglo XIX a recurrir a prácticas metaconstitucionales para fortalecer su posición.¹⁴ En otro lado se encuentran quienes creen que en el caso de México la Constitución no estableció la figura de un ejecutivo fuerte frente al legislativo sino al contrario, el Congreso tiene la capacidad de ser autónomo y vigilar al ejecutivo. Para entender bien esta controversia, se procederá a explicar algunas de las facultades de ambos poderes.

El poder legislativo mexicano, según el artículo 50 de la Constitución, se deposita en un Congreso de la Unión que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El Congreso no legisla por sí sólo, comparte autoridad con el presidente de la República y con las legislaturas de los Estados. Además, el presidente no puede disolver la legislatura ni obligarla a actuar en algún sentido.

¹³ *Ibid.*, p.23. También véase Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p.153.

¹⁴ Para el caso véase Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Barcelona, Paidós, 2002, p.177.

Mediante diversas reformas constitucionales, el poder legislativo ha incrementado más sus facultades que el propio ejecutivo. Los artículos que se refieren a las facultades del Congreso (artículo 73) y a las de una de las cámaras (artículos 74 y 76) son los que más modificaciones han sufrido –de las 300 reformas hechas hasta 1997 más de 50 correspondieron a estos tres artículos.¹⁵

Paulatinamente el Congreso adquirió mayores facultades para ratificar las propuestas del ejecutivo y/o asumir en forma directa el nombramiento de funcionarios de primer nivel de gobierno.¹⁶ También consiguieron: la facultad para hacer comparecer ante el Congreso a los secretarios de Estado, así como a los directores y gerentes de las empresas estatales; el establecimiento de dos periodos legislativos, en lugar de uno; y el derecho de la Comisión Permanente para convocar al Congreso a periodos extraordinarios.¹⁷

En cuanto a su capacidad legislativa, el Congreso puede expedir todas las leyes que considere necesarias en prácticamente todos los ámbitos posibles. Esto es, mediante las leyes puede controlar el desarrollo en materia económica (ya sean cuestiones hacendarias, fiscales, monetarias o financieras); de seguridad pública y nacional, energética, educativa,

¹⁵ María Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, Vol.VI, núm. 1, primer semestre de 1999, p.86.

¹⁶ Por ejemplo, en 1993 se aprobó que el Senado pudiera designar al gobernador del Banco de México y a partir de 1995 esta misma cámara también ratifica al procurador General de la República.

¹⁷ *Ibid.*, p.87.

turística, laboral y hasta burocrática, pues tiene facultad de crear y suprimir empleos públicos federales y aumentar o disminuir sus dotaciones (art.73 fracc. XI).¹⁸

Otra de las facultades más importantes y discutidas que posee el Congreso ha sido la aprobación del presupuesto. Por ejemplo, la Cámara de Diputados, tiene la facultad de revisar y modificar el proyecto de presupuesto de egresos anual que presenta el ejecutivo, así como revisar la cuenta pública y verificar si se cumplieron los objetivos de los programas gubernamentales (Art.74).

Las facultades del Congreso de la Unión establecidas en la Constitución muestran la capacidad de maniobra del mismo, pues puede legislar respecto de sus atribuciones y las de los otros poderes si lo considera conveniente para el desarrollo del sistema político (Art. 73 fracc. XXX). Pese a todas estas facultades, durante mucho tiempo el Congreso no las ejerció. Por ejemplo, aunque tiene la capacidad de modificar la política económica, no limitó el endeudamiento externo y autorizó al ejecutivo ejercer y contratar montos adicionales de deuda pública cuando juzgara que las condiciones económicas lo exigían (tal como lo establece el artículo 73, fracc. VIII).¹⁹

De igual forma, en relación con su capacidad de incidir en la estructura burocrática federal, cuando la administración pública tuvo un crecimiento excesivo debido a la arbitrariedad presidencial, no presionó al ejecutivo para disminuir el gasto público (art. 73

¹⁸ Rogelio Hernández Rodríguez, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Universidad de California, Irving, no. 1, invierno de 2005, pp.189-190.

¹⁹ Rogelio Hernández Rodríguez, “El presidencialismo mexicano, ¿cuánto es indispensable limitarlo?”, en Fernando Serrano Migallón (coordinador), *Homenaje a Rafael a Segovia*, México, COLMEX-FCE-CONACYT, 1998, p.200.

fracc. XI).²⁰ El legislativo fue criticado por no haber rechazado estas iniciativas, lo cual podría haber cambiado el rumbo del país.

Por su parte, el ejecutivo tiene autoridad exclusiva para nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete (Art. 89 fracc. II, III, IV y V) y desarrollar las políticas públicas libremente. Además, llama la atención que, a pesar de compartir la capacidad de legislar con el legislativo y las legislaturas locales, el ejecutivo controló la agenda legislativa gracias a una serie de prácticas e instrumentos.

Cuando se le compara con América Latina puede percatarse que la Constitución mexicana es una de las menos presidencialistas, pues no cuenta con las figuras de referéndum y plebiscito. Además, los poderes legislativos del presidente son reactivos. Esto es, posee poder de veto parcial y total pero no tiene poderes de decreto o de fijación exclusiva de la agenda. Además, en caso de vetar una iniciativa a un Congreso controlado por la oposición el alcance del veto sería limitado porque puede ser superado con dos tercios de votos de las dos cámaras del Congreso de la Unión.²¹

La institucionalización de la presidencia permitió el dominio que abiertamente tuvo el ejecutivo sobre las otras instituciones que conforman el gobierno y el Estado: el Congreso de la Unión, el poder judicial, los gobiernos estatales y municipales, el partido oficial y los pequeños partidos creados artificialmente. También controlaba a la mayoría de las organizaciones sindicales y empresariales, a las universidades y a los medios de

²⁰ *Ídem.*

²¹ Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *op.cit.*, p.48.

comunicación masiva por medio del partido oficial y prácticas clientelares.²² Por tanto, para entender el dominio del ejecutivo sobre el legislativo se explicará brevemente la forma en que se fue transformando la relación durante los primeros años posteriores a la Revolución Mexicana.

1.2 Las relaciones entre ejecutivo y legislativo durante los primeros años posrevolucionarios

Durante la década de los veinte las relaciones entre el ejecutivo y legislativo fueron conflictivas. El presidente de la República no contaba con un grupo parlamentario propio. Ante la ausencia de un verdadero sistema de partidos y el hecho de que se conservó la calificación de las elecciones presidenciales en el Congreso —que para el efecto se constituía en Colegio Electoral—, las cámaras de diputados y senadores tuvieron una importancia inusual. La vida parlamentaria se animó, llegó incluso a la violencia física.²³

Al menos hasta 1935 el Congreso desafió la autoridad de los presidentes mexicanos. A pesar de que a menudo prevalecía la autoridad presidencial, cada uno de los presidentes, desde Carranza hasta Cárdenas, enfrentó a mayorías opositoras de facto en por lo menos una de las cámaras en algún momento de su mandato.²⁴ Aunque el porcentaje de dictámenes desfavorables de las iniciativas del ejecutivo no era tan elevado, un gran número de ellas no fueron dictaminadas (véase cuadro 1).

²² Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario*, *op. cit.*, p.23.

²³ Luis Medina Peña, *op. cit.*, p.64.

²⁴ Jeffrey Weldon, *op. cit.*, p.180.

Cuadro 1
Dictámenes sobre iniciativas del poder ejecutivo
(Leyes públicas)
 1917-1940

Presidente	Años	Total de iniciativas	Obvia resolución	%	Dictamen favorable	%	Dictamen desfavorable	%	Sin dictamen	%
Carranza	1917-20	156	3	1.9	63	40.4	8	5.1	82	52.6
De la Huerta	1920	22	1	4.5	4	18.2	1	4.5	16	72.7
Obregón	1920-24	194	7	3.6	74	38.1	17	8.8	96	49.5
Calles	1924-28	191	56	29.3	79	41.4	5	2.6	51	26.7
Portes Gil	1928-30	98	35	35.7	51	52.0	6	6.1	6	6.1
Ortiz Rubio	1930-32	159	17	10.7	102	64.2	16	10.1	24	15.1
Rodríguez	1932-34	160	59	36.9	87	54.4	5	3.1	9	5.6
Totales		980	178	18.2	460	46.9	58	5.9	284	29.0

Fuente: Jeffrey A. Weldon, "El presidente como legislador, 1917-1934", en Pablo Atilio Piccato Rodríguez (coordinador), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1997, p.127.

En el mismo sentido se puede advertir que de 1917 a 1940 el uso y rechazo del veto fueron frecuentes entre ambas instituciones. Sin embargo, la frecuencia del rechazo de vetos de leyes públicas disminuyó drásticamente a partir de la creación del PNR en 1929 (véase cuadro 2). Además, aunque supuestamente el presidente no puede vetar la ley del presupuesto de egresos debido a que la Cámara de Diputados es la única que lo modifica, entre 1917 y 1934 hubo 45 vetos de asignaciones. No queda claro si fueron inconstitucionales pero en ese momento fueron aceptados como legítimos por los otros dos poderes.²⁵

²⁵ *Ibid.*, p.189.

Cuadro 2
Vetos de leyes públicas
1917-1940

Presidente	Años	Total de vetos	Vetos rechazados	%	Vetos aceptados	%
Carranza	1917-20	14	5	35.7	9	64.3
	De la Huerta 1920	0	0	-	0	-
Obregón	1920-24	13	4	30.8	9	69.2
Calles	1924-28	15	2	13.3	13	86.7
Portes Gil	1928-30	16	1	6.3	15	93.8
Ortiz Rubio	1930-32	7	0	-	7	100.0
Rodríguez	1932-34	8	1	12.5	7	82.2
Totales		73	13	17.8	60	82.2

Fuente: *Ibid.*, p.139.

La existencia del número elevado de vetos durante este periodo se explica en gran medida por los problemas que se presentaron durante los primeros años posrevolucionarios, cuando el Congreso estuvo bajo el control de caciques, caudillos y grupos locales, quienes se encargaban de seleccionar y organizar a los diputados y senadores para negociar con el ejecutivo. Mediante esta práctica, los jefes políticos locales impedían los planes del gobierno federal y los líderes nacionales.²⁶

Esta situación fue uno de los principales motivos por los que el ejecutivo decidió crear un partido oficial a través del cual se pudiera controlar a los legisladores. Por ende, “el nacimiento del PNR y la reforma constitucional de 1933 que eliminó la reelección consecutiva fueron los instrumentos principales para romper a los grupos y someterlos al poder central”.²⁷ En especial cabe acotar que la prohibición de la reelección, si bien se

²⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, “La participación de los diputados en una época de reelección”, en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (comp.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, p.56.

²⁷ *Ibid.*, p.60.

aprobó para que el poder del centro pudiera controlar a los caciques y caudillos, terminó por modificar la relación entre ejecutivo y legislativo.

Fue así como el presidente mexicano dominó al poder legislativo. Sin embargo, es interesante analizar cómo evolucionó la relación entre ambos poderes a partir de la existencia del partido oficial.

1.3 El PRI y las relaciones entre poderes

Mediante la creación en 1929 del PNR²⁸ el ejecutivo logró imponer nuevas prácticas políticas tales como el control del partido sobre la postulación de candidatos y la sucesión presidencial. El control electoral que ejerció el partido le permitió al ejecutivo tener la mayoría en el Congreso y de esta forma terminó por subordinar al legislativo.²⁹

El PNR también colaboró disciplinando a los diputados.³⁰ De esta forma se observó que la creación del partido garantizó al ejecutivo tanto el control de la disidencia como la homogeneidad política. Esto se logró a través de la creación de una extensa red institucional en todo el país y de todos los niveles, cuya función era resolver gradualmente

²⁸ Según Cosío Villegas, “el partido oficial se fundó para cumplir con tres funciones: contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder; y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana”. Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, 10ª edición, México, Joaquín Mortiz, 1976, p.35.

²⁹ Para mayor información sobre el tema véase Benito Nacif Hernández, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, p.261.

³⁰ Por ejemplo, cuando Calles quiso que el “principio de no reelección” volviera a ser constitucional, las legislaturas de los estados no apoyaron la propuesta. A pesar de que los diputados querían reelegirse, el PNR terminó disciplinándolos. Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1981, p.47.

los problemas que se iban presentando, en la cual “el mandatario sólo intervenía en casos graves que lograban atravesar la red institucional correspondiente”.³¹

Sin embargo, fue hasta que Lázaro Cárdenas exilió a Plutarco Elías Calles y reestructuró al partido según sus propias preferencias, cuando el ejecutivo pudo afinar plenamente su rol como cabeza de partido, y por consiguiente, contar con el pleno acatamiento de las otras ramas del gobierno. Desde entonces el presidente tuvo pocos conflictos abiertos con el Congreso.³²

De acuerdo con Daniel Cosío Villegas, teóricamente, la subordinación del poder legislativo al presidente se explicó porque la mayoría parlamentaria estuvo compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo era el presidente de la República, aún cuando formal o abiertamente no apareciera como tal. Cosío Villegas consideraba que los legisladores se comportaban de esta manera porque deseaban hacer una carrera política y, como el principio de no reelección les impedía ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sentían obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al presidente.³³ Sin embargo, estudios posteriores han mostrado que la prohibición de la reelección consecutiva no afectó el comportamiento que tenían los legisladores, pues se

³¹ Rogelio Hernández Rodríguez, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, en *Foro Internacional*, Vol.43, núm.4 (174), México, octubre-diciembre 2003, p.795.

³² Jeffrey Weldon, *op. cit.*, p.185. En un estudio, González Casanova (1965) encontró que, en 1935, 1937 y 1941 todas las iniciativas de ley enviadas por el ejecutivo al Congreso fueron aprobadas por unanimidad y que, durante el periodo que va de 1943 a 1961, el promedio de iniciativas de ley del ejecutivo aprobadas por unanimidad fue de 77%, mientras que el promedio de las que tuvieron alguna oposición nunca fue mayor de 5%. *Cit. pos.* María Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo...”, *op. cit.*, p.88.

³³ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político...op. cit.*, p.29. La rama legislativa se convirtió un terreno de entrenamiento y capacitación política para futuros dirigentes políticos y una fuente importante de patronazgo político. Fue utilizada para recompensar a personas prominentes en grupos de interés cuasigubernamentales y en los sectores sindical, campesino, popular y profesional. Los grandes porcentajes de individuos que eran excluidos de las carreras en la rama ejecutiva, incluso en un nivel departamental, encontraron lugares en la rama legislativa. Roderic Ai Camp, *La política en México*, México, Siglo veintiuno editores, 1995, pp.182-184.

reeligieron las mismas veces que cuando estaba permitida.³⁴ Por tanto, la mera prohibición de la reelección consecutiva no permite explicar la subordinación del legislativo al ejecutivo.

A partir de 1929 la mayor parte de las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión fueron iniciativas presidenciales por lo que la mayoría de los proyectos enviados por el presidente fueron finalmente aprobados. Antes de que se introdujera la representación minoritaria en la Cámara de Diputados, ese cuerpo aprobaba las iniciativas presidenciales casi por unanimidad.³⁵

Una vez que el partido oficial se institucionalizó por medio de la transformación en el PRI en 1946 y hasta la década de los ochenta, en la que la legitimidad de los gobiernos priistas fue severamente cuestionada, el Congreso podía considerarse, en general, como un espacio acrítico y obediente de la voluntad del ejecutivo. La Cámara de Diputados se dedicaba la mayor parte del tiempo a revisar y aprobar las iniciativas que el presidente presentaba. Los funcionarios federales contaban con la certeza casi completa de que sus iniciativas serían aprobadas.³⁶

Esto se explica debido a que el ejecutivo, mediante el control de la representación, pudo controlar la práctica y el proceso legislativo a través de la mayoría surgida del partido oficial. Los pocos diputados de oposición que participaban en Congreso jugaban

³⁴ Véase Rogelio Hernández Rodríguez, “La participación de los diputados en una época de reelección”, *op. cit.*, pp.67-68.

³⁵ Jeffrey Weldon, *op. cit.*, p.185.

³⁶ Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, *op. cit.*, p.22.

un papel menor, tanto en el trabajo que se efectuaba en las comisiones parlamentarias, como en las decisiones que se tomaban en el pleno de las cámaras.³⁷

Como institución, el PRI no tuvo influencia política sobre los miembros de las ramas legislativa o ejecutiva. Si bien en la rama legislativa tenía un papel muy visible porque los líderes de ambas cámaras eran sus miembros, éstos no debían responder a la dirección del partido. Y aun cuando tuvieran que hacerlo, la dirección del partido era nombrada por el presidente, lo que significaba que el partido estaba subordinado al ejecutivo.³⁸

No obstante el papel limitado del PRI, la unidad de sus grupos era un factor fundamental para que el ejecutivo mantuviera subordinado al legislativo. Esta unión era tan importante que una vez que se dio el rompimiento en la élite priista en la década de los ochenta, la oposición se reforzó de tal forma que logró obtener mayores escaños en el Congreso de la Unión y obligar al ejecutivo a negociar con ellos. Esta situación se explica de la siguiente manera.

Durante varias décadas, México fue un país ejemplar en América Latina, caracterizándose por su estabilidad política y avance económico, situación que permitió robustecer el poder del presidente. Sin embargo, a partir de la década de los sesenta, el

³⁷ De esta manera, el poder presidencial se explicó por la capacidad para dirigir su propio partido, para determinar las carreras políticas futuras de los legisladores y para determinar incluso el contenido de la ley secundaria y constitucional porque tenía mayorías calificadas y absolutas. María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *op. cit.*, pp.66-68.

³⁸ Roderic Ai Camp, *op. cit.*, p.186.

gobierno federal tuvo que iniciar el replanteamiento de la estabilidad del régimen debido a que empezó a perder prestigio, credibilidad y legitimidad.³⁹

En esta época la relación entre los empresarios (aliados tradicionales del PRI y otorgantes de recursos al partido, especialmente durante las campañas electorales) y el Estado comenzó a tensarse. La relación terminó por deteriorarse en 1982, cuando el presidente José López Portillo decidió privatizar la banca.

Esta medida originó un rompimiento entre ambas élites, pues una parte del sector empresarial consideró que la decisión era un abuso del gobierno federal. El efecto político de los enfrentamientos entre los empresarios y el gobierno, en especial el presidente, “fue que éstos [abandonaron] la relativa pasividad que habían mantenido desde finales de los años cuarenta en relación con los mecanismos establecidos de participación, organización y movilización políticas” y decidieron recurrir a diferentes formas de activismo y presión política.⁴⁰ Una de ellas fue el involucramiento con el PAN, primero mediante las estructuras municipales y estatales y después a nivel nacional, sin el cual difícilmente el partido hubiera podido incrementar su presencia en el Congreso de la Unión ni habría llegado a la presidencia en el 2000.⁴¹

³⁹ Según Pablo González Casanova, las manifestaciones de la crisis del Estado, que se agudiza en 1968, son múltiples y complejas: 1) guerrillas y terrorismo en Guerrero, Jalisco, Distrito Federal, etc. 2) movimientos estudiantiles y conflictos universitarios en Morelia, Puebla, Monterrey, Sinaloa, Guerrero, Veracruz, Distrito Federal, etc.; 3) movimientos de trabajadores de sindicatos de empresa y de industria, a lo largo de la nación, por salarios y prestaciones y por la representación sindical; 4) movimientos campesinos y de comunidades indígenas con ocupación de tierras; y 5) tomas de presidencias municipales y de palacios de gobierno como protesta por actos gubernamentales o por decisiones electorales. Pablo González Casanova, *op. cit.*, p.73.

⁴⁰ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de propuesta*, México, FCE, 1999, pp.305-306.

⁴¹ Para mayor información al respecto véase Soledad Loaeza, *Entre lo posible y lo probable*, México, Editorial Planeta, 2008, pp.118-119.

Además de la escisión entre las élites económica y política, durante los ochenta se dio una ruptura entre la misma élite priista que fue el punto de origen de lo que hoy es el Partido de la Revolución Democrática y de la conformación de un sistema tripartidista. El rompimiento en la élite priista ya se veía venir debido a que no se había modificado el sistema de negociación de candidaturas y el reparto de cuotas de poder, que era en esencia el mismo que se había impuesto en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que consignaba todo el procedimiento en cúpulas sectoriales y oficinas cerradas, sin tomar en cuenta a las bases militantes.⁴²

Otro factor que influyó en el rompimiento fue la transformación de la élite gubernamental mediante el arribo al poder de los llamados tecnócratas debido al cambio que dio el país a un modelo económico neoliberal.⁴³ Lógicamente esta tendencia ocasionó el rechazo de un sector del priismo. Ante el aumento de la influencia de los tecnócratas, en 1986 se formó en el partido oficial un grupo del ala izquierda que integró el Movimiento de Renovación Democrática, posteriormente conocido como Corriente Democrática, encabezado por Porfirio Muñoz Ledo, ex presidente del PRI, y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ex gobernador de Michoacán.

⁴² Luis Medina Peña, *op. cit.*, p.208.

⁴³ Este grupo de profesionales fue cobrando fuerza en la administración pública. Formaban parte de las secretarías económicas (Programación y Presupuesto, Hacienda), las cuales tomaron mayor relevancia política que las tradicionales (como Gobernación). Asimismo, los tecnócratas consideraban que para lograr el proyecto neoliberal era necesario marginar a los sectores del ala izquierda (nacionalista, populista, estatista) del PRI y asegurar que la presidencia quedara en manos de alguien que se comprometiera con el modelo. Asimismo, estaban a favor de reducir los generosos contratos y prebendas económicas que recibían los líderes de las corporaciones políticas ya que consideraban debía hacer un mejor aprovechamiento de los recursos públicos. José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Editorial Océano, 1999, pp.55-56.

Los integrantes de este movimiento político rompieron con la fuerte disciplina que había existido en el partido y criticaron abiertamente la manera en la que el PRI realizaba la selección de sus candidatos para las contiendas electorales de 1988. En su lugar, propusieron que el proceso de selección del candidato presidencial se hiciera en forma competitiva. Sin embargo, como al final el candidato elegido fue Carlos Salinas de Gortari, del grupo tecnócrata, la corriente decidió abandonar al PRI y conformó el Frente Democrático Nacional para elegir como su candidato presidencial a Cuauhtémoc Cárdenas.

De acuerdo con Luis Medina Peña, las elecciones de 1988 impactaron al sistema político mexicano en tres niveles: al electorado, al sistema de partidos y al papel del legislativo, en particular a la Cámara de Diputados.⁴⁴ No obstante, también demostraron que el partido se había colocado en una fuerte desventaja debido a que no se reformó ni adecuó a los cambios que vivió la sociedad mexicana además de que, ante las recurrentes crisis económicas, ya no pudo sostener la imagen de eficiencia que durante años mantuvo. Ante este panorama el partido se vio obligado a empezar a negociar y formar coaliciones en el Congreso.

Las controvertidas elecciones de 1988, producto de la escisión del PRI, marcan el inicio de lo que es considerado una nueva relación entre legislativo y ejecutivo, pues el gobierno perdió su capacidad de enmendar la Constitución. En ese año el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y el PAN logró obtener, por primera vez en su historia, 101 asientos gracias al apoyo del sector empresarial.

⁴⁴ Luis Medina Peña, *op. cit.*, p.264.

1.4 Aparición del gobierno dividido

Durante la administración salinista se observó una reorganización de las fuerzas políticas, el mayor ejemplo fue la creación en 1989 del PRD cuyo antecedente fue el Frente Democrático Nacional. Estas transformaciones se reflejaron en la composición y papel del Congreso, que empezó a verse como un actor impulsor del cambio que logró abrir mayores espacios de negociación.⁴⁵

Por otro lado, el proceso de transición que inició el sistema político mexicano ocasionó que el poder legislativo y las gubernaturas comenzaran a tener una participación más activa. Este activismo empezó a surgir a partir de la década de los setenta, cuando el proceso de descentralización gubernamental, es decir, el debilitamiento de los controles centrales (administrativos, financieros y políticos, incluidos en estos últimos el presidencialismo) y la agudización de la competencia política debilitaron el papel del ejecutivo y el gobierno federal. A su vez esta situación fortaleció el poder de los gobernadores, quienes reforzaron sus funciones políticas, su autonomía institucional y el

⁴⁵ Respecto de esta idea, Benito Nacif señala que la fuente del cambio, de acuerdo con la Constitución, está en el Congreso. Sin embargo, por mucho tiempo, mientras el PRI mantuvo su hegemonía, la fuente del cambio se trasladó al Ejecutivo. El presidente de la República era el iniciador de casi la totalidad de la legislación aprobada por el Congreso. Ésta fue una práctica metaconstitucional que surgió gracias al sistema de partido hegemónico. Pero junto con la llegada del gobierno dividido, la práctica ha desaparecido. Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, *op. cit.*, pp.35-36.

control de la estructura partidaria estatal para, con ello, mantener la práctica de postular a los candidatos a diputados federales y senadores de sus estados.⁴⁶

Con el desgaste del sistema político, desaparecieron las condiciones que permitían la subordinación institucional al presidente y los gobernadores priistas comenzaron a enfrentarlo, ya fuera de su mismo partido o del PAN. Por ende, las relaciones de los gobernadores del PRI tanto con el último presidente priista, Ernesto Zedillo Ponce de León, como con el primer presidente panista, Vicente Fox, cambiaron, pues se convirtieron en fuertes contrapesos del poder federal y ampliaron su autonomía local.

Por otra parte, al obtener la oposición el control del poder legislativo el presidente no pudo ejercer del mismo modo sus facultades metaconstitucionales ni el control que tenía sobre las demás instituciones del sistema político. Estos cambios fueron otros factores que influyeron para que finalmente se diera el gobierno dividido, el cual representó el fin de la hegemonía priista.

Las elecciones de 1997 son el punto de inicio del gobierno dividido en el país, pues el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Senadores y la absoluta en la Cámara de Diputados (véase cuadro 3). Además, el legislativo empezó a verse realmente como un contrapeso a las decisiones del ejecutivo.

En la LVII Legislatura (1997-2000) el PRI obtuvo 239 asientos (47.8 por ciento), el PAN 122 (24.2 por ciento) y el PRD 125 (25.2 por ciento). La presencia de la oposición dentro del Senado pasó de no haber tenido escaño alguno hasta 1988 (con la excepción del

⁴⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, “El resurgimiento de los poderes locales”, en *Estudios Sociológicos*, Vol.22, núm.4, 2004, pp.774 y 777.

Partido Popular Socialista, PPS, en 1976) para observar que a partir del año 2000 ningún partido tampoco tiene por sí mismo algún tipo de mayoría.

Cuadro 3
Gobiernos divididos (1997-2006)

Partido	Diputados			Senadores	
	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)	LVII (1997-2000)*	LVIII-LIX (2000-2006)
PAN	122	206	152	33	46
PRI	239	211	224	77	60
PRD	125	50	96	16	16
PVEM	8	17	17	1	5
PT	6	8	6	1	-
PSN	-	3	-	-	-
PAS	-	2	-	-	-
CDPPN	-	3	5	-	1

Fuente: María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, vol. XV, núm.2, segundo semestre de 2008, p.226. Nota: Se señala en negritas el partido del presidente. * En estos años, debido a cambios en la legislación, se eligió a un 1/3 del Senado.

Con las elecciones del 2000 y la victoria del PAN, por primera vez un partido diferente al PRI ganó la presidencia de la República y desapareció el sistema de partido hegemónico para sustituirlo por un tripartidismo (PAN-PRI-PRD). Hubo un rompimiento del funcionamiento del sistema político: la figura presidencial ya no tiene el apoyo incondicional del Congreso.

Con la llegada al PAN a la presidencia, esta institución se vio seriamente limitada. Vicente Fox no pudo llegar a acuerdos con el legislativo en la aprobación de reformas que implicaban una transformación estructural del régimen político. Como se ha podido

apreciar, el proceso de transición que vive, o vivió, el sistema político ha originado una reconfiguración en las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

Del lado del ejecutivo comenzaron a aparecer nuevas preocupaciones como la viabilidad del programa gubernamental y el poder de la oposición para obstaculizarlo, el alcance de sus poderes y de su responsabilidad, su capacidad para fijar la agenda y el balance necesario entre aquellos proyectos que requieren la aprobación del Congreso de la Unión y los que pueden implementarse sin cooperación, su libertad de nombramiento.⁴⁷

En los gobiernos divididos se dieron conductas que no se habían presentado en los gobiernos unificados: confrontación pública entre los poderes, observaciones (vetos) por parte del ejecutivo, multiplicación de “exhortos” como forma de presión política, negación de permisos para que el presidente se ausentara del país, no ratificación de nombramientos del presidente y controversias constitucionales presentadas ante la corte.⁴⁸

Por ejemplo, en el caso del veto es interesante observar como volvió a ser un recurso del ejecutivo para bloquear alguna iniciativa del Congreso. Entre 1917 y 1952 hubo 255 vetos presidenciales. Entre 1952 y 1970 el veto fue utilizado en 18 ocasiones y de 1970 a 2000 el ejecutivo no utilizó el recurso ni una sola vez. Después de 30 años de no aplicarse, Fox recurrió al veto presidencial en 16 ocasiones. Por otra parte, en las tres legislaturas analizadas los poderes ejecutivo y legislativo recurrieron a las controversias

⁴⁷ Benito Nacif, *op. cit.*, p.252.

⁴⁸ María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y gobierno*, México, CIDE, vol. XV, Num.2, segundo semestre de 2008, p.250.

constitucionales en 14 ocasiones. En contraste, en la última legislatura de gobierno unificado (1994-1997) no se presentó ni una sola controversia.⁴⁹

Estos acontecimientos representaron una transformación de las reglas informales del sistema político mexicano. Ante la derrota del PRI, cambiaron las prácticas metaconstitucionales que se habían ejercido durante casi 70 años. Esto trajo como consecuencia un cambio en la relación entre el ejecutivo y legislativo. El ejecutivo ya no controla al Congreso y el partido en el gobierno no es mayoría en algunas de las cámaras. Una vez que el PRI dejó de ser la mayoría en el legislativo, los conflictos entre ambos poderes son frecuentes.

La relación entre ejecutivo y legislativo ya no es una relación de sumisión. Hubo un cambio en el origen de las iniciativas, pues ahora en su gran mayoría son presentadas por los legisladores. Sin embargo, las iniciativas de mayor impacto o trascendencia siguen estando a cargo del ejecutivo.

Existieron también factores de más largo plazo que incidieron en el tono de las relaciones entre ejecutivo y legislativo. Por una parte, se observó la pérdida de poder del ejecutivo frente al Congreso y la consecuente transformación de sus relaciones con el sistema de partidos. Por otra parte, los cambios que han experimentado las mismas

⁴⁹ *Ibid.*, p.245.

organizaciones partidistas y el consecuente desequilibrio en el sistema de partidos también contribuyeron a explicar las tensiones que surgieron bajo el gobierno dividido.⁵⁰

En relación con lo anterior, no puede ignorarse que el avance de la oposición no hubiera podido lograrse sin un factor muy importante: las reformas electorales. Por esta razón se describirá brevemente cómo se dieron y sus efectos en las relaciones entre ambos poderes.

1.5 El impacto de las reformas electorales en las relaciones entre ejecutivo y legislativo

Las reformas electorales fueron importantes porque permitieron llegar a un pluralismo político sin el cual no hubiera sido posible la existencia del gobierno dividido. Esto es, las reglas electorales, mediante el fortalecimiento del sistema de partidos, afectaron “el funcionamiento del poder legislativo: el número de los integrantes de las cámaras, la formación de mayorías y minorías, el grado de polarización ideológica de los debates y la distribución de la influencia en la toma de decisiones”.⁵¹ En consecuencia, también se transformó la relación del ejecutivo y el legislativo.

Las reformas electorales afectaron directamente la estructura y composición del Congreso. De 1946 a 1986 éstas se realizaron para mantener un alto nivel de control

⁵⁰ Soledad Loaeza, “La inestabilidad del sistema de partidos en México: 2000-2006”, en Isidoro Cheresky (compilador), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, 2007, pp.192-193.

⁵¹ Jean-François Prud’homme, “Crónica legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986”, en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (comp.), *op. cit.*, p.157.

gubernamental sobre la competencia partidista y para estimular o alentar la participación de las fuerzas de la oposición que de otra forma difícilmente hubiesen podido ganar. Por tanto, las reformas electorales surgían a propuesta del ejecutivo para adaptar periódicamente el sistema de partidos cada vez que los partidos de oposición perdían razones para seguir compitiendo o cuando la capacidad de control del gobierno sobre la competencia partidista empezó a disminuir.⁵²

Se puede apreciar que en esta época no se veían a los partidos de oposición como un peligro para la estabilidad del sistema. Hasta 1963, año en el que se introdujo la modalidad de diputados de partido, el PRI concentró alrededor del 95 por ciento de los asientos de la Cámara de Diputados; de 1964 a 1976 la oposición obtuvo, en promedio, 17.1 por ciento de los asientos de la Cámara de Diputados. A partir de la reforma electoral de 1978 y hasta 1985 la oposición alcanzó 26.4 por ciento de las curules en promedio. Finalmente en 1988 obtuvo el 48 por ciento de los asientos.⁵³ (Para mayor información sobre el impacto de las reformas en la composición del Congreso de la Unión véanse cuadros 4 y 5).

⁵² *Ibid.*, pp.157-158. Sin embargo, la debilidad de los partidos de oposición fue evidente. Por ejemplo, en el decenio que corre entre 1955 y 1964, en el cual se eligieron tres legislaturas, la oposición en conjunto obtuvo apenas 20 curules de las 483 disputadas. Luis Medina Peña, *op. cit.*, p.166.

⁵³ Ma. Amparo Casar, “La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria”, Documento de trabajo no.113, México, CIDE, 2000, p.1.

Cuadro 4

Impacto de las reformas electorales en la composición de la Cámara de Diputados, 1961-1994

AÑO	TOTAL	PARTIDOS POLÍTICOS													
		PAN	PRI	PPS	PRD	PRT	PARM	PT	PVEM	PDM	PCM	PMT	PSUM/PMS	PST	PFCRN
1961	178	5	172	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1964^a	210	20	175	10	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-
1967	212	20	177	10	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-
1970	213	20	178	10	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-
1973^b	231	25	189	10	-	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-
1976	237	20	195	12	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-
1979^c	400	43	295	11	-	-	12	-	-	10	18	-	-	10	-
1982	400	51	299	10	-	-	-	-	-	12	-	-	17	11	-
1985	400	41	289	11	-	6	11	-	-	12	-	6	12	12	-
1988^d	500	101	260	36	-	-	30	-	-	-	-	-	34	-	39
1991 ^e	500	89	320	12	41	-	15	-	-	-	-	-	-	-	23
1994	500	119	300	-	71	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
1997 ^f	500	122	239	-	125	-	-	6	8	-	-	-	-	-	-

PAN= Partido Acción Nacional; PRI: Partido Revolucionario Institucional; PPS: Partido Popular Socialista; PRD= Partido de la Revolución Democrática; PRT= Partido Revolucionario de los Trabajadores; PARM= Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; PT= Partido del Trabajo; PVEM= Partido Verde Ecologista de México; PDM= Partido Demócrata Mexicano; PCM= Partido Comunista Mexicano; PMT= Partido Mexicano de los Trabajadores; PSUM= Partido Socialista Unificado de México; PMS= Partido Mexicano Socialista; PST= Partido Socialista de los Trabajadores; PFCRN= Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

^a Con la reforma de 1963 se introdujo la modalidad de diputados de partido. La reforma dispuso el derecho de los partidos minoritarios a cinco curules en caso de obtener 2.5% de la votación total válida, y una por cada 0.5% de votación adicional hasta un máximo de 20 por partido.

^b En 1973 la reforma electoral incrementó el número de diputados por partido a un máximo de 25 por partido.

^c La reforma política de 1977 estableció el sistema representativo mixto, aumentando a 400 el número de miembros de la Cámara de Diputados; 300 de ellos elector por el sistema de mayoría relativa y 100 por la vía proporcional. El PRI era excluido de representación proporcional en caso de alcanzar más del 60% de los votos emitidos.

^d La reforma de 1986 conservó las dos vías de acceso (mayoría relativa y representación proporcional) pero aumentó el número de diputados hasta 500, 300 de ellos de mayoría relativa y 200 plurinominales. El PRI se vio favorecido con la abrogación de la cláusula que impedía al partido con más del 60% de los votos de participar en el reparto de representantes inscritos en listas; además se instauró una cláusula de sobrerrepresentación que garantizaba por lo menos un porcentaje igual de representantes en relación con el porcentaje de la votación.

^e Las reformas de 1989-1990 añadieron a favor del PRI la cláusula de gobernabilidad que daba certidumbre al partido que alcanzara el 35%, de contar con la mayoría absoluta del órgano legislativo.

^f La reforma de 1996 fijó un máximo de 300 representantes de un partido político en la Cámara de Diputados y la sobrerrepresentación se contuvo en un 8%.

Fuentes: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, tomo 1, México, Océano, 2004, p.605; Jorge Kristian Bernal Moreno, *El paradigma del presidencialismo en las relaciones y el equilibrio entre los poderes en el sistema político mexicano actual*, Colección Lecturas Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 58, 2007, p.13; y Luis Alberto Beauregard Rivas, “Dilemas de una democracia contemporánea: el papel del poder legislativo”, en Jaime Muñoz Domínguez (coordinador), *La cohabitación política en México*, México, Siglo veintiuno editores, 2002, p.63.

Cuadro 5

Impacto de reformas electorales en la composición de la Cámara de Senadores por partido político, 1964-2000

AÑO	PARTIDOS POLÍTICOS						
	TOTAL	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PCD
1964	64	-	64	-	-	-	-
1970	64	-	64	-	-	-	-
1976	64	-	64	-	-	-	-
1982	64	-	64	-	-	-	-
1988 ^a	64	-	60	4*	-	-	-
1991	64	1	61	2	-	-	-
1994 ^b	128	25	95	8	-	-	-
1997 ^c	128	33	77	15	1	2	-
2000	128	46	60	15	2	4	1

PAN= Partido Acción Nacional; PRI: Partido Revolucionario Institucional; PPS: Partido Popular Socialista; PRD= Partido de la Revolución Democrática; PT= Partido del Trabajo; PVEM= Partido Verde Ecologista de México; PCD= Partido del Centro Democrático.

* En 1988 el PRD no existía como tal pero los 4 asientos en el Senado fueron repartidos entre los partidos que conformaron el Frente Democrático Nacional (PARM, PPS, PFCRN y PMS). En 1989 pasaron al PRD.

^a La reforma electoral de 1986 propuso que el Senado se reformara por mitades. Por tanto, cada tres años se renovaría la mitad de este órgano. Se planteó que la renovación involucrara tener en forma excepcional a 32 senadores por seis años y los otros 32 por un periodo de tres años. De esta forma las elecciones de 1988 tuvieron por objeto elegir a dos senadores por cada entidad federativa pero uno de ellos permaneció por un periodo de seis años, en tanto que el otro cubriría un periodo de tres años, de 1988 a 1991, a fin de hacer posible, a partir de esa fecha, la renovación por mitades.

^b La reforma electoral de 1993 modificó el antiguo sistema basado en la elección de dos senadores por entidad federativa, electos mediante el sistema de mayoría relativa (las dos senadurías las ganaba el partido que obtuviera el mayor número de votos). En ese año se añadieron dos senadores más por entidad; uno de ellos para asignarse a la “primera minoría”, es decir, al partido que quedara en segundo lugar. Además, se estableció el reparto de 32 senadurías de representación proporcional. De esta forma, el Senado quedó conformado por 128 miembros. La reforma implicó respetar a los 32 senadores electos en la elección intermedia de 1991 y cuyo mandato terminó en 1997, por lo que para los comicios de 1994 se eligieron 96 senadores: 64 por el principio de mayoría relativa y 32 bajo el principio de “primera minoría”. Se regresó al sistema de renovación completa cada seis años por lo que en 1997 se eligió un senador por cada estado, cuya actuación duraría solamente tres años (de 1997 a 2000).

^c En la reforma de 1996 ya no se alude a un número fijo de senadores por cada estado y, en cambio, se determinó que en éstos fueran electos tres senadores, dos por mayoría relativa y uno que se asignara a la primera minoría, con lo que los senadores electos serían de 96. A ellos se agregaron 32 senadores electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Fuente: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores), *op. cit.*, p.606.

Las reformas realizadas durante este periodo tuvieron como común denominador haber cumplido con una función de adaptación de un sistema de partidos cuyos principios fundamentales de funcionamiento no cambiaron.⁵⁴ No obstante, con la reforma de 1986 el Estado buscó objetivos diferentes: dar mayor credibilidad a las elecciones para eliminar la idea de fraude electoral mediante una mayor transparencia y competencia electoral y desincentivar el crecimiento de la oposición, en especial del PAN.

⁵⁴ Jean-François Prud'homme, *op. cit.*, p.158.

A partir de 1989 las reformas electorales impulsarán con mayor fuerza la institucionalización del sistema de partidos.⁵⁵ En 1993 fue modificado el antiguo sistema basado en la elección de dos senadores por entidad federativa, electos mediante el sistema de mayoría relativa (las dos senadurías las ganaba el partido que obtuviera el mayor número de votos). En ese año se añadieron dos senadores más por entidad; uno de ellos para asignarse a la “primera minoría”, es decir, al partido que quedara en segundo lugar. Además, se estableció el reparto de 32 senadurías de representación proporcional. De esta forma, el Senado quedó conformado por 128 miembros.

Como se puede observar, el pluralismo político difícilmente hubiese podido alcanzarse sin las reformas electorales. La pluralización del Congreso permitió a los partidos contar con la suficiente fuerza numérica para impulsar iniciativas propias y/o modificar o frenar las del ejecutivo y su partido.⁵⁶

A partir de 1988 la oposición fue real, tanto que en 1997 logró obtener la mayoría de la Cámara de Diputados y quitarle el control al PRI. Lo anterior demuestra que las reformas fueron una base fundamental para que se dieran las condiciones para un gobierno dividido.

⁵⁵ En 1990, se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) —organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con el carácter de autoridad electoral y autonomía en sus decisiones. En 1996 el IFE se ciudadanizó. Por tanto, se retiró de dicho cuerpo la representación gubernamental que tradicionalmente había recaído en el titular de la Secretaría de Gobernación. Luis Alberto Beauregard Rivas, *op. cit.*, p.63.

⁵⁶ María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *op. cit.*, p.251.

1.6 A manera de conclusión

A lo largo de este capítulo se hicieron patentes los distintos cambios que sufrió la relación del ejecutivo y legislativo desde la conformación del sistema político actual. Se pudo observar que el dominio del ejecutivo sobre el legislativo no fue una cuestión de diseño constitucional sino producto de prácticas políticas que trataron de resolver los conflictos que se presentaron entre ambos poderes durante los primeros años posrevolucionarios.

Las relaciones entre ejecutivo y legislativo también se vieron influidas por el partido oficial (PNR-PRM-PRI), instrumento creado por el ejecutivo para tener el control de las demás instituciones del sistema. Los conflictos entre las élites política y económica y la escisión del PRI contribuyeron al paulatino debilitamiento del presidencialismo autoritario en México.

Por otro lado, las distintas reformas electorales influyeron en la composición del Congreso y ocasionaron que el pluralismo político fuera un factor clave para la existencia de gobiernos divididos en el país. Las reformas permitieron pasar de un sistema de partido hegemónico a un sistema pluralista o tripartidista que ha influido en la conformación del Congreso de la Unión y en la alternancia en la presidencia de la República.

Por tanto, este capítulo muestra que el Congreso fue el escenario donde se materializó el fortalecimiento de la oposición hasta llegar a la conformación de un gobierno dividido en donde es un contrapeso real del ejecutivo y usa las facultades previstas en la Constitución.

2. LA DISCUSIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES BAJO GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO

El gobierno dividido en México se caracterizó, de 1997 a 2006, por la ausencia de un acuerdo entre los poderes ejecutivo y legislativo en asuntos de alta trascendencia para la vida política del país. En este contexto, la discusión de las reformas estructurales evidenció un proceso legislativo lento que mostró que ambos poderes tenían que aprender a negociar para llegar a un acuerdo. El presente capítulo analizará en cuatro secciones el proceso de discusión de tres iniciativas presentadas durante este periodo: la reforma indígena, la reforma fiscal y la reforma eléctrica para permitir descubrir las causas por las que algunas iniciativas fueron aprobadas y otras rechazadas.

Primero se analizará la forma en la que teóricamente se da el proceso de aprobación de iniciativas bajo un gobierno dividido. Posteriormente, se expondrá el surgimiento del debate en México respecto de la necesidad de aprobar las denominadas reformas estructurales. En la tercera sección se describirán y analizarán las tres reformas estructurales mencionadas, esto es, la reforma indígena, fiscal y eléctrica. Finalmente, serán discutidos los factores que ayudaron o impidieron la aprobación de las mismas.

2.1 Gobierno dividido y proceso legislativo

El gobierno dividido ha sido común en Estados Unidos y América Latina, donde existen regímenes presidenciales.⁵⁷ En este tipo de régimen el gobierno dividido se presenta cuando el partido del Presidente en ejercicio carece de una mayoría legislativa, sea en la única cámara o en una de las dos cámaras de una legislatura bicameral. El gobierno dividido se refiere por tanto a una distribución de fuerzas políticas tal que las distintas ramas de poder se hallan no sólo separadas en cuanto a las funciones que desempeñan sino en cuanto a los intereses políticos que representan y los propósitos que cada una persigue.⁵⁸

En el sistema presidencial, cuando se da un gobierno dividido, el presidente tiene que negociar con el legislativo para poder llevar a cabo su agenda, es decir, hacer un *trade off* para trabajar de manera conjunta. Para ello, su agenda debe tener objetivos claros, una condición que frecuentemente es muy difícil de cumplir.

Por lo general, el gobierno dividido es acusado de generar estancamiento y parálisis institucional, los cuales ocasionan que las cuestiones de mayor importancia sean ignoradas o resueltas por políticas simbólicas, que no son de gran importancia o

⁵⁷Un estudio realizado por Matthew S. Shugart y Scott Mainwaring arrojó que en promedio de 13 países de América Latina (Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Uruguay, Venezuela, Chile, Ecuador, El Salvador, Perú, Argentina, Bolivia y Colombia) y 111 elecciones, sólo en 39 ocasiones, esto es, en 35% de los casos, se reportaron gobiernos unificados. Cit. pos. María Amparo Casar, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, Documento de Trabajo No.77, México, CIDE, 1998, pp.3-4.

⁵⁸ Cit. pos. Gabriel L. Negretto, “Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina”, *op. cit.*, p.102.

fundamentales en el desarrollo del Estado.⁵⁹ Respecto de la cuestión de la parálisis legislativa,⁶⁰ teóricos como Juan Linz han advertido que los regímenes presidenciales son propensos a la parálisis y la ingobernabilidad, por lo que la formación y existencia independientes de los poderes es una fuente estructural de conflicto entre el ejecutivo y el legislativo que puede inhibir la acción del gobierno.⁶¹

Otros como Mainwaring y Shugart advierten que, en combinación con el multipartidismo, la propensión a la parálisis aumenta peligrosamente. Si el número de partidos relevantes es mayor a dos, la probabilidad de que se produzcan gobiernos

⁵⁹ Un régimen presidencial de gobierno dividido puede generar tanto la oportunidad de lograr decisiones colectivas efectivas y representativas del pluralismo ciudadano como el riesgo de producir conflictos irresolubles o decisiones colectivas ineficientes y poco representativas. Uno y otro resultado dependen fundamentalmente de ciertas características del esquema de distribución de poderes entre ejecutivo y legislativo. El éxito de un régimen presidencial de gobierno dividido requiere reducir los poderes de bloqueo mutuo entre ramas de gobierno, transferir mayor poder decisorio a las mayorías legislativas en caso de conflicto y lograr una mayor colaboración entre Presidente y Congreso en materia de formación y conducción de gobierno. *Ibid.*, p.101.

⁶⁰ Existe una discusión sobre cómo debe ser definida la parálisis o estancamiento legislativo. Por un lado se encuentran quienes consideran que está vinculada con el número de iniciativas aprobadas. Charles o. Jones. afirma que el gobierno dividido no dificulta el proceso legislativo y sostiene que es una forma legítima y productiva de legislar, por lo que no es un obstáculo para la productividad. En sentido contrario, James Sundquist cuestiona a David Mayhew porque considera que pasa por alto el impacto del gobierno dividido en el retraso de aprobación de iniciativas y en la disolución de medidas. En este tenor, Cynthia J. Bowling y Margaret R. Ferguson consideran que el estancamiento o parálisis legislativa debe ser conceptualizado no como un cambio en el número total de iniciativas que pasan sino como un cambio en el proceso legislativo que hace que la aprobación de la iniciativa sea más difícil. Por tanto, definen la parálisis como la disminución en la probabilidad de la aprobación de una iniciativa bajo condiciones de gobierno dividido o sistemas de grupos de interés densos o diversos comparada con la posibilidad de aprobación bajo el gobierno unificado y sistemas de interés menos densos y diversos. No obstante, en casos como el mexicano, donde el proceso legislativo es muy lento y complejo, se dificulta la aplicación de este concepto, pues se corre el riesgo de que la parálisis se convierta en una condición permanente sin tomar en consideración el resto de las iniciativas que sí son aprobadas. Para mayor detalle véase Cynthia J. Bowling y Margaret R. Ferguson, "Divided Government, Interest Representation, and Policy Differences: Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States", en *The Journal of Politics*, vol. 63, no. 1, Cambridge University Press en representación de Southern Political Science Association, febrero 2001, p.185 y George C. Edwards III, Andrew Barret y Jeffrey Peake, "The Legislative Impact of Divided Government", en *American Journal of Political Science*, vol. 41, no. 2, Midwest Political Science Association, abril 1997, p.546.

⁶¹ Cit. pos. Benito Nacif, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, Documento de Trabajo, México, CIDE; No. 126, 2000, p.2.

divididos crece sustancialmente, pues los partidos políticos tienen pocos incentivos para cooperar y formar coaliciones. Por lo tanto, debe esperarse la parálisis cada vez que el ejecutivo presente sus iniciativas al congreso.⁶²

Aunado a ello, también se culpa al gobierno dividido de originar conflictos institucionales que ocasionan que la mayoría de la legislación sea producto de un proceso de negociación estructurado que puede con frecuencia llevar a retrasos y diluir los cambios en las políticas.⁶³ Por tanto, es posible que se dificulte la aprobación de la legislación de mayor impacto o se dé una polarización ideológica.⁶⁴ También puede impedir la elaboración de políticas públicas en ciertas áreas, puede no tener efectos en otras y quizá incrementar la actividad en otras áreas partidistas para tratar de ganar ventajas electorales culpando al opositor de los errores que se cometen.⁶⁵

De acuerdo con Morris Fiorina, existe un sector que considera que el control dividido de las instituciones nacionales exacerba los problemas de coordinación y coherencia que son inherentes en la estructura constitucional, lo que puede originar una forma ineficiente de gobierno. Además, los críticos suelen pensar que el gobierno dividido

⁶² Ambos críticos señalan que están en desacuerdo con la afirmación de Linz de que el presidencialismo induce más que el parlamentarismo a un enfoque de la política en la que “el ganador se lleva todo” pues, consideran, que para evitar esta tendencia, el presidencialismo se basa en un sistema de frenos y contrapesos. Por ejemplo, si un partido o coalición pierde la presidencia puede controlar todavía votos decisivos en el Congreso, situación que en la mayoría de los países le permitiría poner límites al presidente y frenar las iniciativas presidenciales. Si los poderes legislativos con que cuenta la presidencia son solamente reactivos (poder de veto, pero no poderes de decreto o de fijación exclusiva de la agenda), un Congreso controlado por la oposición puede incluso conservar la iniciativa en la legislación. Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate”, *op. cit.*, pp.37-38 y 47-48.

⁶³ George C. Edwards III, Andrew Barret y Jeffrey Peake, *op. cit.*, p.546.

⁶⁴ Edwards, Barret y Peake han concluido que el gobierno dividido incrementa cerca de un 45% las probabilidades de fallas potenciales en la legislación importante.

⁶⁵ Cynthia J. Bowling y Margaret R. Ferguson, *op. cit.*, p.183.

oscurece la rendición de cuentas de los funcionarios sobre las políticas seguidas y los resultados realizados durante su gestión. Por ende, el control dividido puede crear problemas de responsabilidad pues, al dar a cada poder de gobierno un incentivo electoral para trabajar por evidenciar la falla del otro poder, no se logra saber a ciencia cierta qué poder es el culpable del éxito o fracaso de alguna iniciativa o política pública.⁶⁶

Otros problemas que puede generar el gobierno dividido son: el retraso en el proceso de toma de decisiones (debido a que se incrementa el proceso deliberativo de las políticas y el de negociación, por lo que puede retrasarse el acuerdo final); la reducción de la cohesión de la élite (los intereses partidistas pueden ocasionar divisiones en los grupos y polarizarlos); y el incremento de la importancia y uso del veto (al no tener el ejecutivo una mayoría en el legislativo es posible que muchas de las iniciativas aprobadas contravengan sus intereses, por tanto es más probable que utilice el veto o amenace con su uso para rechazarlas y/o modificarlas).

También es posible que refuerce las presiones electorales en el corto plazo para los líderes de ambas ramas y que ello impida el establecimiento de prioridades claras. Además, puede incrementar la incertidumbre puesto que los miembros del Congreso y el presidente se salen de los canales convencionales y normas tradicionales para atacar a la oposición a través de los medios y la opinión pública.⁶⁷

⁶⁶ Morris Fiorina, "An era of Divided Government", en *Political Science Quarterly*, Vol. 107, No. 3, Academy of Political Science, otoño 1992, p.405.

⁶⁷ M. Stephen Weatherford, "Responsiveness and Deliberation in Divided Government: Presidential Leadership in Tax Policy Making", en *British Journal of Political Science*, Vol.24, No.1, Cambridge University Press, enero 1994, p.3.

En general se puede percibir que el gobierno dividido está asociado con un enfrentamiento entre la oposición legislativa y el ejecutivo que puede motivar que los integrantes del Congreso administren las políticas de manera tal que dificulten la ejecución efectiva de los programas por parte del ejecutivo.⁶⁸ Asimismo, la naturaleza de la coalición y, por consiguiente, el contenido de la legislación, pueden ser afectados durante el gobierno dividido debido a que es menos probable que se puedan realizar coaliciones partidistas para aprobar una iniciativa.⁶⁹

El principal problema de estas críticas a los regímenes presidenciales y a los gobiernos divididos es la falta de investigaciones empíricas que demuestren las distintas condiciones bajo las cuales el gobierno dividido puede tener problemas. Se puede observar que en los gobiernos divididos hay sólo mayores posibilidades de conflicto. Esto depende de tres factores: que no exista un equilibrio de poderes (cuando el diseño institucional establece el dominio de un poder sobre otro), la importancia específica de las leyes e iniciativas que se presentan y que polarizan las diferencias partidarias (cuando éstas giran en torno a temas que tienen una fuerte carga histórica, ideológica o cultural para la población que dificultan su aprobación) y la habilidad y experiencia de la élite política (especialmente cuando se presenta por primera vez el gobierno dividido la élite no sabe cómo negociar y pasa por un proceso de adaptación al nuevo entorno que le puede llevar

⁶⁸ R. Kent Weaver y Bert A. Rockman, “When and how do institutions matter?”, en R. Kent Weaver y Bert A. Rockman, *Do Institutions Matter?*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1993, pp.451-452.

⁶⁹ Gregory R. Thorson, “Divided Government and the Passage of Partisan Legislation, 1947-1990”, en *Political Research Quarterly*, vol. 51, no. 3, University of Utah, septiembre 1998, p.752.

algo de tiempo). Por tanto, la confrontación y la parálisis no son sus consecuencias intrínsecas.⁷⁰

Tampoco se ha podido asegurar que necesariamente siempre que haya un gobierno dividido se verán mermadas las relaciones entre ejecutivo y legislativo. Un sector del mundo académico reconoce que aunque la parálisis en las decisiones y el bloqueo pueden ser consecuencia del gobierno dividido, dicho resultado sólo puede tener lugar si junto a éste se registran otras dos condiciones: que uno de los actores cuyo acuerdo es necesario prefiera el status quo a cualquiera de las políticas aceptables para los otros o que él mismo posea un poder de veto que sea imposible superar por parte de quienes favorecen el cambio.⁷¹

En este mismo sentido, hay quienes argumentan que el gobierno dividido puede llevar a la parálisis solamente cuando los partidos debaten asuntos con una elevada carga ideológica o que afectan decisivamente el futuro de la nación y no ha habido un cambio significativo en la opinión pública y la presión política,⁷² tal como sería el caso de las reformas estructurales.

Cabe mencionar que algunas áreas de políticas tienen normalmente bajos niveles de conflicto y son menos propensas a ser politizadas. Entre ellas se encuentran las

⁷⁰ Para evitar el conflicto es vital la negociación entre poderes, lo que implica tanto un proceso de convencimiento, compartido por los participantes, de que existen suficientes motivos para preservar la estabilidad del sistema y por ende crear un esquema de intercambios equitativos que compense las pérdidas inmediatas, como de la necesidad de valorar los costos electorales que tendría la parálisis institucional. Rogelio Hernández Rodríguez, “Conflicto y colaboración entre poderes...”, *op. cit.*, pp.187-188.

⁷¹ Gabriel L. Negretto, “Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina”, *op. cit.*, pp.104-105.

⁷² Cit pos John J. Coleman, “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness”, en *The American Political Science Review*, vol. 93, no. 4, American Political Science Association, diciembre 1999, p.822.

iniciativas sobre salud, transporte, desarrollo económico y agricultura. Por otro lado, áreas como la asistencia social, educación, crimen y medio ambiente son más politizadas y es más difícil reformarlas.⁷³ También se ha encontrado que el gobierno dividido tiene importantes implicaciones en la política fiscal y el gasto federal.⁷⁴

En rechazo a las críticas que se han vertido sobre el gobierno dividido, David Mayhew afirma que, en el caso de Estados Unidos, el gobierno dividido no ha afectado el número de iniciativas importantes que pasaron por el congreso y que no resultaron en investigaciones mayores del poder ejecutivo.⁷⁵ Mayhew considera que el control partidista del gobierno, la opinión pública, junto con las condiciones económicas específicas, pueden ayudar a que sea aprobada legislación significativa, es decir, aquella que afecta estructuras o sectores importantes del Estado.⁷⁶

Otros sugieren que la legislación importante puede pasar por el gobierno dividido ya que ninguno de los partidos políticos desea ser culpado de detener las iniciativas populares.⁷⁷ Asimismo, se ha comprobado que el gobierno dividido no afecta la firma y/o

⁷³ Cynthia J. Bowling y Margaret Ferguson, usando datos de los 50 estados que conforman Estados Unidos, encontraron que cuando un gobernador enfrentó una legislatura controlada por un partido de oposición, el gobierno dividido dificultó la aprobación de una política conflictiva. De acuerdo con esta investigación, los efectos negativos del gobierno dividido difieren a través de las áreas políticas. Las autoras incluyen también en su análisis a los grupos de interés para desarrollar la siguiente hipótesis: primero, en áreas de políticas de bajo conflicto, la actividad de los grupos de interés es un factor importante para explicar la aprobación de políticas distributivas. Segundo, en áreas de alto conflicto, el gobierno dividido y la proliferación de interés bajará las oportunidades de éxito de una iniciativa. Tercero, en áreas de políticas de alto conflicto, el gobierno dividido tendrá un impacto más negativo sobre el proceso legislativo que la actividad de los grupos de interés como las diferencias partidistas o ideológicas que exacerben el conflicto sobre la aprobación de una iniciativa. Cynthia J. Bowling y Margaret R. Ferguson, *op. cit.*, pp.182 y 186-187.

⁷⁴ George C. Edwards III, Andrew Barret y Jeffrey Peake, *op. cit.*, p.546.

⁷⁵ Ver David R. Mayhew, *Divided we govern*, New Haven, Yale University Press, 1991, p.4.

⁷⁶ *Ibid.*, pp.198-199

⁷⁷ Cynthia J. Bowling y Margaret R. Ferguson, *op. cit.*, p.183.

ratificación de tratados internacionales, el nombramiento de magistrados y diplomáticos, ni se eleva el rechazo de miembros del gabinete presidencial.⁷⁸

Por otra parte, aunque hay quienes manifiestan que un gobierno dividido es más representativo pero menos eficaz, no se puede dejar de lado que muchos votantes prefieren esta división sobre la posibilidad de que cualquier partido tenga el control de ambas cámaras.⁷⁹ Al respecto, Josep M. Colomer y Gabriel L. Negretto, consideran que el principal problema del planteamiento de Linz y Mainwaring es que un régimen parlamentario no necesariamente logrará un gobierno representativo o efectivo. Lo anterior depende de si solamente un partido controla la mayoría de los escaños parlamentarios y puede gobernar por sí mismo, o si existe un parlamento multipartidista ampliamente representativo y se forman gabinetes de coalición.⁸⁰ Si esto último ocurriese entonces también podría ser considerado como un gobierno dividido en el que ningún partido controla una mayoría para legislar o formar el gobierno.

Otra crítica al gobierno dividido es que interrumpe el flujo de la política que podría obtenerse si las ramas ejecutiva y legislativa fueran controladas por un partido disciplinado y el estancamiento es más probable cuando se da por primera vez. No obstante, en cuanto los políticos pasan por un proceso de aprendizaje y adquieren experiencia política y se acostumbran a las nuevas condiciones de negociación, los cálculos estratégicos de los presidentes y los líderes legislativos reflejarán eventualmente el hecho de que las cámaras y partidos serán culpados por las fallas políticas que la

⁷⁸ Rogelio Hernández Rodríguez, “Conflicto y colaboración entre poderes...”, *op. cit.*, pp.186-187.

⁷⁹ Daniel Ingberman y John Villani, “An Institutional Theory of Divided government and party polarization”, en *American Journal of Political Science*, Vol.37, No.2 (mayo 1993), p.431.

⁸⁰ Josep Colomer y Gabriel L. Negretto, *op. cit.*, p.42.

parálisis produce. En esta situación, ambas partes prefieren desarrollar un estilo más deliberativo de formulación de políticas⁸¹ en el que éstas son resultado en menor medida de preferencias partidistas y en mayor parte de la consulta de los intercambios entre valores sociales en competencia o visiones alternativas de procesos causales vinculados a elecciones políticas y resultados.⁸²

Como se puede apreciar, el riesgo de ser culpados de impulsar la parálisis, conlleva al mejoramiento de la comunicación entre el presidente y los líderes legislativos. Por tanto, el gobierno dividido produce un conjunto de relaciones entre ejecutivo y legislativo más balanceado, pues ambas partes intentan conformar la agenda estratégicamente y toman en cuenta precisamente el peligro de parálisis. Por lo general los políticos, al acomodar sus estrategias al gobierno dividido, suelen dejar que los líderes de sus partidos en el congreso negocien con el presidente para comprometerse en la consulta sustantiva sobre el contenido de la agenda legislativa.⁸³

Otra de las críticas a los gobiernos divididos es que impide el liderazgo presidencial.⁸⁴ No obstante, existe una corriente que afirma que éstos pueden presentar

⁸¹ M. Stephen Weatherford, *op. cit.*, p.28.

⁸² *Ibid.*, p.4.

⁸³ *Ibid.*, p.1.

⁸⁴ Uno de los críticos del gobierno dividido, James L. Sundquist, considera que aunque cada partido lucha y debe luchar para derrotar al partido opositor, en el gobierno dividido esta competencia saludable se vuelve dañina, pues el conflicto termina por debilitar a las propias instituciones del gobierno. Entonces, el presidente y el congreso son motivados a intentar desacreditar y derrotar el uno al otro, lo que imposibilita el liderazgo presidencial, pues el presidente no es el líder de la mayoría legislativa. James L. Sundquist, "Needed: A Political Theory for the new era of Coalition Government in the United States", en *Political Science Quarterly*, Vol.103, No. 4, Academy of Political Science, (invierno, 1988-1989), pp.629-630.

una oportunidad para los presidentes para ayudarse a sí mismos ante la opinión pública.⁸⁵

En consecuencia, el gobierno dividido puede incrementar la aprobación presidencial.

Existe un factor que también incide en la parálisis legislativa y que en muchas ocasiones es el que la origina: la presencia de grupos de interés y los ambientes conflictivos que producen. La proliferación de estos grupos disminuye las probabilidades de que una iniciativa sobre ciertas áreas sea aprobada pero aumenta las probabilidades en otras arenas. Además, el número de grupos de interés presentes en un estado es una mejor explicación para la parálisis que el gobierno dividido.⁸⁶

Por tanto, mediante esta explicación se puede observar que los gobiernos divididos no son una causa de la parálisis institucional y/o legislativa y en ellos sólo hay mayores posibilidades de conflicto. La posibilidad de que las iniciativas sean aprobadas depende de la importancia de la ley. Si su aprobación implica una fuerte discusión ideológica o afecta estructuras fundamentales del Estado será más difícil que sea aprobada. Por consiguiente, los acuerdos entre poderes son indispensables para el funcionamiento del sistema político.

Los problemas que enfrentó el caso mexicano se debieron a que el nuevo contexto de gobierno dividido atravesó por un periodo de adaptación. Por consiguiente, cuando las

⁸⁵ En un ambiente de conflicto, es difícil para los ciudadanos señalar culpas y créditos. Los presidentes pueden señalar a la oposición en el Congreso como la fuente de todos los problemas, el gobierno dividido puede ser su mejor amigo cuando intentan evitar la culpa. Pero este recurso tiene un alto costo –un congreso de oposición que está menos dispuesto “a comprar lo que el presidente vende”, por consiguiente disminuye el éxito legislativo del presidente, el cual es en sí un determinante importante de aprobación. Stephen P. Nicholson, Gary M. Segura, and Nathan D. Woods, “Presidential Approval and the Mixed Blessing of Divided Government”, en *The Journal of Politics*, Vol.64, No.3, Cambridge University Press, (agosto 2002), p.702.

⁸⁶ Cynthia J. Bowling y Margaret R. Ferguson, *op. cit.*, p.182.

instituciones se habitúen a esta situación, podrán utilizar los mecanismos de pesos y contrapesos para limitarse mutuamente.

Hasta ahora esta investigación ha explicado la relación entre dos instituciones, ejecutiva y legislativa, pero no ha expuesto ni descrito qué son las instituciones ni la manera en la que serán entendidas. Existen múltiples definiciones sobre las instituciones. No obstante, para este estudio son de mayor utilidad las desarrolladas por Samuel Huntington, Talcott Parsons y Jack Knight porque parten de una concepción de institución más amplia, que permite entender la forma en la que se interrelacionan en el sistema político.

De acuerdo con Jack Knight, las instituciones sociales son un conjunto de reglas que estructuran las interacciones sociales de varias formas. Estas reglas: 1) proveen información acerca de cómo se espera que actúen las personas en situaciones particulares, 2) pueden ser reconocidas por aquellos que son miembros del grupo relevante como las reglas que otros cumplen en estas situaciones, y 3) estructuran las elecciones estratégicas de los actores a fin de producir resultados en equilibrio.⁸⁷

Por tanto, se puede apreciar que una de las características principales de las reglas institucionales es que logran afectar los cálculos estratégicos de los actores y son socialmente compartidas: el conocimiento de su existencia y su aplicabilidad es compartido ya sea por los miembros de los grupos relevantes o la propia comunidad.⁸⁸ En este sentido se observa que los actores pueden restringir las acciones de otro a través de

⁸⁷ Jack Knight, *op. cit.*, p.54.

⁸⁸ *Ibid.*, p.68.

las instituciones, pero también se enfrentan con el hecho que las instituciones restringen las elecciones de todos los actores de alguna forma y esta situación ocasiona incertidumbre.

Sin embargo, si las reglas son claras, las instituciones resolverán el problema de la incertidumbre y les permitirá a los actores realizar elecciones estratégicas donde se formularán expectativas sobre lo que harán los demás y podrán tener una idea de cómo reaccionar. Así, los actores tenderán a mantener los acuerdos institucionales para lograr que los costos de sus decisiones sean menores y se preserven sus intereses.⁸⁹

Según Knight, las instituciones estructuran las interacciones sociales y aseguran su cumplimiento por medio de una combinación de 1) información provista sobre las elecciones de otros actores y 2) la amenaza de sanciones impuestas por otros actores debido al evento incumplido.⁹⁰ Por consiguiente, la amenaza de sanciones potenciales ocasiona que los actores se sientan menos atraídos por estrategias que representan un mayor riesgo debido a los altos costos que representaría su implementación.

Por su parte, Huntington considera que las instituciones son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas, que tienen sus propios intereses, los cuales difieren de los correspondientes a los individuos que integran las instituciones. Los intereses individuales son por fuerza de corto alcance; los institucionales, en cambio, se prolongan en el tiempo. El responsable de una institución tiene que velar por el bien de ésta durante un tiempo

⁸⁹ *Ibid.*, pp.64 y 66.

⁹⁰ *Ibid.*, p.54.

indefinido, circunstancia que a menudo impone una limitación de los objetivos inmediatos.⁹¹

En el mismo sentido Parsons define a las instituciones como aquellas pautas que limitan lo esencial de la conducta legítimamente esperada de las personas, en cuanto a que éstas representan roles estructuralmente importantes en el sistema social. Además, a la naturaleza de un sistema institucional es inherente la creación de un complejo sistema de intereses creados que contribuye a sostenerlo.⁹² Por ejemplo, esta definición permite entender el hecho de que en México el PRI se haya mantenido en el poder alrededor de 70 años.

Ejemplos de instituciones políticas son la presidencia, el poder legislativo (Senado y Cámara de Diputados), los gobiernos estatales, la Suprema Corte de Justicia, entre otros. De acuerdo con Huntington, las instituciones políticas tienen dimensiones tanto morales como estructurales. Una sociedad en la que las instituciones sean débiles carece tanto de la capacidad necesaria para contener el exceso de ambiciones personales y parroquiales como de los medios para definir y realizar sus intereses comunes. Por lo tanto, la capacidad para crear instituciones políticas equivale a la necesaria para crear intereses públicos, pues una sociedad que cuente con organizaciones y procedimientos de alto nivel institucional está más capacitada para articular y concretar estos intereses.⁹³

En este sentido, de acuerdo con Jack Knight, las instituciones son un producto de los esfuerzos de algunos actores para restringir las acciones de otros con los que

⁹¹ Samuel P. Huntington, *op. cit.*, pp.22 y 34.

⁹² Talcott Parsons, *Ensayos de Teoría Sociológica*, Buenos Aires, Paidós, 1967, pp.207-208.

⁹³ Samuel P. Huntington, *op. cit.*, pp.32-33.

interactúan. Por tanto, son producto de los conflictos y la negociación entre actores con poderes diferentes Sin embargo, estas asimetrías de poder no implican que los más débiles no tengan influencia en la evolución de las instituciones.⁹⁴

Huntington resalta la importancia de las instituciones políticas en el proceso de creación de una comunidad, pues considera que el orden político está sujeto en parte a la relación entre el desarrollo de las instituciones políticas y el ingreso en ellas de nuevas fuerzas sociales.⁹⁵ Como resultado puede observarse que la existencia de instituciones políticas capaces de dar contenido a los intereses públicos es lo que distingue a las sociedades políticamente desarrolladas de las subdesarrolladas.⁹⁶ Además, cuanto más a menudo supera la organización el problema de la sucesión política y reemplaza un equipo de líderes por otro, mayor es su grado de institucionalización.⁹⁷

Según Knight, los esfuerzos de reforma en el nombre del bien colectivo serán rechazados si los efectos distributivos de la reforma disminuyen los beneficios de grandes segmentos de la comunidad. Aunado a ello, este autor agrega que el problema de lograr una reforma está en la dificultad de cambiar factores ideológicos y cognitivos de la sociedad y de las propias instituciones que por lo general son considerados permanentes.⁹⁸

⁹⁴ Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp.19 y 211-212.

⁹⁵ Samuel P. Huntington, *op. cit.*, pp.11 y 20.

⁹⁶ Según Huntington, un organismo gubernamental que pueda adaptarse sin problemas a un cambio de funciones está más institucionalizado que el que no lo logra. *Ibid.*, pp.27 y 36.

⁹⁷ La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimiento. *Ibid.*, pp.23-24.

⁹⁸ Jack Knight, *op. cit.*, p.213.

Por tanto, esto explica en parte el rechazo social a realizar reformas estructurales de las instituciones del sistema político en México.

Para finalizar, basta mencionar que estas definiciones (gobiernos divididos e instituciones) pueden aplicarse al caso mexicano y a la forma en que se han dado las relaciones entre dos instituciones políticas (ejecutivo-legislativo) del sistema político. No cabe duda que el surgimiento del gobierno dividido fue un punto de quiebre en la relación entre ellas pero también ha representado una paulatina transformación en sus pautas de conducta y sus propios intereses. Estos cambios son los que explican el comportamiento de ambos poderes.

Una vez que se ha discutido sobre las implicaciones que ocasiona el gobierno dividido y la manera en la que serán entendidas las instituciones, se procederá a explicar en qué consisten y cómo surgen las denominadas reformas estructurales y el debate en torno a su aplicación.

2.2 Reformas estructurales: origen

La década de los ochenta fue para América Latina una “década perdida” debido a las crisis económicas que enfrentaron los países de la región, caracterizadas por la hiperinflación, el incumplimiento de los pagos internacionales de la deuda y profundas recesiones. Ante este panorama, organismos económicos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo

Monetario Internacional (FMI), impulsaron una serie de medidas que se concentraron en el llamado Consenso de Washington. Las autoridades latinoamericanas adoptaron este Consenso que originó una oleada de reformas estructurales.⁹⁹

Tales reformas, impulsadas desde la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa, lograron controlar la inflación, reducir los déficits gubernamentales y atraer inversiones extranjeras directas. Sin embargo, pronto la población se desilusionó. Los resultados en torno al crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones sociales no fueron muy positivos, lo cual originó que la sociedad empezara a culpar a dichas reformas del deterioro de su calidad de vida.¹⁰⁰

Ante este descontento, los gobiernos comenzaron a plantearse la necesidad de complementar las reformas con nuevos elementos antes no considerados, en los distintos sectores donde las instituciones no han funcionado. Por ello, se empezó a discutir sobre la necesidad de realizar reformas en los sectores laboral, de telecomunicaciones, energético, eléctrico, educativo, fiscal, entre otros.

Cabe acotar que las primeras reformas se realizaron en un contexto tanto económico como político diferente, pues fueron motivadas por las crisis económicas sin contemplar el factor político. La difícil situación económica comprometió a los líderes con

⁹⁹En esta investigación se entenderán por reformas estructurales aquellos cambios o transformaciones que se pretenden realizar en aspectos estructurales de las instituciones de un país. Estas reformas buscan realizar cambios en las reglas de juego de los sectores que necesitan modernizarse puesto que ya no tienen un funcionamiento adecuado. Las principales reformas estructurales son sobre las siguientes áreas: reformas de pensiones y de salud, reforma laboral, reforma energética, reforma fiscal, reforma de seguridad, reforma educativa, reforma financiera, reforma de minorías (población indígena, migrantes), de telecomunicaciones, de registro de propiedad y reforma del Estado.

¹⁰⁰ Eduardo Lora y Ugo Panizza, *Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina*, Documento de Trabajo Num.471, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

la idea de realizar grandes cambios y ayudó a que la opinión pública apoyara las reformas. En aquel momento los gobiernos tenían una fuerte autoridad centralizada y una oposición bajo control.¹⁰¹ Sin embargo, una vez pasada la crisis económica e iniciado el proceso de transición, la discusión de las reformas ha incluido variables políticas, lo que ha afectado el proceso de negociación y aprobación de las mismas.

Lo anterior puede apreciarse en el caso mexicano. Desde principios de la década de los ochenta México inició un proceso de liberalización económica que se confirmó con su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986. Sin embargo, el gobierno mexicano ha tenido problemas en la aprobación de las denominadas reformas estructurales por lo que no ha sido uno de los más rápidos reformadores de la región.

De acuerdo con el Índice de Reforma Estructural de Eduardo Lora –que mide los avances en la apertura comercial y de servicios financieros, las reformas tributarias, la privatización y la reforma laboral entre 1985 y 1999— se muestra que, durante buena parte del periodo, México se ubicó en, o por debajo de, el promedio regional para América Latina.¹⁰²

Solamente entre mediados de la década de los ochenta y mediados de los noventa se aprobaron más reformas estructurales que el promedio de América Latina.¹⁰³ Las

¹⁰¹ Joan M. Nelson, “Las políticas de reforma económica de largo impulso”, en Joan M. Nelson (et al.), *Coaliciones frágiles: La política del ajuste económico*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991, p.15.

¹⁰² Banco Mundial, *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México, Banco Mundial, 2007, p.64.

¹⁰³ De acuerdo con Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, los líderes de los nuevos gobiernos democráticos a menudo disfrutaban de sustancial autoridad, ya sea por el efecto de la “luna de miel” o por las estipulaciones

administraciones de De la Madrid, Salinas y Zedillo fueron las responsables de impulsar cerca de la mitad de las 416 reformas constitucionales aprobadas entre 1917 y 2004 (187 para ser exactos) entre 1982 y 2000.¹⁰⁴

En el cuadro 6 se muestra que el número de reformas constitucionales presentadas y aprobadas mostró una desaceleración marcada desde el establecimiento del gobierno dividido en 1997. A mayo de 2006, el número de reformas constitucionales aprobadas durante los últimos tres sexenios pasó de 52 y 76, en los sexenios de Salinas y Zedillo, respectivamente, a 23 en el de Fox. Asimismo, el número promedio de días que llevó aprobar las reformas en el Congreso fue mucho mayor en el gobierno de Fox (más de 550 días), en comparación con los dos sexenios anteriores (entre 83 y 186 días). Estas cifras muestran que el proceso de discusión de las iniciativas fue mayor bajo el gobierno dividido en comparación con el unificado.

constitucionales del periodo de transición, que generalmente amplían sus poderes. En esta situación está contenida la posibilidad de acciones rápidas y decisivas durante la primera parte del periodo de transición. Por lo tanto, es “normal” que se hayan dado un mayor número de reformas en este periodo. Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, “El ajuste económico en las nuevas democracias”, en Joan M. Nelson (et al.), *op. cit.*, 1991, p.91.

¹⁰⁴ Fabrice Lehoucq, *Why is Structural Reform Stagnating in México? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, Documento de trabajo, División de Estudios políticos CIDE; no. 195, México, 2007, p.7.

Cuadro 6

Reformas constitucionales por periodo legislativo, 1988–2006

Periodo legislativo	Presidente	Núm. de Arts. reformados/1	Duración promedio/2	Voto prom./3	% prom/4
1988-91 (54)	Salinas I	10	178	315.6	63%
1991-94 (55)	Salinas II	42	83	325.9	66%
1994-97 (56)	Zedillo I	54	124	396.6	79%
1997-00 (57)	Zedillo II	22	186	380.6	76%
2000-03 (58)	Fox I	13	565	399.8	80%
2003-06 (59)	Fox II	2	552	393.0	79%
		143	281	368.2	74%

1. Excluye artículos transitorios.

2. Número promedio de días naturales entre la fecha de la presentación inicial y la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

3. Requiere dos terceras partes de la Cámara de Diputados ($500 \times 2/3 = 334$).

4. El porcentaje no considera el quórum en cada sesión.

Fuente: Banco Mundial, *op.cit.*, p. X.

Por su parte, en el cuadro 7 se puede apreciar con mayor detalle las reformas constitucionales aprobadas año por año y/o por administración presidencial. Este cuadro permite observar que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en la LIV Legislatura (1988-1991), se aprobaron menos iniciativas que en la LV Legislatura (1991-1994), cuando logró de nuevo el control de la Cámara. Posteriormente, en la gestión de Zedillo es notorio que cuando surge el gobierno dividido, en 1997, tuvieron que pasar dos años para que el Congreso iniciara la aprobación de reformas constitucionales. En el caso de la administración foxista, el mayor número de reformas constitucionales se aprobó durante la LIX Legislatura (2003-2006), lo cual muestra que la legislatura anterior fue mucho más reacia a apoyar las iniciativas del ejecutivo.

Cuadro 7

Reformas constitucionales por administración presidencial, 1988-2006

Fecha/1	Artículos reformados/2	Concepto
Carlos Salinas, 1988-1994		
06/04/1990	5, 35, 36, 41, 54, 60, 73	Reforma electoral
27/06/1990	28, 123	Privatización de la banca
06/01/1992	27	Propiedad del ejido
28/01/1992	3, 4, 5, 24, 27, 102, 130	Relaciones Estado-Iglesia / Derechos humanos
05/03/1993	3, 31	Educación secundaria
20/08/1993	28, 73, 82, 123	Autonomía del banco central
03/09/1993	16, 19, 20, 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74, 100, 107, 119	Aumento de curules en el Senado / Reforma electoral
25/10/1993	31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119, 122	Congreso local del Distrito Federal / Poder ejecutivo
19/04/1994	41	Reforma electoral
1/07/1994	82	Requisitos para convertirse en Presidente
Ernesto Zedillo, 1994-2000		
31/12/1994	21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122	Reforma judicial
03/03/1995	28	Apertura de comunicaciones y ferrocarriles
03/07/1996	16, 20, 21, 22, 73	Reforma judicial
22/08/1996	35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122	Reforma electoral (autonomía del IFE)
20/03/1997	30, 32, 37	Ciudadanía mexicana
08/03/1999	16, 19, 22, 123	Seguridad pública
11/06/1999	94, 97, 100, 107	Reforma del poder judicial
28/06/1999	4, 25, 73	Medio ambiente / Deportes / Defensa
29/07/1999	58	Edad mínima para diputados
30/07/1999	73, 74, 78, 79	Auditoría general de la federación
13/09/1999	102	Funciones de la Comisión de Derechos Humanos
23/12/1999	115	Competencias de los municipios
07/04/2000	4	Derechos de los niños
21/09/2000	20, 73	Derechos de las víctimas / Facultades del Congreso
Vicente Fox, 2000-2006/3		
14/08/2001	1, 2, 4, 18, 115	Derechos de los pueblos indígenas
14/06/2002	113	Compensación de daños por parte del Estado
12/11/2002	3, 31	Educación preescolar y superior
29/10/2003	63, 77	Vacantes y elecciones extraordinarias
05/04/2004	73, 89	Seguridad nacional
30/07/2004	74	Calendario del Presupuesto de Egresos
02/08/2004	65	Ampliación del periodo legislativo
27/09/2004	73	Pesca y acuacultura
20/06/2005	21	Reconocimiento del Tribunal Penal Internacional
28/11/2005	73	Jurisprudencia penal en tribunales estatales y municipales
8/12/2005	46, 73, 76, 105	Límites geográficos estatales
9/12/2005	14, 22	Prohibición de la pena capital
12/12/2005	18	Delitos de menores
7/4/2006	26, 73	Sistema Nacional de Planeación
14/09/2006	105	Derechos Humanos

1. Fechas según publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2. No se incluyen artículos transitorios y erratas

3. Al 14 de septiembre de 2006

Fuente: Banco Mundial, *op.cit.*, p.66.

Debe aclararse que por lo general las reformas estructurales no son populares entre la sociedad. Por tanto, el estancamiento de éstas no es solamente producto de la democratización y el gobierno dividido sino de la ausencia de apoyo público para que se realicen, lo cual también ha originado que los partidos políticos evitan comprometerse con reformas controvertidas.¹⁰⁵

En México, existen áreas de políticas públicas donde las reformas no se han dado o el proceso ha sido muy largo. Por ejemplo, no ha podido realizarse una reforma de fondo al código laboral que data de 1970. En materia educativa, la administración de Salinas cambió las responsabilidades de la educación pública a los estados. Fox promovió una reforma educativa pero no logró un cambio en esta área.

Una de las reformas que sí se logró bajo la hegemonía del PRI, aunque a medias, fue la del sistema de pensiones públicas de trabajadores del sector privado, aquellos inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este sistema fue privatizado en 1995. Sin embargo, el estado mantuvo la responsabilidad de las pensiones de los trabajadores del sector público.¹⁰⁶

Asimismo, se realizaron reformas al sistema judicial. En 1994 se enmendó la Constitución para crear la base de una Suprema Corte de Justicia independiente y

¹⁰⁵ Fabrice Lehoucq, *op.cit.*, p.1.

¹⁰⁶ En 1997 entró en vigor la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR), que no incluyó a los diferentes sistemas de pensiones en diversas dependencias públicas tales como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y los trabajadores del propio IMSS. *Ibid.*, p.5.

reglamentar las controversias constitucionales. Posteriormente se realizaron dos reformas más, una en 1996 y otra en 1999, ésta última bajo un gobierno dividido.¹⁰⁷

Durante su Segundo Informe de Gobierno, en 1996, el presidente Zedillo lanzó su plan de reformas estructurales ante el Congreso de la Unión, cuando todavía no se daba una situación de gobierno dividido. El mandatario planteó la necesidad de realizar cambios estructurales en la distribución de gas natural (Petróleos Mexicanos), telecomunicaciones, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y ferrocarriles nacionales, con la participación de capital privado nacional y extranjero.¹⁰⁸

A pesar de que Zedillo impulsó estas reformas, una vez que la oposición obtuvo el control de la Cámara de Diputados en 1997, le resultó prácticamente imposible alcanzar consensos en torno a estas iniciativas, pues no logró que su propio partido, el PRI, las apoyara.

Cuando Fox ganó la presidencia, para convertirse en el primer presidente panista en obtener el cargo, formó un equipo de transición. Aparentemente el nuevo gobierno en turno estaba decidido a concertar con los legisladores una agenda que definiría los

¹⁰⁷ La reforma de 1994 creó el Consejo de la Judicatura Federal para que fuera el encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo relativo a la Suprema Corte. Además, permitió las controversias promovidas por o en contra de los municipios y del Distrito Federal; y creó las acciones de inconstitucionalidad, que pueden ser promovidas por las minorías parlamentarias en contra de leyes aprobadas por la mayoría. La reforma de 1996 integró el Tribunal Electoral (antes Tribunal Federal Electoral) al Poder Judicial de la Federación. Por su parte, la reforma de 1999 otorgó a la Suprema Corte la capacidad de conservar la resolución de los asuntos que juzgara de especial importancia, mandando a los Tribunales Colegiados de Circuito los que no revistieran esas características. Para mayor información véase Miguel Carbonell Sánchez, "Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No.97, enero-abril 2000, pp.329-350.

¹⁰⁸ Poder Ejecutivo Federal, *II Informe de Gobierno*, México, 1996, pp.74-75.

principales temas de la administración, con prioridades y objetivos claros. No obstante, lo anterior no ocurrió.

En octubre de 2001 el mandatario federal firmó junto con los líderes de los partidos políticos un acuerdo político mediante el cual se creía iniciaría el procesamiento de las iniciativas de reformas estructurales pendientes (reformas administrativa, energética —principalmente electricidad, gas y Petróleos Mexicanos—, de telecomunicaciones y laboral). Se planteó en ese entonces que se realizaría primero la reforma económica y después la política para fortalecer la economía mexicana. Sin embargo, en la firma del acuerdo no participaron directamente los legisladores, lo cual lo convirtió en algo meramente simbólico, pues los intereses de los líderes partidistas no coincidieron con los de sus bancadas.

A lo largo de su mandato, Fox propuso la discusión y aprobación de ocho reformas estructurales: fiscal, financiera, energética, telecomunicaciones, laboral, educativa, de medio ambiente, salud y judicial. Sin embargo, cambió la prioridad de las mismas en distintas ocasiones, lo cual mostró la falta de planeación y los problemas para alcanzar consensos entre ambos poderes.

Como se puede apreciar, el problema de las reformas estructurales fue una constante de los últimos gobiernos, fueran divididos o unificados. Por tanto, cabe recordar que la hipótesis del presente trabajo de investigación consiste en afirmar que el fracaso en la aprobación de las reformas estructurales no puede atribuirse a cuestiones del diseño institucional. Los problemas que se presentaron en la discusión de iniciativas de reformas estructurales se vieron afectadas por la inexperiencia política y/o administrativa del

gabinete presidencial para alcanzar acuerdos políticos, el debilitamiento del ejecutivo federal y su falta de control sobre los gobiernos estatales, los problemas de disciplina de los partidos políticos y la presión de los grupos de interés.

Debido a que fueron varias reformas las que se discutieron la siguiente sección se centrará en tres de ellas (las reformas indígena, eléctrica y fiscal) para demostrar la hipótesis dado que son las que mejor permiten observar la forma en la que se dio la discusión bajo los gobiernos divididos. Por tanto, serán analizadas y se explicará la manera en la que se negociaron a partir de los gobiernos divididos.

2.3 Debate de las reformas estructurales

2.3.1 Reforma indígena

A raíz del levantamiento zapatista el 1º de enero de 1994 la discusión sobre la defensa de los derechos de los pueblos indígenas empezó a ser un tema central en la agenda política mexicana. Para analizar la cuestión indígena en 1995 fue aprobada la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, mediante la cual se crearon en el Congreso la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) y la Comisión de Seguimiento y Verificación (COSEVER).

Tras meses de negociaciones, en febrero de 1996 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal firmaron los Acuerdos de San Andrés,

que exigían elevar a rango constitucional los derechos indígenas.¹⁰⁹ Meses después, en noviembre del mismo año, la Cocopa elaboró el documento llamado "Iniciativa de ley Cocopa", para que fuera discutido en el Congreso y se aprobara una ley indígena. No obstante, cabe subrayar que dicho documento, en rigor no era una iniciativa de ley sino una propuesta basada en los acuerdos de San Andrés cuya pretensión era servir de base para empezar la discusión sobre las reformas indígenas para, posteriormente, formular un documento jurídico como tal.

La propuesta contó con el respaldo del EZLN. Sin embargo, el gobierno federal realizó una serie de observaciones que fueron rechazadas por este grupo al considerar que modificaban de manera sustancial la propuesta inicial.¹¹⁰ Pasaron casi dos años (hasta marzo de 1998) para que Zedillo enviara una versión modificada de la propuesta de la Cocopa al Senado de la República como "Iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas". Dicha propuesta sería debatida junto con el "Proyecto de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas", elaborado por el PAN, y otra iniciativa del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

¹⁰⁹ Entre los puntos negociados recogidos en los Acuerdos se encontraban: "a) El reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, y su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía. b) La ampliación de la participación y representación políticas. El reconocimiento de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, como derechos colectivos. c) La garantía de acceso pleno a la justicia. El acceso a la jurisdicción del Estado. El reconocimiento de sus sistemas normativos. El respeto a la diferencia. d) La promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indios. e) La promoción de su educación y capacitación, respetando y aprovechando sus saberes tradicionales. f) El impulso a la producción y empleo. La protección a los indígenas migrantes." Martha Singer Sochet, "¿Gobernabilidad y proceso legislativo en México?: una cronología orgánica del caso de la representación indígena", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

¹¹⁰ *Ídem.*

No obstante, debido a que la iniciativa de Zedillo contradecía la de la Cocopa, que había sido elaborada por el propio Congreso, la oposición no la aprobó ya que Zedillo tampoco logró un consenso en el tema. Por ejemplo, el PRD defendía la propuesta de la Cocopa original, posición que ni el PRI ni el PAN apoyaban.¹¹¹

Fue hasta la LVIII Legislatura cuando el tema fue nuevamente discutido. Durante su campaña electoral, Fox había realizado la oferta mediática de resolver en 15 minutos el conflicto de Chiapas. Por tanto, cuando llegó a la presidencia, este tema ocupó uno de los lugares centrales de su agenda. El 5 de diciembre de 2000, apenas cuatro días después de su toma de posesión, Fox envió la propuesta de la Cocopa (que se reitera, no era formalmente una iniciativa de ley) al Senado sin realizarle cambio alguno.

En la discusión de la reforma indígena el EZLN jugó un papel activo, pues inició una marcha hacia la Ciudad de México con el fin de que algunos de sus integrantes fueran recibidos por el Congreso de la Unión. Esta petición dividió a los panistas, liderados por Felipe Calderón, que no veían correcto que una delegación zapatista hablara ante el pleno del Congreso de la Unión. Finalmente, bajo una gran difusión en los medios de comunicación, los zapatistas fueron recibidos no por el pleno sino por las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados.

El 25 de abril de 2001 fue aprobada la Ley Indígena. Esta nueva legislación sufrió modificaciones sustanciales que la alejaron de la propuesta original de la Cocopa. En la nueva ley se señaló la prohibición de cualquier discriminación y se enfatizó la importancia de las obligaciones sociales del estado ante las comunidades indígenas. Aunque se

¹¹¹ *Ídem.*

reconoció el derecho a la autonomía de los pueblos, una crítica de las organizaciones indígenas fue que la nueva ley omitió el término “territorio” y los convirtió en “lugares”.

De esta manera, se limitó a los pueblos indios del espacio para ejercer la autonomía. La ley aprobada tampoco reconoció a los indígenas como sujetos de derecho público. No permitió la libre autodeterminación de los pueblos, pues no aceptó que los pueblos pudieran elegir a sus autoridades, sino que se circunscribió sólo a la elección de los representantes ante el ayuntamiento.¹¹²

Estas “omisiones” fueron bien vistas por especialistas como Arturo Warman, ex secretario de Agricultura del gobierno de Zedillo, quien aseguraba que la propuesta de la Cocopa tenía deficiencias de técnica jurídica y redacción; un uso indebido de abstracciones en conceptos como territorio, autonomía, recursos naturales y organización, por lo que al final no reconocía en su totalidad la diversidad de los pueblos indígenas ni permitía alcanzar la tan buscada justicia e igualdad.¹¹³

De acuerdo con Warman, la Cocopa proponía que las autoridades tradicionales fueran instancias formales de gobierno y que los usos y costumbres fueran el método preferente para elegirlos. Esta medida habría perpetuado las condiciones de exclusión, pues se hubiese podido atender contra las minorías de los propios grupos étnicos.¹¹⁴

¹¹² Jorge Alonso Sánchez y Alberto Aziz Nacif, “Las resistencias al cambio: los poderes ante la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena”, en Alberto Aziz Nacif (coordinador), *México al inicio del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS, 2003, pp.104-105.

¹¹³ Fabiola Guarneros y Alejandro Torres, “Confronta ley Cocopa a ‘foxistas’ y ‘zedillistas’”, en *El Universal en línea*, México, 28 de marzo de 2001

¹¹⁴ Juan Arvizú Arriola, “Letra muerta, la ley Cocopa: Warman”, en *El Universal en línea*, México, 16 de abril de 2001.

En general la nueva ley recibió el apoyo de las tres principales fracciones (PRI-PRD-PAN), aunque en la Cámara de Diputados 60 legisladores votaron en contra, en su mayoría del PRD.¹¹⁵ Además, fue impugnada mediante 335 controversias constitucionales ingresadas en su contra ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹¹⁶

La reforma indígena, a diferencia del resto de las reformas que serán discutidas, fue una iniciativa creada en el Congreso. Fox utilizó una estrategia mediática para someter al poder legislativo a un nivel elevado de presión pública y aprovechó el capital político que todavía tenía (el llamado “bono democrático”) para presentar la propuesta de la Cocopa. Al final, el poder legislativo aprobó la ley indígena porque la propuesta original venía del mismo órgano. Por tanto, su aprobación se debe en gran medida a que el Congreso fue su creador y los legisladores apoyaron el trabajo que había realizado la legislatura anterior. Además, influyeron, aunque en menor medida, organismos no gubernamentales que presionaron al Congreso para que se les otorgara protección jurídica a los indígenas.

En esta situación se puede incluir también al PRD, que a pesar de pugnar porque se incluyeran artículos que fueron sacados de la propuesta original de la Cocopa, al final la mayoría de sus legisladores terminaron por aprobar el proyecto por temor al costo político que representaba el rechazo. Aunado a lo anterior, no debe dejarse de lado el papel que jugó el EZLN, cuya gira zapatista representó una presión mediática para los legisladores.

¹¹⁵ Para mayor detalle sobre la discusión véase Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Pospusieron otra vez aprobación del dictamen sobre ley indígena”, en *La Jornada*, México, 25 de abril de 2001.

¹¹⁶ Martha Singer Sochet, *op. cit.*

2.3.2 Reforma fiscal

Las cuestiones fiscales por lo general son un tema poco popular entre la población. En México durante las décadas de los ochenta y noventa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó varias iniciativas de reforma fiscal pero los legisladores en las comisiones, en su gran mayoría priistas, lograron bloquear dichos cambios. Cabe considerar que los intentos más serios (en 1970 y 1990) se emprendieron en la época del régimen de partido dominante. Lo anterior muestra que ni siquiera cuando hubo partido hegemónico y las negociaciones hubiesen sido más fáciles y sin tanta discusión pudo aprobarse una reforma fiscal en el congreso.¹¹⁷ Después del incremento del IVA en 1995, que pasó del 10 al 15 por ciento, Zedillo no presentó nuevamente una iniciativa de reforma fiscal, menos una vez que el PRI perdió el control de la Cámara de Diputados.

A los pocos días de haber asumido Fox la Presidencia, la SHCP dio a conocer sus *Lineamientos Generales de Política Económica* (LGPE) para 2001, que postulaban la reforma fiscal como clave en su agenda económica.¹¹⁸ Fueron dos ocasiones en las que el ejecutivo presentó iniciativas de reforma fiscal, en 2001 y 2003. La primera de ellas, denominada “Nueva Hacienda Pública Distributiva”, fue presentada en abril de 2001 ante

¹¹⁷ Andrés Darío Medellín Galván, *La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox*, Tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2008, p.12.

¹¹⁸ *Ibid.*, p.92.

la LVIII Legislatura. Esta propuesta consistía en un conjunto de iniciativas tendientes a modificar ordenamientos en materia fiscal, financiera y hasta constitucional.¹¹⁹

Entre sus propuestas generales se encontraba la eliminación de la tasa cero del Impuesto al Valor Agregado (IVA) con el objetivo de “gravar la totalidad de las enajenaciones de bienes que al final de la cadena productiva y distributiva implique un consumo de bienes”.¹²⁰ Lo anterior incluía a los alimentos, medicinas, libros, periódicos y revistas y significaba extender el cobro del 15 por ciento del IVA en estos rubros. De esta manera, el gobierno pretendía obtener ingresos adicionales por más de 120 mil millones de pesos, cantidad que apenas representaba un incremento del 1 al 2 por ciento del PIB. Por otra parte, la iniciativa también contemplaba un recorte del porcentaje de contribución en el Impuesto sobre la Renta (ISR) de las personas en el último tramo de ingresos.

La reforma fiscal planteada por Fox representaba un impacto fiscal regresivo que afectaba mayormente a los sectores medios de la población debido al gravamen de alimentos. Por eso, las principales críticas a la propuesta se relacionaban con la extensión del IVA porque representaría la consecuente pérdida de la capacidad adquisitiva de este grupo, que representa al grueso del electorado, por lo que el costo político de su aprobación sería elevado. Además, se creía que esta medida tendría efectos sobre la inflación, lo que llevaba a sugerir una ejecución escalonada del aumento al IVA.¹²¹

Otros aspectos criticados en la propuesta fueron la ausencia del tema del federalismo fiscal y que buscaba un incremento en la recaudación fiscal en lugar de una

¹¹⁹ La iniciativa contenía siete proyectos de decretos en materia fiscal y nueve en materia financiera, así como reformas constitucionales en el ámbito presupuestario.

¹²⁰ *Ibid.*, p.84.

¹²¹ *Ibid.*, pp.87-88.

redistribución significativa del ingreso o un cambio en la estructura fiscal.¹²² Pese a estas críticas, al final fueron los desacuerdos políticos en torno a la eliminación de la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas más que las consideraciones técnicas los que hicieron inviable la reforma fiscal. Esta iniciativa tuvo un largo periodo de discusión y negociación, alrededor de ocho meses. Santiago Creel Miranda, entonces secretario de Gobernación, y Francisco Gil Díaz, titular de la SHCP, mantuvieron varias reuniones con legisladores priistas. Para septiembre de 2001, Agustín Carstens, en ese entonces subsecretario de Hacienda, señalaba que se había reunido más de 50 veces con legisladores sin lograr llegar a un acuerdo.¹²³

El tema del IVA empantanó las negociaciones. La mayor oposición a extender el impuesto provino del sector laboral y del PRI y PRD, que veían que la aprobación de la propuesta del ejecutivo les ocasionaría altos costos políticos. Por ejemplo, en la glosa del primer informe de gobierno el PRI, el PRD y el PVEM criticaron la propuesta de aplicar el IVA a alimentos y medicinas y crear nuevos impuestos. Finalmente, la reforma fue aprobada el 31 de diciembre de 2001 pero no en los términos propuestos por el ejecutivo, quien posteriormente presentaría otra reforma fiscal.

Para contrarrestar la oposición a su propuesta, Fox recurrió a una campaña en los medios de comunicación en busca del apoyo popular para presionar a los legisladores. Asimismo, sostuvo encuentros con algunos actores, como los delegados de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT). Sin embargo, casi al mismo tiempo el Congreso del

¹²² *Ibid.*, p.88.

¹²³ José Luis Ruiz, “Urge aprobar las leyes fiscal y energética: Fox”, en *El Universal en línea*, México, 22 de septiembre de 2001.

Trabajo, que representa a todas las confederaciones sindicales, rechazó cualquier aspecto de la propuesta que dañase el poder adquisitivo de los asalariados. En la marcha del 1 de mayo, muchos de los asistentes se manifestaron en contra de la aplicación del IVA a alimentos y medicinas.¹²⁴

Grupos empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) aceptaron y apoyaron la mayor parte de la propuesta presentada por el gobierno, aunque hubo algunos roces provocados por medidas que tocaban aspectos técnicos como regímenes preferentes y reglas de fusión.¹²⁵ Sin embargo, cabe acotar que algunas organizaciones empresariales —como la CANACINTRA, la CANACO y CONCAMIN— rechazaron el incremento al IVA abiertamente.

A diferencia de cuando el PRI ocupaba la Presidencia de la República, el sector empresarial no se manifestó en contra de la reforma. La posición de los grupos empresariales se puede explicar en gran medida porque el impacto esperado de la reforma era de carácter regresivo, a diferencia de las propuestas de reforma fiscal en gobiernos anteriores, que habían sido progresivas y afectaban sus intereses.

Respecto de los partidos políticos, se observó que a la fracción panista le costó trabajo llegar a un acuerdo. A pesar de que Fox apostó su capital político a la reforma fiscal, no logró que su propia bancada apoyara el tema del IVA. Si bien al principio el

¹²⁴ Andrés Darío Medellín Galván, *op. cit.*, p.93.

¹²⁵ *Ibid.*, p.94

PAN apoyó la iniciativa, buena parte de los diputados consideraban que podría verse afectada la base electoral de sus distritos si apoyaban la iniciativa del ejecutivo.

Las diferencias entre los coordinadores de las dos cámaras respecto al tema del IVA muestra el conflicto que vivía el nuevo partido en el poder. Por un lado, Diego Fernández de Cevallos, coordinador panista en el Senado, era un poco más flexible en cuanto a la eliminación de la propuesta del incremento del IVA. Por otro, Felipe Calderón, líder de los diputados panistas, apoyaba la línea oficial. Al final el PAN no apoyó el incremento del IVA y condicionó su apoyo a la reforma al restablecimiento del Programa de Apoyo Fiscal a Entidades Federativas (PAFEF) que no había sido incluido en el presupuesto oficial.¹²⁶ Esta posición se logró luego de numerosos encuentros entre los legisladores y el ejecutivo, funcionarios de la SHCP y la coordinación parlamentaria del partido.¹²⁷

La oposición partidista más explícita fue la del PRD, que propuso gravar las actividades bursátiles y a las grandes compañías en lugar de gravar el consumo mediante el IVA. El PRI, por su parte, sostuvo que no podía aprobar la reforma sin un análisis riguroso de su parte.¹²⁸ Incluso el PVEM, aliado del PAN en las elecciones presidenciales de 2000, se manifestó en contra del incremento del IVA.

Por otro lado, en cuanto al papel que jugaron los gobernadores se puede observar que durante la reforma fiscal de 2001, el ejecutivo los vio como aliados para vencer la resistencia del Congreso a aprobar su propuesta dada su fuerte influencia entre los

¹²⁶ Angelina Mejía, Alejandro Lelo de Larrea y Justino Miranda, “Condiciona AN apoyo a Gil”, en *El Universal en línea*, México, 1 de diciembre de 2001.

¹²⁷ Andrés Darío Medellín Galván, *op. cit.*, p.156.

¹²⁸ *Ibid.*, p.95.

diputados federales y senadores de sus respectivos estados. Fox convocó en agosto de 2001 a los 32 gobernadores para solicitarles apoyo para que sus respectivos grupos parlamentarios aprobaran la reforma. Sin embargo, no logró convencerlos de que la reforma beneficiaría realmente a los estados puesto que, como ya se mencionó, no incluyó alguna propuesta para modificar el federalismo fiscal.¹²⁹

Después de su primera derrota, en 2002 el ejecutivo intentó modificar la estructura fiscal. En esta ocasión propuso la aplicación del IVA a la industria editorial, es decir, la eliminación de la tasa cero de este gravamen a libros y revistas. La medida provocó críticas y observaciones por parte de los intelectuales, por lo que el gobierno terminó por retirar la propuesta.¹³⁰

La segunda propuesta de reforma fiscal, enviada a la LIX Legislatura en noviembre de 2003, fue parecida a la de 2001 aunque se revisó para hacerla más aceptable en el tema del IVA. Así, se propuso gravar con IVA al transporte público y a las colegiaturas y aplicar una tasa reducida de este impuesto (8 por ciento) a medicinas y alimentos. Se contemplaba además la aplicación de un impuesto sobre el consumo de bienes y servicios suntuarios.¹³¹

El 11 de diciembre de 2003 la propuesta fue rechazada por los legisladores. Ante esta situación, la SHCP envió a fines de diciembre un anteproyecto de dictamen a los senadores del PAN, quienes lo remitieron después a la Mesa Directiva de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. Este anteproyecto proponía sólo la reducción de las

¹²⁹ Rogelio Hernández, “La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No.183, enero-marzo 2006, pp.113-114.

¹³⁰ Andrés Darío Medellín Galván, *op. cit.*, p.96.

¹³¹ Esta medida sería después declarada inconstitucional por la SCJN. *Ibid.*, p.98.

tasas del ISR de 35 a 32 por ciento, aunque también planteaba eliminar ciertas exenciones en el pago de este impuesto. Al terminar el año la propuesta fue aprobada.¹³²

En el caso de la segunda reforma fiscal, la posición del PRI tuvo serias repercusiones en el proceso de negociación. Fox concentró las negociaciones con el PRI en la figura de Elba Esther Gordillo, secretaria general del partido y coordinadora de esta bancada en la Cámara de Diputados. Gordillo había anunciado que sólo negociarían una reforma fiscal que gravara con 5 por ciento inicial de IVA a alimentos y medicinas, pero mantenía abierta la comunicación con el ejecutivo.

No obstante, en marzo de 2004 el enfrentamiento entre Gordillo y Roberto Madrazo, presidente nacional del PRI, llegó a su clímax cuando la bancada priista la destituyó como coordinadora del grupo parlamentario priista en la Cámara de Diputados. Ante esta medida, además de la remoción de varios de sus colaboradores de comisiones estratégicas, la líder magisterial renunció a su curul. Posteriormente, siete legisladores abandonaron la fracción priista en oposición a que Chuayffet sustituyera a Elba Esther.

La salida del PRI de la líder magisterial ocasionó la caída de las negociaciones de la reforma fiscal entre el PRI y el ejecutivo. Después de este suceso Fox trató de acercarse a Roberto Madrazo, quien no tuvo un control fuerte sobre los legisladores priistas ni apoyaba la propuesta foxista en la misma medida que Gordillo. La reforma fiscal fue un tema que dividió al PRI, que al final optó por rechazar el incremento al IVA. No obstante, los problemas de disciplina partidista fueron constantes a lo largo de la discusión de esta reforma.

¹³² *Ibid.*, p.100.

En el caso del PRD existía una propuesta maximalista: la exención de IVA a alimentos y medicinas no era negociable. El PRD pugnaba por el establecimiento de una estructura fiscal progresiva mediante modificaciones al ISR. Se puede decir que este partido representó en el Congreso a buena parte de los votantes inconformes con el incremento del IVA.¹³³

Aunque todo el partido estaba en contra del aumento de la base del IVA, los diputados de la corriente “Nueva Izquierda” apoyaban algunas medidas del proyecto gubernamental, como la reducción de las tasas máximas del ISR.¹³⁴ Estas diferencias generaron una división entre los defensores de la plataforma electoral (la cual rechazaba también el IVA en medicinas y alimentos) y los defensores de una flexibilización de esa posición; entre los últimos estaba el senador Demetrio Sodi. Sin embargo, estos desacuerdos no impidieron que la fracción parlamentaria tuviese una posición coherente en contra de la reforma fiscal.¹³⁵

Por otra parte, en esta ocasión el PAN estuvo mejor coordinado aunque los legisladores panistas reprocharon al ejecutivo la falta de operación política de los cabilderos de la Segob y de su titular, Santiago Creel.

Al igual que en 2001, el CCE y la Asociación de Banqueros de México se declararon a favor de la propuesta fiscal presentada por Fox, con el argumento de que esa propuesta sería favorable a la inversión privada por no gravar excesivamente al sector

¹³³ *Ibid.*, p.156.

¹³⁴ *Ibid.*, p.140.

¹³⁵ *Ibid.*, p.98.

privado.¹³⁶ Sin embargo, rechazaban la creación de impuestos a bienes y servicios suntuarios.

Respecto del papel de los gobernadores, para Fox fue evidente que su primera propuesta de reforma fiscal no fue aprobada en gran parte porque la mayor parte de los mandatarios estatales quienes, como ya se ha mencionado, tienen una fuerte influencia sobre los legisladores federales de sus respectivos estados, no apoyaron la aplicación del IVA a medicinas y alimentos. Por consiguiente, una de las medidas que Fox tomó fue negociar con los gobernadores afines al proyecto fiscal (o por lo menos identificados con su gobierno) para que presionaran a los diputados de sus estados en la Cámara baja.¹³⁷ Además, sostuvo reuniones frecuentes con los mandatarios estatales.

Pero la negociación con los gobernadores también se vio afectada por la crisis que atravesó el PRI, pues había divisiones entre los mandatarios identificados con Roberto Madrazo y los que apoyaban a Elba Esther. El grupo cercano a Madrazo rechazaba la aprobación de la reforma y se encargó de mostrar a los legisladores priistas que si apoyaban la propuesta caerían en una contradicción, pues muchos diputados uninominales habían hecho campaña en sus respectivos distritos en contra de gravar alimentos y medicinas. Incluso la plataforma electoral del PRI había establecido que no se aplicarían tributos a medicinas y alimentos. Por tanto, incumplir las promesas de campaña –ir en

¹³⁶ *Ídem.*

¹³⁷ Este fue el caso de Tomás Yarrington, gobernador de Tamaulipas, y Enrique Martínez Martínez, de Coahuila. Ivonne Melgar, “Privilegio Fox relación con los gobernadores”, en *Reforma en línea*, México, 5 de enero de 2004.

contra de la plataforma electoral— sería penado por el IFE y podría sancionar económicamente al PRI.¹³⁸

A lo largo de las dos legislaturas, Fox intentó presionar de varias formas a los legisladores. En cuanto vio los problemas de negociación, empezó a criticar el rechazo de los legisladores a la reforma fiscal. El ejecutivo federal utilizó la estrategia de “salir al público”, es decir, recurrió a los medios de comunicación para culpar a los legisladores del supuesto estancamiento legislativo y el rechazo de las iniciativas presidenciales.¹³⁹

El siguiente paso tomado por el ejecutivo consistió en buscar nuevamente el apoyo de los gobernadores a su planteamiento fiscal. Así, surgió la Convención Nacional Hacendaria, inaugurada el 5 de febrero de 2004, compuesta por los gobernadores y el secretario de Hacienda. Después de seis meses de discusión, no logró que los mandatarios apoyaran su proyecto de reforma fiscal, ello pese a que Fox anunció que en diciembre de 2004 iría por su tercer intento de alcanzar una reforma fiscal.¹⁴⁰

El tema fiscal fue un fracaso para Fox, a pesar de que casi todas sus propuestas fueron aprobadas. Se redujeron las tasas del ISR, se aumentaron ciertos impuestos especiales y se implementaron algunos cambios en el SAT relacionados con la evaluación

¹³⁸ Andrés Darío Medellín Galván, *op. cit.*, p.159.

Fox criticó a las "fuerzas políticas" que rechazaron la reforma fiscal por haber antepuesto "intereses facciosos" a los de la nación. En un mensaje a la nación, Fox dijo a los que se opusieron a la reforma que la decisión tomada era un "error histórico" y que la misma historia los juzgaría. El mandatario consideró que quienes no se comprometieron con la reforma habían hecho un "grave daño" a las previsiones futuras de México y expresó que el país no podía ser rehén de los conflictos entre grupos de un partido. José Luis Ruiz y Ariadna García, "Califica Fox de error histórico el rechazo a la reforma fiscal", en *El Universal en línea*, México, 22 de diciembre de 2003.

¹⁴⁰ Ivonne Melgar, "Insiste Ejecutivo en reforma fiscal", en *Reforma en línea*, México, 14 de abril de 2004.

de gestión y los servicios a los contribuyentes.¹⁴¹ Sin embargo, al no prosperar la propuesta del IVA, el gobierno foxista, en el que por primera vez un partido de oposición buscaba una reforma fiscal más a fondo, falló en alcanzar acuerdos con sus oponentes, que no quisieron cargar con los costos políticos que traería consigo una decisión tan polémica y que contaba con el rechazo popular.

2.3.3. Reforma al sector eléctrico

El tema de la reforma del sector eléctrico ha sido de una elevada politización en México por la carga ideológica tan alta que tiene y el debate que existe sobre la posesión de los recursos públicos en el país. Las iniciativas que se han presentado en los últimos años difieren en el rol que debe tener el Estado para resolver los problemas del sector.

De 1997 a 2006 fueron discutidas cuatro propuestas de reforma eléctrica: la de Zedillo, la presentada por los senadores de línea dura del PRI¹⁴² (donde se agruparon más de 30 senadores liderados por Manuel Bartlett Díaz, Óscar Cantón Zetina y Laura Alicia Garza Galindo), la presentada por Fox y apoyada por el PAN y una que contenía

¹⁴¹ Andrés Darío Medellín Galván, *op. cit.*, p.114.

¹⁴² Esta corriente política, representada, entre otros, por dos ex-gobernadores Roberto Madrazo (de Tabasco), Manuel Bartlett (de Puebla) y Elba Esther Gordillo (líder del sindicato de maestros) lograron apoderarse del PRI, con base en la acusación en contra de los “tecnócratas” de que sus políticas económicas y sociales habían traicionado los principios del partido y que ello había llevado a que el PRI perdiera terreno frente a la oposición. Ilán Bizberg, “Alcances y límites del nuevo régimen político mexicano”, Documento mimeográfico.

variaciones menores a la propuesta del PAN, respaldada por un sector de senadores del PRI bajo el liderazgo del senador Alejandro Gutiérrez.

Desde que Zedillo presentó una iniciativa de reforma eléctrica en febrero de 1999, su propio partido, el PRI, se opuso a la apertura del sector eléctrico a la inversión privada. La propuesta de Zedillo buscaba la privatización de los generadores estatales. Además, impedía la competencia de un monopolio verticalmente integrado (la CFE) con los generadores privados, lo que a su vez evitaría otras prácticas anticompetitivas por parte del mismo. Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el Congreso, incluido el PAN.¹⁴³

Por su parte, la iniciativa de la línea dura priista, titulada “Propuesta de reforma eléctrica de los senadores del PRI”, proponía que la electricidad debía ser considerada como un servicio público por lo que la CFE debía estar por completo bajo la tutela del Estado, que mantendría la propiedad total de los activos eléctricos. La propuesta limitaba la capacidad de los inversores privados para vender los excedentes de autogeneración y cogeneración y establecía condiciones muy restrictivas para importar la electricidad.¹⁴⁴

La discusión sobre la reforma eléctrica dividió al PRI, pues la propuesta anterior no fue apoyada por todos los senadores priistas que desarrollaron una iniciativa similar a la de Fox. El entonces senador Alejandro Gutiérrez, impulsor de una de las propuestas,

¹⁴³ Alejandro Castañeda Sabido, “Reforma eléctrica en México, los incentivos que están detrás del proceso político”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Num.183, enero-marzo 2006, p.11.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pp.6-7.

consideraba que desde un punto de vista técnico, el proyecto de reforma del PRI era insuficiente para mejorar las condiciones de abastecimiento de electricidad.¹⁴⁵

Por su parte, la iniciativa de Fox, que era la misma de Zedillo, buscaba organizar al sistema eléctrico para que fuera más eficiente. La propuesta establecía una nueva definición del servicio público de electricidad en donde se eliminaría la electricidad consumida por los grandes usuarios y se permitiría la compraventa de electricidad entre empresas privadas (un generador privado y un gran usuario). Sin embargo, para lograr esta aprobación, era necesario una modificación de los artículos 27 y 28 constitucionales. Si bien la iniciativa de Fox establecía que las etapas de transmisión y distribución se mantendrían bajo el control del estado, permitía la inversión privada en generación, cogeneración y autogeneración y sugería un esquema competitivo entre generadores (privados y estatales) para proveer electricidad a grandes y pequeños consumidores.¹⁴⁶

La reforma eléctrica fue uno de los grandes fracasos de Fox. El tema estaba tan polarizado ideológicamente que los senadores no lograron ponerse de acuerdo. La estrategia foxista tuvo varios errores. Primero, la propuesta de reforma al sector eléctrico tardó en llegar año y medio. Durante este tiempo el presidente solicitó que se abriera un periodo extraordinario de sesiones para discutirla pero ni el PRI ni el PAN aceptaron debido a que no habían recibido propuesta alguna. Los senadores panistas recibieron hasta

¹⁴⁵ *Ibid.*, p.8.

¹⁴⁶ La propuesta estaba conformada por cinco iniciativas de ley: 1. Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. 3. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. 4. Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad. 5. Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía. *Ibid.*, pp.9-10.

mediados de agosto de 2002 un ejemplar de la iniciativa presidencial de reforma eléctrica.¹⁴⁷

Cabe mencionar que Fox ya había tenido problemas con el Congreso sobre este tema, el cual ingresó una controversia constitucional contra el ejecutivo por el decreto de mayo de 2001 mediante el cual el gobierno pretendía vender los excedentes de las empresas a la CFE. En abril de 2002 la SCJN concluyó que dicho decreto era inconstitucional y, de esta forma, se invalidó el negocio de la generación y venta de excedentes de energía eléctrica.¹⁴⁸

Aunque el tema de la reforma al sector eléctrico fue una constante en el gobierno foxista no se pudo lograr un consenso. El presidente solía asegurar que era urgente transformar la industria eléctrica nacional.¹⁴⁹ A pesar de su insistencia, no consiguió que el Congreso aprobara alguna ley al respecto debido a que el tema tenía un elevado significado ideológico y político.

A finales de septiembre de 2003 Fox relanzó el proyecto de reforma eléctrica. En esta ocasión, decidió enviar una carta a los 42 presidentes de las comisiones de la Cámara de Diputados en las que les solicitaba la búsqueda de acuerdos en torno a las reformas

¹⁴⁷ Se dice que desde que se conformó el equipo de transición, el ejecutivo impulsó la continuidad de la estrategia privatizadora de la energía eléctrica. Juan Bueno, quien fuera coordinador del Sector Eléctrico de su equipo de transición a finales del año 2000, anunció los cabildeos entre legisladores del PRI y el PRD para que, antes de la toma de posesión presidencial en diciembre del mismo año, estuviera listo el proyecto de consenso sobre las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales y seis leyes, situación que no se logró.

¹⁴⁸ Lilia González, “Ofrece VFQ consensuar apertura en electricidad”, en *El Universal en línea*, México, 27 de abril de 2002.

¹⁴⁹ Por ejemplo, en una gira por Europa el mandatario anunció a los empresarios que en junio se llevaría a cabo la reforma eléctrica. En México, los legisladores se enojaron porque no estaba previsto ningún trabajo para ese mes.

estructurales. Los legisladores calificaron como un error haber hecho público el envío de las mismas y consideraron que era una forma de presión.¹⁵⁰ Una vez más había fallado la estrategia foxista.

Fox tampoco calculó el momento de la presentación de la iniciativa con los tiempos electorales. Los partidos políticos tienden a cooperar menos en periodos electorales si las reformas son costosas. La reforma eléctrica no fue aprobada por el PAN en tiempos electorales de la administración de Zedillo ni por el PRI durante la de Fox.¹⁵¹

Debe destacarse en ese sentido el papel que jugó el PRI y la división entre sus miembros. En la LVIII Legislatura, la fracción priista se dividió, pues el tema causó tensión entre los senadores y su líder del partido, Roberto Madrazo, quien señalaba que podría haber un acuerdo.

Por un lado, se encontraba un grupo más moderado, donde se puede ubicar a los senadores Alejandro Gutiérrez y Genaro Borrego Estrada, que tenían una posición intermedia y no buscaban bloquear al PAN ni verse como un obstáculo para el progreso económico. Por otro parte, los miembros de la línea dura priista basaban su posición en el argumento de que el mexicano promedio mantenía la ideología de que las empresas estatales son intocables pues son propiedad de la nación. Además, dado el poder político

¹⁵⁰ Jorge Teherán y Jorge Ramos, “Fox quiere presionar a diputados, señalan”, en *El Universal en línea*, México, 7 de octubre de 2003.

¹⁵¹ Alejandro Castañeda Sabido, *op. cit.*, p.19.

de los sindicatos, una de las bases del priismo¹⁵², no querían pagar el costo de la transformación del sector eléctrico ni darle ganancias a Fox y al PAN.¹⁵³

En el tema eléctrico la movilización de los grupos sindicales fue importante, especialmente el de la CFE, pues a sabiendas de que serían los grandes perdedores debido a que las reformas contemplaban la reducción de los beneficios y prestaciones que tenían y el cambio en el sistema de pensiones, presionaron al Senado para que no se aprobara la iniciativa. Y es que la influencia de estos grupos no era una cuestión nueva, pues durante el gobierno priista, el partido fue incapaz de realizar reformas fiscal, eléctrica o energética debido a la presión de estos grupos.

Por su parte, el PRD se declaró en contra de la reforma. En general este partido consideraba que el Estado debía mantener su papel como administrador y propietario de todos los activos de electricidad.¹⁵⁴

El debate sobre la reforma eléctrica muestra que detrás de la discusión hubo una fuerte carga ideológica sobre el papel que debía desarrollar el Estado. Probablemente las enmiendas a los artículos 27 y 28 fueron la principal razón por la que la propuesta del PAN no pudo ser aprobada. En México un gran porcentaje de la población considera a las empresas estatales como símbolo de la soberanía nacional y es muy sensible a aceptar cambios en ellas. Sectores como el eléctrico o energético (petróleo) se han convertido en asuntos con una fuerte carga histórica, ideológica y cultural para la sociedad. Respecto de

¹⁵² Durante el periodo de gobierno priista cada uno de los grupos de interés –sindicatos, campesinos, empresarios— tuvo una presencia formal en el PRI. Este partido normalmente separó candidaturas a curules en la Cámara de Diputados o en el Senado para líderes sindicales, desde donde pueden vigilar el diseño de políticas públicas en sus sectores. Banco Mundial, *op. cit.*, p.73.

¹⁵³ Alejandro Castañeda Sabido, *op. cit.*, pp.11-12.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p.5.

la reforma eléctrica, la sociedad tampoco tuvo claro que la transformación del sector o la competencia entre empresas privadas, en la etapa de generación, mejoraría el abastecimiento de electricidad.¹⁵⁵

2.4 ¿Por qué no se aprobaron todas las reformas?

A lo largo de este capítulo ha sido evidente que las reformas indígena, fiscal y eléctrica tuvieron tres diferentes desenlaces. Por un lado, la reforma indígena, luego de haber fracasado en el primer intento, fue aprobada en 2001. En el caso de la reforma fiscal, tras dos intentos el ejecutivo logró que se aprobaran buena parte de sus propuestas, sin embargo, fracasó en la negociación de la eliminación de la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas, entre otros productos. Por su parte, la reforma eléctrica fue rechazada a pesar del número de propuestas que se discutieron al respecto y del tiempo invertido en el proceso de negociación.

Esta situación obliga a reflexionar por qué unas reformas fueron aprobadas y otras no. Por ejemplo, la reforma indígena se diferencia de las reformas fiscal y eléctrica en que fue una propuesta que surgió del propio Congreso. En este sentido, la principal razón por la que los legisladores aprobaron la ley indígena fue porque ellos la hicieron. De manera secundaria puede verse el hecho de que la propuesta fue presentada en los primeros días

¹⁵⁵ *Ibid.*, p.17.

de la administración foxista o que el mandatario haya ejercido presión mediática sobre el Congreso.

Por otro lado, las reformas fiscales y eléctrica evidenciaron los problemas en las relaciones entre el ejecutivo y legislativo. Una parte importante de estos problemas se debió a la inexperiencia política y/o administrativa del gabinete. Durante la administración de Zedillo los funcionarios se caracterizaron por su inexperiencia gubernamental y tener un ascenso acelerado. En tan sólo tres años Zedillo cambió a 17 funcionarios, lo que equivalía a sustituir a todo el gabinete, aunque más que renovación fueron cambios de secretarías a sus titulares. Esa inestabilidad afectó las áreas más sensibles del gobierno — como Hacienda, Gobernación o la Procuraduría General de la República— y ocasionó un alejamiento entre el presidente y la élite priista.¹⁵⁶ Esta situación explica, en parte, el fracaso de Zedillo en la aprobación de las reformas indígena y eléctrica.

La inexperiencia en el gabinete también se pudo apreciar en que tanto Fox como Zedillo no desarrollaron un proyecto ni agenda de reformas claras. Esto es, no hubo una planificación del proceso de negociación en el cual se definieran las prioridades del gobierno y los beneficios que tendrían las reformas. El ejecutivo no pudo lograr un acuerdo con el legislativo en torno a los temas de la agenda y el momento de su discusión. Esta situación evidenció también la falta de operadores políticos resultado de los pocos años de experiencia administrativa del gabinete. Por un lado, Zedillo integró un gabinete conformado por funcionarios con perfil administrativo y hacendario. En su caso, Fox

¹⁵⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, “Presidencialismo y elite en el cambio político de México”, en *Política y gobierno*, México, CIDE, vol. V, núm.1, primer semestre de 1998, pp.211-213.

integró un gabinete de gerentes de empresas privadas y personas sin trayectoria en la administración pública o la política, ya que la mayoría ni siquiera eran panistas.¹⁵⁷

La falta de comunicación entre los poderes, producto de la carencia de operadores eficientes, influyó para que los legisladores decidieran no debatir las reformas eléctrica y fiscal en periodos extraordinarios. En la LVIII Legislatura sólo hubo un periodo extraordinario y no fue para discutir alguna iniciativa de reforma estructural. Durante la LIX Legislatura Fox logró solamente en una ocasión que se abriera un periodo extraordinario, en el cual se analizó su iniciativa de reforma fiscal que al final no fue aprobada.

Durante la mayor parte del gobierno foxista, las negociaciones con el poder legislativo estuvieron básicamente a cargo del titular de la Secretaría de Gobernación, Santiago Creel, quien no logró llegar a acuerdos con los partidos de oposición para llevar a cabo las reformas eléctrica y fiscal en los términos que proponía el ejecutivo federal. Creel se convirtió en un factor que influyó en el fracaso de las reformas, pues tuvo un desgaste político muy rápido que lo convirtió en un interlocutor no válido para la oposición. Tal es el caso de lo ocurrido durante la glosa del II Informe de Gobierno en la que comparecía Creel, cuando los legisladores priistas decidieron retirarse como símbolo de rechazo a su cargo. Para 2003 era más que obvia la falta de operación política de la SEGOB que no logró tener un cabildeo exitoso ni alcanzar la aprobación de la reforma fiscal, es decir, no encontró el canal adecuado de comunicación con el legislativo.

¹⁵⁷ Rogelio Hernández Rodríguez, “Conflicto y colaboración entre poderes...”, *op. cit.*, p.208.

Cabe recordar que en 2001 el proceso de discusión de la primera propuesta de reforma fiscal duró ocho meses. Y a pesar del elevado número de reuniones que tuvieron funcionarios públicos y el mismo ejecutivo con las fracciones priista y perredista, no lograron que la propuesta fuera aprobada en los términos planteados por Fox.

Asimismo, en ocasiones no hubo una estrategia clara del gabinete presidencial. Por un lado, se negociaba con los legisladores pero, por otro, se atacaba a los partidos. Por ejemplo, al inicio de la LIX Legislatura, justo cuando se planteaba la necesidad de retomar la discusión de las reformas estructurales, la relación entre las fracciones legislativas se tensó cuando el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Juan de Dios Castro, convocó a realizar un Juicio de Procedencia en contra del diputado priista Ricardo Aldana Prieto por el caso del *Pemexgate*.¹⁵⁸ Este hecho originó que las negociaciones con la fracción priista y con los mandatarios sobre la reforma eléctrica se vinieran abajo.

Es más, Fox ni siquiera consiguió que el PAN lo apoyara en la reforma fiscal. El círculo tradicional panista no estaba satisfecho con el gabinete pues no ocupaba las carteras centrales. Del total de las carteras sólo seis se destinaron a militantes del PAN, tres de ellos de muy reciente afiliación.¹⁵⁹ Por tanto, los mismos panistas criticaban el burocratismo y a los colaboradores de Fox. Fue evidente la falta de organización y poca

¹⁵⁸ Alejandro Torres, “No es responsable sujetar reformas”, en *El Universal en línea*, México, 6 de septiembre de 2003.

¹⁵⁹ Por ejemplo, Santiago Creel no era considerado como un miembro del círculo tradicional del PAN, pues tenía en ese entonces sólo tres años en el partido. María Amparo Casar, “Aprender de los errores”, en *Reforma en línea*, México, 19 de noviembre de 2006.

comunicación entre los propios panistas y entre éstos y el ejecutivo, incluido el gabinete.¹⁶⁰

Sin embargo, en lugar de destituir al secretario en turno, Fox lo mantuvo por más de cinco años. Al final, este cambio en la forma de conducir la política llevó al debilitamiento de la figura del secretario de Gobernación y al fracaso de aprobación de las reformas estructurales.

Por su parte, el papel de los gobernadores en el impulso a las reformas también debe ser motivo de consideración. En diciembre de 2000 el PAN contaba apenas con siete gobernadores, una diferencia importante respecto de 1997, cuando inició el gobierno dividido y Zedillo tenía 25 gubernaturas de su partido.¹⁶¹

Esta situación era poco favorable si se pretendía realizar reformas constitucionales ya que se necesitaba la aprobación de las legislaturas locales, en su mayor parte controladas por el PRI. Fox en distintas ocasiones se reunió con los mandatarios estatales, especialmente los priistas, con el objetivo de discutir sobre las reformas que presentaba o pretendía plantear.¹⁶²

Por otro lado, los conflictos que surgieron en las tres principales fracciones legislativas y sus respectivos partidos políticos (PAN-PRI-PRD) durante las tres legislaturas que están bajo investigación afectaron el proceso de negociación de las

¹⁶⁰ Sergio Jiménez, “Se quejan panistas de burocracia y desorganización en su bancada”, en *El Universal en línea*, México, 30 de enero de 2004.

¹⁶¹ María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *op. cit.*, p.227.

¹⁶² Véanse Jorge Octavio Ochoa y José Luis Ruiz, “Pide VFQ a PRI unidad para lograr cuerdos”, en *El Universal en línea*, México, 27 de septiembre de 2003 y José Luis Ruiz, “Busca con gobernadores el consenso”, en *El Universal en línea*, México, 6 de septiembre de 2003.

reformas. Y es que debido al carácter centralizado de los partidos políticos en México, los grupos parlamentarios no actúan independientemente, operan como agentes de la dirigencia nacional del partido. Durante la hegemonía del PRI la relación entre el presidente y la dirigencia nacional fue un aspecto clave.¹⁶³

Sin embargo, dado el proceso de transición que sufrió el sistema político mexicano y la aparición del gobierno dividido, el papel de los partidos políticos y el control sobre sus legisladores se transformó. Durante los nueve años de gobierno dividido fueron evidentes las crisis internas que atravesaron el PAN PRI y PRD y los conflictos entre sus fracciones legislativas y dirigencias.

Con el gobierno dividido se transformó la disciplina partidaria, que durante años se basó en el poder del presidente para controlar las carreras políticas de los miembros del partido. Los líderes de las cámaras comenzaron a someterse a votación de las bancadas, los militantes activos adquirieron el poder para decidir quién debía ser el presidente del partido. La ampliación de los grupos parlamentarios y los gobiernos locales que fueron ganando, desataron la lucha por las candidaturas y los liderazgos partidarios.¹⁶⁴

Estas transformaciones influyeron en el fracaso de las reformas estructurales. A lo anterior deben sumarse los errores de estrategia del gobierno foxista, que se concentró en negociar con el PRI en el Congreso sin lograr acuerdos importantes, especialmente por todos los problemas internos que pasó el otrora partido en el poder. El PRI se concentró

¹⁶³ Benito Nacif, *La lógica de la parálisis y el cambio...op.cit.*, p.8.

¹⁶⁴ María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *op. cit.*, p.228.

más en sus conflictos internos y dejó de lado la discusión sobre las iniciativas de reforma fiscal y eléctrica.

Del mismo modo, otro factor que influyó fue la falta de sensibilidad política del ejecutivo, quien creyó que era suficiente con el “bono democrático” que le daba ser el primer presidente de la alternancia. Fox se dedicó a dar un doble discurso. Por un lado recriminaba públicamente a los legisladores la falta de aprobación de reformas estructurales y por el otro trataba de negociar bajo el argumento de que sin reformas no habría incremento en la productividad, creación de empleos ni crecimiento económico. Sin embargo, causaba molestia entre los legisladores el hecho de que cuando realizaba viajes internacionales responsabilizaba al Congreso del retraso en las reformas estructurales y de la supuesta parálisis legislativa.

Asimismo, al PAN le resultó difícil ser el partido gobernante. La distancia entre el titular del ejecutivo y los líderes parlamentarios panistas fue aprovechada por la oposición. El ejecutivo se quejaba de la falta de apoyo del partido y los legisladores de que no se les consultaban las decisiones importantes.¹⁶⁵ Ni Fox ni los panistas consideraron que el presidente fuera el jefe máximo del PAN, y la disciplina del partido fue coordinada a través del comité ejecutivo nacional del partido más que de la SEGOB o de la oficina presidencial. En la práctica, la mayoría de los legisladores panistas apoyaron al presidente y Fox mismo era confiablemente panista.¹⁶⁶

¹⁶⁵ María Amparo Casar, “Aprender de los errores”, *art. cit.*

¹⁶⁶ Jeffrey A. Weldon, “Changing patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico”, en Kevin J. Middlebrook (editor), *Dilemmas of political change in Mexico*, Londres, University of London, Institute of Latin American Studies-University of California, Center for U.S. Mexican Studies, 2004, p.164.

Por su parte, el PRD no apoyó al ejecutivo en la discusión sobre las reformas estructurales. Fox tampoco priorizó la negociación con este partido, posiblemente debido a que los perredistas históricamente han considerado que las reformas estructurales son responsables del escaso crecimiento económico del país en las últimas dos décadas.¹⁶⁷ Además, los constantes ataques entre Fox y Andrés Manuel López Obrador influyeron en que las negociaciones entre ambos partidos fueran prácticamente nulas. El proceso de desafuero contra el ex jefe de Gobierno que se llevó a cabo en abril de 2005, apoyado por diputados del PAN y algunos del PRI, imposibilitó las negociaciones con el PRD y terminó por desviar la atención y dejar de lado la negociación de las reformas.

Hasta este punto el análisis no ha incluido la presencia de un factor que fue muy importante en el proceso de discusión de las reformas estructurales: la presión de los grupos de interés. Por lo general estos grupos, que se han visto privilegiados por el Estado, se resisten a perder sus beneficios y se oponen a reformas que modifiquen su *statu quo*.

Con el gobierno dividido, los grupos de interés incrementaron sus canales de participación para impedir las reformas que no les favorecieran. De esta forma, no sólo usaron su influencia en el ejecutivo y agencias descentralizadas para proteger sus intereses sino que también mantuvieron representantes en el Congreso.

La capacidad de los intereses creados para movilizar la resistencia contra las reformas estructurales se pudo observar en la presión ejercida por los sindicatos, medios de comunicación y ciertos grupos empresariales que se opusieron a éstas. El asunto sobre la aprobación de las reformas estructurales fue tan politizado que a finales de noviembre

¹⁶⁷ Fabrice Lehoucq, *op. cit.*, p.12.

de 2003 se llevó a cabo una marcha organizada por sindicatos de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). Los dirigentes sindicales amenazaron con un paro nacional si se aprobaba el ingreso de la inversión privada en el sector energético y se aplicaba el IVA a alimentos, medicinas y educación. Aunque la manifestación no resultó tan numerosa como se esperaba mostró la capacidad de organización que poseen estos grupos.

Como se puede apreciar, el rechazo a las iniciativas de reforma estructural no se debió a la existencia del gobierno dividido. Además de las causas que ya se mencionaron es interesante observar otros factores, que si bien no tienen la misma importancia, influyeron de manera secundaria en la discusión de las tres reformas analizadas. Por ejemplo, el debate sobre si Fox debió o no haberse concentrado en los tres primeros meses a las reformas queda para la reflexión. En este sentido lo que afectó la relación fue la falta de habilidad del ejecutivo para negociar con el Congreso.

También debe tomarse en cuenta que en el caso de las reformas fiscal y energética, los temas tuvieron una fuerte carga ideológica y/o eran poco populares entre la población. Cabe subrayar que en este sentido los partidos políticos comenzaron disputarse el liderazgo político con el presidente de la República. La derrota del PRI en 2000 rompió la simbiosis entre la presidencia de la República y el partido mayoritario (PRI), que había sido distintiva del régimen autoritario. En su esfuerzo por escapar al precedente autoritario, Vicente Fox intentó gobernar por encima de los partidos, incluso el propio en

particular, y trató también de limitar la influencia del Congreso en el proceso de toma de decisiones.¹⁶⁸

No obstante, el mandatario panista no tomó en consideración que el vínculo entre la institución presidencial y los partidos políticos había cambiado y que éstos usaron al Congreso como un instrumento político. A pesar de haber alcanzado un alto grado de competencia y fragmentación, el sistema de partidos evidenció la carencia de experiencia de los partidos en ser una oposición institucional. Los partidos políticos privilegiaron los intereses de corto plazo sobre los de largo plazo. Además, en general, fue notoria la baja institucionalización de los partidos después de la alternancia en la presidencia de la República porque les costó trabajo adaptarse a las nuevas condiciones del sistema político.

Bajo este contexto, los partidos políticos y sus respectivas fracciones pasaron por un proceso de aprendizaje donde se vieron forzados a negociar y adquirir experiencia política bajo un contexto de gobierno dividido en donde tuvieron que contemplar el grado de polarización ideológica, el compromiso ideológico y el compromiso electoral que iban desarrollar ante cada iniciativa de reforma que presentara el ejecutivo. Por ejemplo, en la LVII Legislatura la oposición (PAN-PRD) se vio obligada a aprender a ser una oposición institucional y a retar al ejecutivo a través de los canales institucionales que le ofreció la Cámara de Diputados.

También la discusión de las reformas estructurales se vio empantanada por los vetos presidenciales, resultados de la relación conflictiva entre ambos poderes, que por

¹⁶⁸ Soledad Loaeza, “La inestabilidad del sistema de partidos en México: 2000-2006”, *op. cit.*, p.189.

razones lógicas no eran bien vistos por el Congreso. Por su parte, las controversias constitucionales abonaron en esa materia, pues se convirtieron en una práctica usual.

Durante el periodo de estudio se observó además una elevada polarización política, producto de la alternancia en la presidencia y de la recomposición de los actores. Varios asuntos polarizaron la relación entre ejecutivo y legislativo y, en consecuencia, la aprobación de reformas de fondo. A finales de octubre de 2003 la renovación de consejeros del IFE enfrentó a los partidos en la Cámara de Diputados. El PRI, PAN y PVEM designaron a los nuevos miembros del Consejo General sin el aval del PRD, que se abstuvo de participar en la integración de la lista de consejeros.

Otro hecho que afectó el proceso de negociación de reformas estructurales fue el escándalo de los Amigos de Fox, en el cual se descubrió que dicha asociación canalizó de manera irregular grandes cantidades de dinero a la campaña de Vicente Fox para presidente. Los problemas de imagen que tuvo la esposa del presidente y su familia también repercutieron en la relación del ejecutivo-legislativo.¹⁶⁹ Estos acontecimientos, además de afectar la relación entre ejecutivo y legislativo, desviaron la atención en la discusión de las reformas, las cuales tardaron más en ser aprobadas o fueron postergadas indefinidamente.

¹⁶⁹ En junio de 2005, los diputados decidieron, con la abstención del PAN, crear dos comisiones investigadoras. Por un lado, se resolvió indagar si los contratos ganados en obras y servicios federales por Manuel Bribiesca Sahagún, hijo de la entonces primera dama Marta Sahagún, habían sido suscritos conforme a la ley. Mario Gutiérrez Vega, “Un parlamento sin guión”, en *Reforma en línea*, México, 7 de mayo de 2006.

CONCLUSIONES

Después de más de 70 años de gobiernos unificados México vivió un gobierno dividido y ha dejado de ser una excepción en los sistemas presidenciales. Y tal como ha ocurrido en América Latina y Estados Unidos a partir de la posguerra (1945), donde han habido gobiernos divididos más del 70 por ciento del tiempo, toda la evidencia parece indicar que lo mismo sucederá en México.

Al ser un fenómeno nuevo en el país, México se encuentra un tanto a la zaga en la reflexión y el debate intelectual sobre las formas de construir una gobernabilidad democrática cuando se presenta el gobierno dividido (tal es el caso de las discusiones sobre qué sistema de partidos o tipo de régimen político es más conveniente). Durante los nueve años de gobierno dividido estudiados fue evidente que el presidente ya no cuenta con los apoyos políticos que lo sustentaron durante décadas (tanto en el congreso como fuera de él). Además se probó que es posible el bloqueo mutuo entre ambos poderes o entre las cámaras del congreso, al grado de llegar a la polarización, más no a la parálisis.

Ante esta perspectiva surgen las interrogantes sobre qué es lo que debe hacer o cómo debe actuar el gobierno mexicano. En los últimos años entre los estudiosos del tema se han observado dos visiones sobre tales cuestionamientos. Por un lado, hay quienes dicen que es necesario realizar una reforma del Estado que equilibre la relación entre poderes para evitar que los gobiernos divididos no causen parálisis o conflictos institucionales. Por tanto, plantean reformas políticas que modifiquen el diseño constitucional existente. Por otra parte, se encuentran quienes consideran que no es necesario realizar tales reformas sino que es cuestión de tiempo, en el cual los actores

políticos aprenderán a convivir, a negociar, bajo el gobierno dividido y se podrán aprobar las reformas estratégicas que el país necesita.

Por el lado de quienes consideran que es necesario transformar al régimen político se encuentran aquellos que creen que la aprobación de las reformas estructurales depende de cambios profundos en el sistema político.¹⁷⁰ Por tanto, consideran que el sistema tripartidista existente ha dificultado y seguirá dificultando las reformas que el país necesita. Ante esto se presentan dos opciones, mejorar el presidencialismo o cambiarlo.

La alternativa que busca optimizar el sistema presidencial propone la transformación del sistema electoral y de partidos para que el tripartidismo permita “la formación de gobiernos”, y/o la modificación de las reglas de la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo dentro del marco del régimen presidencial.¹⁷¹

Otra opción es transitar a otro tipo de régimen: semi presidencialismo, semi parlamentarismo o parlamentarismo.¹⁷² De estas opciones, la que tiene mayor fuerza es la que apoya el cambio a un régimen semi presidencial que incluya la figura de un primer ministro salido de la legislatura que está en posibilidades de “formar gobierno” pero también la de un presidente electo popularmente (como en el caso francés).¹⁷³

Los propios partidos políticos se han involucrado en esa discusión. Durante la mesa de debate sobre la Reforma del Estado, realizada en 2007, las discusiones de la

¹⁷⁰ José Luis Méndez, “La reforma del Estado en México: ¿Hacia un régimen semipresidencial?”, en Gustavo Vega Cánovas (coordinador), *México: Los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer, 2007, p.280.

¹⁷¹ *Ibid.*, pp.278 y 280.

¹⁷² *Ídem.*

¹⁷³ Existen un debate en torno a este punto. Hay autores que concluyen que en AL es mejor optimizar el funcionamiento del régimen presidencial (Dieter Nohlen). Otros insisten en cambiarlo, en concreto por un semipresidencialismo (Giovanni Sartori y Arturo Valenzuela). Ver *Ibid.*, pp.278-289.

reforma política se centraron en varias propuestas: la posibilidad de una segunda vuelta; la reelección (PAN), la iniciativa de urgente resolución (PRI y PAN); la creación de la figura de jefe de Gabinete (PRI, PRD, Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata); gabinete compartido; gabinete ratificado, (PVEM); ejecutivo con referéndum; revocación del mandato, mejorar funcionamiento del Congreso (la ampliación de los periodos de sesiones del Congreso propuesta por el PRI y el PAN); y reducción del tamaño del Congreso (propuesta por el PRI y el PAN). En lo que concierne al tipo de gobierno, Alternativa Socialdemócrata planteó un sistema con toque parlamentario y el Partido del Trabajo (PT) propuso un régimen semipresidencial abiertamente.¹⁷⁴

Otro de los tantos problemas adicionales que se han debatido es la existencia de la representación proporcional, pues algunos dicen que buena parte de los legisladores que no es elegida por voto directo sino por representación proporcional y, en consecuencia, por los líderes de sus respectivos partidos, son lo que terminan liderando las comisiones y las bancadas de los partidos en la cámara. Por lo tanto, se preocupan más por su partido que por apoyar o combatir una reforma.¹⁷⁵

Una de las principales dificultades que ha tenido México para concretar una reforma política es que mientras estuvo en el poder, el régimen priista no reconoció la necesidad de renovarse. Por ende, no quiso llegar a un pacto de transición porque pensó que las reformas electorales serían suficientes para legitimar al régimen y permitirían al PRI seguir gobernando. A lo largo de los años la reforma política se ha perdido entre la

¹⁷⁴ Los datos sobre las propuestas de los partidos políticos fueron obtenidos del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado. www.senado.gob.mx/iilsen.

¹⁷⁵ Alejandro Castañeda Sabido, *op. cit.*, pp.19-20.

serie de planteamientos generados para la reforma del Estado en donde cada administración le ha puesto su propio matiz.

A pesar de los planteamientos anteriores, esta investigación ha apoyado la visión que considera no es en el cambio de diseño institucional donde se encontrará la solución a los problemas del régimen mexicano, esto es, que más que cambiar de modelo hay que romper con intereses creados. Por ejemplo, el gran peligro de la parálisis legislativa no llegó. Sin embargo, debe reconocerse que aún no hay mecanismos constitucionales claros que permitan romper con ella si llegara a presentarse. De cualquier modo, el debate teórico sobre algunos las consecuencias y efectos del gobierno dividido permitió analizar con mayor detalle qué pueden hacer los gobiernos para mantener la gobernabilidad en sus respectivos territorios.

Respecto del surgimiento del gobierno dividido en México, éste se presentó en un contexto de transición y fue impulsado por una serie de reformas electorales. No obstante, una de las mayores consecuencias del gobierno dividido ha sido que ha repercutido en la estructura y funcionamiento del sistema político mexicano y obligó a los poderes a negociar.

El gobierno dividido en México ha conllevado a modificaciones sustanciales en las relaciones entre ejecutivo y legislativo y su forma de hacer política. Por ejemplo, los gobiernos sin mayoría han originado un poder legislativo más fuerte y autónomo que realmente actúa como contrapeso del ejecutivo. Asimismo, mediante la modificación a su ley orgánica en 1999, el Congreso reforzó su funcionamiento y avanzó en la profesionalización de sus integrantes.

Como se pudo observar en la investigación, las relaciones entre ejecutivo y legislativo han pasado por diferentes momentos: desde el dominio del ejecutivo sobre el legislativo gracias a prácticas metaconstitucionales hasta convertirse en una relación entre pares en donde el ejecutivo ya no domina al legislativo y donde además el papel de los partidos políticos y el control sobre sus legisladores se transformó.

Durante el gobierno priista la vida política estuvo altamente institucionalizada, entre vías formales e informales (prácticas políticas). Con la transición y la posterior aparición del gobierno dividido las instituciones se han transformado y continúan con un proceso de adaptación. En especial el sistema de partidos ha sufrido una baja institucionalización producto de los problemas que han tenido los partidos políticos en adaptarse a las nuevas condiciones.

El periodo de gobierno priista generó una cultura de la negociación para alcanzar acuerdos parlamentarios basados en el dominio del ejecutivo sobre el legislativo en donde predominaba la voluntad presidencial ante la débil presencia de la oposición. Con la llegada del gobierno dividido los tres principales partidos políticos (PAN-PRI-PRD) sufrieron crisis internas y conflictos entre sus fracciones legislativas y dirigencias. Pasaron por un complejo proceso de aprendizaje en donde lo que ha predominado la tendencia a negociar y en donde tienen la capacidad real de frenar alguna iniciativa que contravenga sus intereses.

La experiencia de los tres primeros gobiernos divididos en México mostró que el Congreso puede convertirse en un instrumento político para los partidos políticos. Sin

embargo, también evidenció que éstos no sabían ser una oposición institucional y que se vieron forzados a adaptarse a la nueva coyuntura política.

Las fracciones en el Congreso primero rechazaron las reformas estructurales porque no conocían los costos políticos ni las consecuencias electorales que producirían sus conductas. No obstante, el tiempo también les ha enseñado que una mala relación con el ejecutivo y el rechazo a sus iniciativas los hace ver poco cooperativos ante el electorado y se han visto obligados a negociar.

A lo largo de la investigación se pudo probar que las reformas estructurales que se analizaron (indígena, fiscal y eléctrica) se vieron afectadas por la falta de experiencia política y/o administrativa del gabinete presidencial para alcanzar acuerdos políticos, el debilitamiento del ejecutivo federal y su falta de control sobre los gobiernos estatales, los problemas de disciplina de los partidos políticos y la presión de los grupos de interés.

Respecto de la inexperiencia política y/o administrativa del gabinete que estuvo al frente durante esos nueve años, pudo apreciarse que los problemas iniciales obligaron al ejecutivo a adaptar su gabinete, programa de trabajo o agenda de gobierno al nuevo contexto, en el cual para poder llevar a cabo las reformas estructurales debió tomar en cuenta al Congreso. En consecuencia, los cambios en el gabinete fueron numerosos, producto de la inexperiencia de buena parte de sus integrantes.

Un error que fue evidente en el gabinete, especialmente en la gestión de Fox, fue que no se tomó en cuenta la cercanía de elecciones y cómo éstas influyen en las decisiones del poder legislativo al momento de presentar una iniciativa de reforma estructural. Ello demostró la falta de operación política del gabinete presidencial que no pudo desarrollar

una estrategia clara con el poder legislativo para impulsar las reformas que le interesaban al ejecutivo.

En el caso de las reformas indígena, fiscal y eléctrica, el Congreso legisló en los asuntos en lo que era posible llegar a acuerdos y dejó de lado aquellos en los que no iban a llegar a un arreglo las tres principales facciones (PAN-PRI-PRD). Además, en estas reformas el poder legislativo mostró su autonomía del ejecutivo y las aprobó bajo las condiciones y lineamientos que acordaron los grupos parlamentarios, que muchas veces fueron opuestos a las propuestas del mandatario federal.

La reforma indígena evidenció que el Congreso tiene un nuevo papel más activo. En el debate sobre esta reforma, los legisladores fueron los creadores de la propuesta original y terminaron aprobándola a su modo, sin tomar en consideración la opinión del ejecutivo. Por otro lado, las reformas fiscal y eléctrica mostraron que el poder legislativo no estaba dispuesto a asumir los costos de medidas anti populares (tal como sería el incremento del IVA a alimentos y medicinas o permitir inversión privada en el sector eléctrico), por lo que terminaron rechazándolas.

Por otra parte, los propios mandatarios, Zedillo y Fox, debieron reconocer el debilitamiento de la figura del ejecutivo federal y su falta de control sobre los gobiernos estatales. Por ende, durante estos nueve años el gobierno federal tuvo que ser más abierto en la interacción con los demás actores, en especial, con los gobernadores, que se han convertido en jugadores clave al momento de analizar la posibilidad de presentar una iniciativa de reforma constitucional, debido tanto a la fuerte influencia que ejercen sobre los diputados federales y senadores de sus estados, como porque una reforma

constitucional necesitaría de la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, generalmente dominadas por los mandatarios estatales.

Los problemas de disciplina partidista que afectaron las tres legislaturas bajo estudio ocasionaron que los poderes tuvieran dificultades para acordar una agenda legislativa. El desplazamiento del PRI desestabilizó al sistema de partidos porque se modificó el equilibrio de fuerzas en él a favor de las oposiciones; este movimiento alteró las relaciones de la presidencia de la República con los partidos y reveló la existencia de un amplio porcentaje de electores no comprometidos con un partido político.¹⁷⁶ Con la alternancia en la presidencia de la República, la relación entre ejecutivo y su partido también cambió (por ejemplo, Fox no fue visto como el jefe del PAN).

Asimismo, el gobierno dividido ha provocado que las bancadas parlamentarias – especialmente el PAN, PRI y PRD– experimenten una tensión, mucho más notoria que en el pasado, para no romper la disciplina partidista, aunque no siempre lo logren. Debido a que estos grupos parlamentarios tienen la capacidad de impulsar o detener alguna iniciativa, se han convertido en responsables de sufrir las consecuencias que sus acuerdos producirán en los procesos electorales futuros. Por tanto, cada uno de ellos ha tenido que aprender a asumir los costos de sus decisiones.

En el primer gobierno dividido sólo 20 por ciento de las iniciativas fue aprobado por coaliciones en las que participaron menos de tres partidos. La cifra se redujo sensiblemente en el segundo y tercer gobierno dividido en los que sólo 6 y 2 por ciento,

¹⁷⁶ Soledad Loaeza, “La inestabilidad del sistema de partidos en México: 2000-2006”, *op. cit.*, p.188.

respectivamente, fueron aprobados con el concurso de dos partidos.¹⁷⁷ Lo anterior significa que los partidos tuvieron que aprender a negociar y aprobar las iniciativas en conjunto con las demás facciones legislativas.

Por otra parte, la presencia e influencia de los grupos de interés —donde se incluyen principalmente los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y los grupos empresariales— en la discusión de las reformas indígena, eléctrica y fiscal varió conforme al tema. Por ejemplo, en la aprobación de la Ley de los Derechos y los Pueblos Indios, la presión de las organizaciones indígenas fue relevante pero no fundamental. Esto es, se les dio cabida a los grupos indígenas pero al final la iniciativa fue aprobada en términos criticados por las propias organizaciones sin que pudieran hacer algo al respecto.

En el caso de las dos iniciativas de reforma fiscal los empresarios jugaron un papel más activo. Basta mencionar que las iniciativas presentadas por Fox no buscaban afectar al sector, eran regresivas. Por medio de sus distintas organizaciones, los empresarios lograron cabildear para que varios de los impuestos que los afectarían fueran eliminados o no fueran tan altos. Cabe señalar que los empresarios fueron exitosos en tener una comunicación directa con el presidente, con los funcionarios del gabinete y con los propios legisladores. Por tanto, su papel en la aprobación de las reformas fue significativo.

Por su parte, la reforma eléctrica logró que se unieran algunos sindicatos en contra de la privatización del sector eléctrico. No debe olvidarse que partidos como el PRI y el PRD tienen entre sus filas organizaciones corporativistas, así que las aprovecharon para

¹⁷⁷ María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *op. cit.*, pp.236-237.

impulsar y respaldar, mediante movilizaciones (marchas o mítines), su oposición a las iniciativas que pretendían abrir el abastecimiento de energía eléctrica a particulares.

Por otro lado, en torno a la discusión de las reformas estructurales es necesario subrayar que si bien en general las tres reformas fueron consideradas asuntos importantes, no se percibían escenarios catastrofistas, más que el de Fox, por el rechazo o aprobación de alguna de ellas. Dado que las reformas estructurales no tienen la simpatía popular, los legisladores no se sintieron presionados por discutir las en el corto plazo.

El debate sobre los efectos y consecuencias en la vida del país de las reformas analizadas continúa. Hasta ahora son escasos o nulos los estudios sobre las consecuencias sobre la reforma indígena. Buen número de analistas dicen que la principal consecuencia fue el rompimiento del diálogo entre el gobierno y el EZLN. Sin embargo, el desarrollo político nacional no se ha visto afectado por éste. En algún momento se habló de riesgos de estallido social, que se acrecentaría la crisis del campo mexicano pero no hay ningún documento científico que haya podido probar que la ley indígena haya acrecentado el problema de tenencias de la tierra que ya existía en el país.

En el caso de la reforma fiscal, no fueron propuestas de reformas fiscales integrales, solamente implicó la creación de nuevos impuestos y la disminución o desaparición de otros. Se decía que si no se aprobaba la reforma, tal como la había planteado el ejecutivo, el presupuesto sufriría un gran recorte que afectaría a dependencias estratégicas. No obstante, el rechazo a la eliminación de la tasa cero a alimentos y medicinas ayudó a que el impacto fuera mínimo, pues de haberse aprobado, el gobierno

federal hubiese incrementado su recaudación pero con ello también los precios de estos rubros y en consecuencia la inflación se habría disparado.

Por otra parte, en cuanto a la reforma eléctrica, que no fue aprobada, se reconocía la necesidad de que se transformara el sector o de lo contrario se pondría en riesgo el abastecimiento del servicio eléctrico y tendrían que realizar interrupciones frecuentes del suministro, apagones y tarifas altas. Sin embargo, la reforma fue rechazada, las grandes consecuencias no se han dado y la rama eléctrica continúa en funcionamiento con sus vicios y defectos.

Por tanto, como se puede apreciar en México todavía son varias las reformas estructurales que deben ser discutidas. No obstante, este debate depende más de negociaciones y voluntad política que de la necesidad de reformar el diseño institucional.

FUENTES CONSULTADAS

- Ai Camp, Roderic, *La política en México*, México, Siglo veintiuno editores, 1995.
- Alonso Sánchez, Jorge y Alberto Aziz Nacif, “Las resistencias al cambio: los poderes ante la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena”, en Alberto Aziz Nacif (coordinador), *México al inicio del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS, 2003.
- Banco Mundial, *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México, Banco Mundial, 2007.
- Beauregard Rivas, Luis Alberto, “Dilemas de una democracia contemporánea: el papel del poder legislativo”, en Jaime Muñoz Domínguez (coordinador), *La cohabitación política en México*, México, Siglo veintiuno editores, 2002.
- Bernal Moreno, Jorge Kristian, *El paradigma del presidencialismo en las relaciones y el equilibrio entre los poderes en el sistema político mexicano actual*, Colección Lecturas Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 58, 2007.
- Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, tomo 1, México, Océano, 2004.
- Bizberg, Ilán, “Alcances y límites del nuevo régimen político mexicano”, Documento mimeográfico.
- Bowling, Cynthia J. y Margaret R. Ferguson, “Divided Government, Interest Representation, and Policy Differences: Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States”, en *The Journal of Politics*, vol. 63, no. 1, Cambridge University Press en representación de Southern Political Science Association, febrero 2001.
- Carbonell Sánchez, Miguel, “Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No.97, enero-abril 2000.
- Casar, María Amparo, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, Documento de Trabajo No.77, México, CIDE, 1998.

- Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, Vol.VI, núm. 1, primer semestre de 1999.
- Casar, Ma. Amparo, “La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria”, Documento de trabajo no.113, México, CIDE, 2000.
- Casar, María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (compiladores), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002.
- Casar, María Amparo, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002. Casar, María Amparo, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, vol. XV, núm.2, segundo semestre de 2008.
- Castañeda Sabido, Alejandro, “Reforma eléctrica en México, los incentivos que están detrás del proceso político”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Num.183, enero-marzo 2006.
- Coleman, John J., “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness”, en *The American Political Science Review*, vol. 93, no. 4, American Political Science Association, diciembre 1999.
- Cosío Villegas, Daniel, “El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio”, en William P. Glade y Stanley R. Ross (editores), *Críticas constructivas del sistema político mexicano*, Austin Texas, University of Austin-Institute of Latin American Studies, 1973.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, 10ª edición, México, Joaquín Mortiz, 1976.
- Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Editorial Océano, 1999.

- Edwards III, George C., Andrew Barret y Jeffrey Peake, “The Legislative Impact of Divided Government”, en *American Journal of Political Science*, vol. 41, no. 2, Midwest Political Science Association, abril 1997.
- Espinoza Toledo, Ricardo, “La necesaria revalorización del Congreso”, en Rosa María Mirón Lince y Luisa Béjar Algazi, *op. cit.*
- Fiorina, Morris, “An era of Divided Government”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 107, No. 3, Academy of Political Science, otoño 1992.
- González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1981.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman, “El ajuste económico en las nuevas democracias”, en Joan M. Nelson (et al.), *op. cit.*
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Presidencialismo y elite en el cambio político de México”, en *Política y gobierno*, México, CIDE, vol. V, núm.1, primer semestre de 1998.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “El presidencialismo mexicano, ¿cuánto es indispensable limitarlo?”, en Fernando Serrano Migallón (coordinador), *Homenaje a Rafael a Segovia*, México, COLMEX-FCE-CONACYT, 1998.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “La participación de los diputados en una época de reelección”, en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (comp.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, en *Foro Internacional*, Vol.43, núm.4 (174), México, octubre-diciembre 2003.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “El resurgimiento de los poderes locales”, en *Estudios Sociológicos*, Vol.22, núm.4, 2004.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Universidad de California, Irving, no. 1, invierno de 2005.

- Hernández, Rogelio, “La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No.183, enero-marzo 2006.
- Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990.
- Ingberman, Daniel, y John Villani, “An Institutional Theory of Divided government and party polarization”, en *American Journal of Political Science*, Vol.37, No.2 (mayo 1993).
- Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in México? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, Documento de trabajo, División de Estudios políticos CIDE; no. 195, México, 2007.
- Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de propuesta*, México, FCE, 1999.
- Loaeza, Soledad, “La inestabilidad del sistema de partidos en México: 2000-2006”, en Isidoro Cheresky (compilador), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, 2007.
- Loaeza, Soledad, *Entre lo posible y lo probable*, México, Editorial Planeta, 2008.
- Lora, Eduardo y Ugo Panizza, *Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina*, Documento de Trabajo #471, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- Mayhew, David R., *Divided we govern*, New Haven, Yale University Press, 1991.
- Medellín Galván, Andrés Darío, *La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox*, Tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2008.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Méndez, José Luis, “La reforma del Estado en México: ¿Hacia un régimen semipresidencial?”, en Gustavo Vega Cánovas (coordinador), *México: Los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer, 2007.

- Meyenberg Leycegui, Yolanda, “Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en la Cámara de Diputados”, en Rosa María Mirón Lince y Luisa Béjar Algazi, *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003.
- Meyer, Lorenzo, “Desarrollo político y dependencia externa: México en el siglo XX”, en William P. Glade y Stanley R. Ross (editores), *Críticas constructivas del sistema político mexicano*, Austin Texas, University of Austin-Institute of Latin American Studies, 1973. Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.
- Nacif, Benito, “La rotación de los cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm.1, primer semestre de 1997.
- Nacif, Benito, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, Documento de Trabajo, México, CIDE; No. 126, 2000.
- Nacif Hernández, Benito, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002.
- Nacif, Benito, “El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México”, en Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanesa Zárate (Comp. y Coord.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos: Memorias 2002 IBERGOP*, México, Porrúa, 2003.
- Nacif, Benito, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, Vol. XI, Núm.1, I semestre de 2004.
- Negretto, Gabriel L., “Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina”, en Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanesa Zárate (Comp. y Coord.), *op. cit.*

- Nelson, Joan M., “Las políticas de reforma económica de largo impulso”, en Joan M. Nelson (et al.), *Coaliciones frágiles: La política del ajuste económico*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991,
- Nicholson, Stephen P., Gary M. Segura, and Nathan D. Woods, “Presidential Approval and the Mixed Blessing of Divided Government”, en *The Journal of Politics*, Vol.64, No.3, Cambridge University Press, (agosto 2002).
- Parsons, Talcott, *Ensayos de Teoría Sociológica*, Buenos Aires, Paidós, 1967.
- Poder Ejecutivo Federal, *II Informe de Gobierno*, México, 1996.
- Prudd’homme, Jean-François, “Crónica legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986”, en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (comp.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001.
- Soberg Shugart, Matthew y Scott Mainwaring, “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Barcelona, Paidós, 2002.
- Soberg Shugart, Mathew, “Comparative Executive-Legislative Relations”, en R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, England, Oxford University Press, 2006.
- Sundquist, James L., “Needed: A Political Theory for the new era of Coalition Government in the United States”, en *Political Science Quarterly*, Vol.103, No. 4, Academy of Political Science, (invierno, 1988-1989),
- Thorson, Gregory R., “Divided Government and the Passage of Partisan Legislation, 1947-1990”, en *Political Research Quarterly*, vol. 51, no. 3, University of Utah, septiembre 1998.
- Weatherford, M. Stephen, “Responsiveness and Deliberation in Divided Government: Presidential Leadership in Tax Policy Making”, en *British Journal of Political Science*, Vol.24, No.1, Cambridge University Press, enero 1994.

- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman, “When and how do institutions matter?”, en R. Kent Weaver y Bert A. Rockman, *Do Institutions Matter?*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1993.
- Weldon, Jeffrey A., “El presidente como legislador, 1917-1934”, en Pablo Atilio Piccato Rodríguez (coordinador), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1997.
- Weldon, Jeffrey, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Barcelona, Paidós, 2002.
- Weldon, Jeffrey A., “Changing patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico”, en Kevin J. Middlebrook (editor), *Dilemmas of political change in Mexico*, Londres, University of London, Institute of Latin American Studies-University of California, Center for U.S. Mexican Studies, 2004.

Artículos periodísticos

- Arvizú Arrijoja, Juan, “Letra muerta, la ley Cocopa: Warman”, en El Universal en línea, México, 16 de abril de 2001.
- Becerril, Andrea y Víctor Ballinas, “Pospusieron otra vez aprobación del dictamen sobre ley indígena”, en *La Jornada*, México, 25 de abril de 2001.
- Casar, María Amparo, “Aprender de los errores”, en *Reforma en línea*, México, 19 de noviembre de 2006.
- González, Lilia, “Ofrece VFQ consensuar apertura en electricidad”, en *El Universal en línea*, México, 27 de abril de 2002.
- Guarneros, Fabiola y Alejandro Torres, “Confronta ley Cocopa a ‘foxistas’ y ‘zedillistas’”, en *El Universal en línea*, México, 28 de marzo de 2001.

- Gutiérrez Vega, Mario, “Un parlamento sin guión”, en *Reforma en línea*, México, 7 de mayo de 2006.
- Jiménez, Sergio, “Se quejan panistas de burocracia y desorganización en su bancada”, en *El Universal en línea*, México, 30 de enero de 2004.
- Mejía, Angelina, Alejandro Lelo de Larrea y Justino Miranda, “Condiciona AN apoyo a Gil”, en *El Universal en línea*, México, 1 de diciembre de 2001
- Melgar, Ivonne, “Llama INI a enmendar Ley”, en *Reforma en línea*, México, 28 de abril de 2001.
- Melgar, Ivonne, “Privilegia Fox relación con los gobernadores”, en *Reforma en línea*, México, 5 de enero de 2004.
- Melgar, Ivonne, “Insiste Ejecutivo en reforma fiscal”, en *Reforma en línea*, México, 14 de abril de 2004.
- Ochoa, Jorge Octavio y José Luis Ruiz, “Pide VFQ a PRI unidad para lograr cuerdos”, en *El Universal en línea*, México, 27 de septiembre de 2003.
- Ruiz, José Luis, “Busca con gobernadores el consenso”, en *El Universal en línea*, México, 6 de septiembre de 2003.
- Ruiz, José Luis, “Urge aprobar las leyes fiscal y energética: Fox”, en *El Universal en línea*, México, 22 de septiembre de 2001.
- Ruiz, José Luis y Ariadna García, “Califica Fox de error histórico el rechazo a la reforma fiscal”, en *El Universal en línea*, México, 22 de diciembre de 2003.
- Singer Sochet, Martha, “¿Gobernabilidad y proceso legislativo en México?: una cronología orgánica del caso de la representación indígena”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Teherán, Jorge y Jorge Ramos, “Fox quiere presionar a diputados, señalan”, en *El Universal en línea*, México, 7 de octubre de 2003.
- Torres, Alejandro, “No es responsable sujetar reformas”, en *El Universal en línea*, México, 6 de septiembre de 2003.