



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

---

**RELACIÓN Y NEGOCIACIONES ENTRE PODERES EN MÉXICO 1998-2007**

**¿LA DÉCADA PERDIDA?**

**LECCIONES DE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y OTRAS REFORMAS**

Tesis que para obtener el título de  
Licenciado en Política y Administración Pública

presenta:

Raúl Díaz Estrada

**Director de Tesis: Dr. Rogelio Hernández**

México D.F., 2009

## Í N D I C E

INTRODUCCIÓN. . . . .	4
CAPÍTULO I	
RELACIÓN ENTRE PODERES EN MÉXICO. ANTES Y DESPUÉS DE 1997. . . . .	10
I.1 Debilidad institucional. Excesos y desequilibrios. . . . .	11
I.1.1 Ejecutivo dominante y el Partido Revolucionario Institucional. . . . .	11
I.1.2 El Congreso de la Unión. ¿Contrapeso? . . . . .	18
I. 2 Pluralismo y “activación” del Congreso. . . . .	23
I.2.1 Transición y pluralismo. . . . .	23
I.2.2 Dinámica e indicadores de un Congreso “activo”. . . . .	26
CAPÍTULO II	
ENTENDIENDO EL SISTEMA Y LOS CAMBIOS. TEORÍAS Y CONCEPTOS. . . . .	32
II .1 Sistema presidencial, gobierno dividido y multipartidismo. . . . .	32
II.1.1 Contrapesos en el sistema presidencial de gobierno. . . . .	33
II.1.2 Gobierno dividido y multipartidismo. . . . .	37
II. 2 Enfoques sobre los actores y el cambio. . . . .	44
II.2.1 Bloqueos y cooperación. . . . .	44
II.2.2 México: entre el reparto de poder y la inexperiencia. . . . .	52
CAPÍTULO III	
NEGOCIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1998-2007. . . . .	56
III.1 El Presupuesto de Egresos de la Federación. . . . .	57
III.1.1 El papel del Ejecutivo: propuesta y persuasión. . . . .	58

III. 1.2 El poder legislativo: el “poder de la bolsa” y composición. . . . .	.66
III.1.3 Actores y factores externos. . . . .	71
III.2 La repartición de recursos 1998-2007. . . . .	75
III.2.1 Arreglos y resultados. . . . .	75
III.2.2 La negociación del PEF 2005. . . . .	81
III.2.3 ¿Acuerdo o crisis? Tendencias generales. . . . .	84
CAPÍTULO IV	
NEGOCIACIÓN Y EQUILIBRIOS EN LA NUEVA RELACIÓN ENTRE PODERES. . . . .	.91
IV. 1 Claroscuros en las negociaciones 1998-2007. . . . .	.91
IV.1.1 La ruta de las iniciativas y distribución de beneficios . . . . .	92
IV.1.2 Cambios y reformas estructurales. . . . .	.96
IV. 2 Alianzas y realidades de la democracia. . . . .	105
IV.2.1 Alianzas partidistas y Estado de partidos. . . . .	105
IV. 2. 2 Conclusiones: Mucho o poco por hacer. . . . .	109
FUENTES CONSULTADAS . . . . .	117

## INTRODUCCIÓN

*Hemos vivido con los ojos pelones, sin saber qué hacer con la democracia. De los aztecas al PRI, con esa pelota nunca hemos jugado aquí'. Carlos Fuentes*

En México se ha enraizado cierto grado de desencanto hacia el régimen democrático. Con frecuencia, esta apreciación se fundamenta en el pobre entendimiento que el poder ejecutivo tiene con el poder legislativo y con los resultados de política pública que ambos entregan a la sociedad.

Son recurrentes los debates sobre la parálisis y el desencuentro entre estos poderes y sobre el avance lento en la aprobación de reformas importantes en materia energética, fiscal y laboral, entre otras.

Cabe señalar que se ha extendido la imagen de un presidente acotado y *débil*, mientras que el Congreso en nuestro país es una de las instituciones con menor grado de confianza entre la población y con frecuencia es criticado por las confrontaciones y escándalos que protagonizan las bancadas de los partidos.

El sexenio pasado (2000-2006) se caracterizó por las acusaciones mutuas entre el jefe del Ejecutivo y los líderes de la oposición en el Congreso. La percepción de que el presidente perdía las riendas del país fue en aumento<sup>1</sup>, así como la preocupación por parte de analistas y académicos en torno a la eficacia democrática<sup>2</sup>. Ante esto, ciertos autores se limitan a hablar de inoperancia y falta de responsabilidad ante la ciudadanía, mientras que otros animan a la búsqueda de equilibrios y a la coordinación efectiva de los poderes, con miras a una mayor y mejor producción de leyes y enmiendas.

---

<sup>1</sup> *Evaluación del gobierno de Vicente Fox*, Consulta Mitofsky, 2004, p.11. Disponible en [http://www.amai.org/datos\\_files/NA20040526\\_EvaGob.pdf](http://www.amai.org/datos_files/NA20040526_EvaGob.pdf)

<sup>2</sup> Para Robert Dahl, la eficacia democrática es la capacidad de los gobiernos para resolver problemas básicos o lo que los ciudadanos consideran de mayor importancia (*Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971, p. 144).

Ante este panorama, muchos se preguntan: ¿Dónde están las fallas?, ¿La tensión entre poderes es superable y bajo que circunstancias se puede alcanzar el consenso y las reformas?, ¿Esta situación se puede prolongar indefinidamente?, ¿Qué riesgos o consecuencias no planeadas traería sobre el desarrollo democrático en México?, ¿Estamos ante un laberinto con salidas como la *partidocracia*, los retrocesos autoritarios o una crisis de gobierno?

Para profundizar sobre el balance y la cooperación entre los poderes destaca la perspectiva del derecho constitucional, además de enfoques institucionales y de elección racional. Las propuestas para corregir esta situación contemplan el rediseño institucional mediante cambios en leyes secundarias, la profesionalización y posibilidad de reelección de los integrantes del Congreso, e incluso el cambio hacia un sistema semipresidencial o semiparlamentario. Lo anterior confirma que estamos frente a un mosaico de percepciones, perspectivas y soluciones.

Esta tesis en particular, mediante el seguimiento de las negociaciones en materia presupuestal y el análisis de los productos legislativos de los últimos diez años, pretende encontrar las características medulares de la relación entre poderes, además de identificar los factores que impiden alcanzar mejores resultados.

La hipótesis central hace referencia a dos aspectos. En primer lugar, el acuerdo entre partidos es frecuente y puede corroborarse en los cambios en diferentes áreas de política, que varían en contenidos y complejidad. En segundo lugar, y al mismo tiempo que ocurre lo anterior, se imponen dentro de las Cámaras ciertas lógicas de acción, como respuesta a incentivos e intereses alejados de valores como la eficacia democrática y la efectiva representación de intereses.

Ocuparemos algunos conceptos teóricos y explicaciones sobre el balance de poderes y la aprobación de reformas bajo gobiernos divididos. Defenderé la idea de que

el ritmo lento en la aprobación de reformas sustanciales es consecuencia de la adaptación de los actores a las estructuras democráticas y que, este relativo “estancamiento”, no es señal de una parálisis que pueda conducir al país a una crisis de gobierno.

El estudio de los pactos en torno a los paquetes fiscales y al reparto del Presupuesto de Egresos de la Federación, pretende reflejar la forma en la que el poder legislativo ejerce una de sus más fuertes atribuciones y las estrategias que ha seguido la Presidencia ante esta limitación. Por otra parte, el análisis de las leyes aprobadas y rechazadas, así como las alianzas partidistas, permitirá comprender mejor las tensiones y la dinámica de negociación que se ha venido construyendo desde 1997.

En 1988, la oposición obtuvo poder de veto sobre las reformas constitucionales, lo que puede considerarse el inicio de las experiencias de gobierno dividido a nivel federal en México. Después de varias décadas, los partidos de oposición obtuvieron un poder real de negociación, sin embargo, el patrón de comportamiento se repite de 1997 en adelante. Ya que este momento es crucial para nuestra investigación, repasaremos cómo era la relación entre los poderes en los años anteriores, qué factores propiciaron la victoria de la oposición y qué panorama se vislumbraba en ese año ante el debilitamiento de la institución presidencial, el ascenso del multipartidismo y la inminente llegada de una era de negociaciones.

El primer capítulo busca delinear los aspectos en los que ha cambiado la relación entre poderes y los conflictos y dilemas que buscan explicación.

La relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en México ha vivido todo tipo de episodios. Buscamos responder a la pregunta ¿qué ha cambiado? ¿Qué factores explicaban la peculiar relación entre poderes? y ¿Cuáles son las causas principales del cambio?

Una vez revisada la parte histórica y los factores que alentaron el hiperpresidencialismo, analizaremos las facultades legales del Congreso. Posteriormente nos adentramos en los cambios que se constituyeron en el motor de las reformas electorales, las cuales permitieron el avance de la oposición de una forma menos accidentada y fueron la base de un acentuado pluralismo que iba a expresarse en las Cámaras locales y en el Congreso de la Unión.

Para completar este capítulo se hará un esbozo general de los cambios que ha llevado la conformación de un Congreso plural, tanto en indicadores de productividad legislativa como en prácticas.

La idea es condensar un marco con los cambios que generan incertidumbre y con las nuevas realidades y expectativas en torno al presidente y al Congreso.

El segundo capítulo se centra en las explicaciones teóricas y conceptuales a los arreglos en los que nos encontramos.

Nos centraremos en tres factores que definen la relación entre poderes. En primer lugar está el sistema presidencial, que ha operado en cientos de naciones por varios siglos y al que se han encontrado importantes limitantes y potenciales conflictos.

El segundo aspecto es el fenómeno de gobierno dividido, que ha sido revisado por varios autores, los cuales han llegado a interesantes conclusiones sobre sus causas y efectos. Finalmente está el multipartidismo, que abre nuevas posibilidades a los actores involucrados.

Para la comprensión de las lógicas de acción de los partidos, nos referiremos a la teoría sobre bloqueos y cooperación. Además de justificar que la parálisis es más bien la excepción, detallaremos algunos factores cruciales en la cooperación de los partidos, como son el grado de institucionalización y las tensiones entre ideologías y pragmatismo y entre representatividad y eficiencia.

Explicaremos los cambios incrementales, los sistemas que no generan ganadores ni perdedores absolutos y una lista amplia de los factores que pueden modificar la conducta de los legisladores. A saber, la disciplina partidista, los ciclos de elección y la polarización, entre otros.

Con un panorama más claro en la teoría, el tercer capítulo detallará las negociaciones en torno a la aprobación de los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF), considerados como el principal instrumento de política económica del gobierno.

Revisaremos las facultades que tiene el Congreso, más específicamente la Cámara de Diputados, los procesos y los tiempos de negociación. En una perspectiva amplia, se puntualizará el rol del Ejecutivo, en donde resalta la formulación de la propuesta y su necesidad de persuadir a los legisladores.

Con la finalidad de tener una mejor comprensión del debate presupuestal, se repasarán los actores que buscan incidir en el reparto de recursos y algunos factores que facilitan la cooperación.

En la segunda parte de este capítulo analizaremos cuáles fueron los ramos más fortalecidos y recortados por el Congreso, además de recordar someramente el proceso de controversia constitucional entre poderes en torno al PEF de 2005. Lo anterior permitirá llegar a una serie de lecciones y conclusiones.

El cuarto capítulo se centrará en las reformas y cambios a la legislación más importantes que tuvieron lugar en diez años de gobierno dividido. Primero se expondrá la ruta que cada iniciativa sigue, por supuesto, más compleja que el PEF, y el dilema sobre la distribución de beneficios en una arena plural.

Se repasarán las principales reformas y se buscarán los factores más decisivos. Para hacer un análisis más exhaustivo se revisarán las alianzas entre partidos en el caso



de la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados (en el centro de nuestro periodo de estudio).

Finalmente enlistaremos las conclusiones del proyecto y un listado sobre las soluciones que varios autores han considerado para el caso mexicano. Tomaremos en cuenta las revisiones que se han hecho del sistema presidencial y los ajustes posibles.

## CAPÍTULO I

### RELACIÓN ENTRE PODERES EN MÉXICO. ANTES Y DESPUÉS DE 1997

Mucho ha cambiado en el Congreso mexicano y en su relación con el presidente en los últimos años. Esta institución no sólo es reflejo de la pluralidad política, sino un fuerte motor de equilibrios y choques que han provocado debates, críticas y estudios.

Sin duda, es 1997 un año importante en el estudio de la relación de poderes. Pasamos de un esquema autoritario que aportaba certidumbre a una nueva configuración que detonó dudas sobre diversos temas. Aunque muchas de estas cuestiones se hayan resuelto con el paso de los años, siguen captando la atención las declaraciones, prácticas y votaciones de los legisladores; y se siguen buscando tendencias, con el afán de predecir cursos de acción futuros.

Este primer capítulo comprenderá elementos de historia política, de diseño constitucional y de teoría sobre Congresos y partidos políticos. La explicación se centrará primero en el periodo histórico en el que el poder legislativo se encontraba subordinado al ejecutivo. Sobre el presidente, nos enfocaremos en la relación con el partido gobernante y en la dinámica interna de esta institución, ya que en conjunto concedían facultades no previstas en la ley que facilitaban el gobierno. En cuanto al Congreso, revisaremos el cúmulo de atribuciones constitucionales que por décadas no ejerció y la imagen que proyectó al exterior.

Completando el argumento anterior, señalaremos los motivos principales que abrieron paso a la democracia y a la independencia del Congreso. Después de esta breve síntesis, resumiremos las principales potencialidades y desventajas de contar con legislaturas y partidos poderosos, ya que la conducta de estos actores es fundamental en nuestra democracia. Finalmente, se revisarán someramente los cambios en el Congreso,

tanto en actitudes como en prácticas y aprobaciones. Se pretende, a grandes rasgos, destacar la realidad y recursos de los actores más importantes en la construcción de reformas de amplio alcance.

## **I.1 Debilidad institucional, excesos y desequilibrios**

En la primera parte de este capítulo nos centraremos en los arreglos políticos que configuraron la relación entre poderes por décadas. Señalaremos las condiciones que fueron abriendo paso a una competencia real y legal, y al asentamiento del pluralismo político.

### **I.1.1 Ejecutivo dominante y el Partido Revolucionario Institucional**

La Constitución de 1917 estableció un régimen federal democrático y un sistema presidencial, el cual no podemos considerar excepcional, ya que el ejecutivo no cuenta con una base amplia de poderes legislativos.

Los requisitos para acceder a la Presidencia se establecen en el artículo 82 de la Constitución y sus facultades principales se resumen en el artículo 89. El ejecutivo puede iniciar y publicar leyes o decretos, cuenta con poder de veto en la mayoría de las resoluciones del Legislativo, nombra a los agentes diplomáticos, concede indultos, y es jefe máximo de las fuerzas armadas. Sin duda, dentro de las atribuciones de mayor peso que perdió en las últimas décadas, están la organización de las elecciones federales, y los nombramientos del regente de la ciudad de México y de los consejeros del Instituto Federal Electoral.

Lo establecido en los estatutos de la Carta Magna no refleja la situación que prevalecería entre los poderes en las décadas posteriores. Las adecuaciones legales, algunas decisiones y el desarrollo peculiar del sistema de partidos, favorecieron la

concentración de poderes en la figura presidencial, en detrimento del poder legislativo, del poder judicial y de los gobernadores.

El paso hacia el “hiperpresidencialismo” mexicano fue gradual. Los primeros gobiernos posrevolucionarios enfrentaron Congresos fuertes. Al presidente Carranza sólo le aprobaron el 35% de sus iniciativas, mientras que a Álvaro Obregón le fueron aprobados poco menos del 20% de sus propuestas de ley<sup>3</sup>.

En el escenario político convivía una pluralidad notable de partidos y organizaciones. Hay que destacar que el Congreso fue el espacio en donde los cabecillas regionales se hacían oír. Los partidos políticos presentes estaban ligados a los líderes y gracias a la reelección de los legisladores se mantenían en el escenario político<sup>4</sup>. Era evidente que el poder central, en ese entonces ocupado por Plutarco Elías Calles, mantenía relaciones tensas con los poderes locales. La conformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 ayudó a encausar institucionalmente a las diferentes corrientes<sup>5</sup>.

En 1933 tuvo lugar una reforma constitucional que trastocó al sistema político mexicano. Con la prohibición a la reelección de los legisladores, se debilitaron los poderes locales y a los partidos de oposición se les dificultó ofrecer candidaturas, ya que el incentivo de la carrera legislativa había desaparecido. Por su parte, el PNR, después de su Segunda Convención Nacional, dejó de ser una confederación de partidos regionales con estructuras separadas para transformarse en una sola organización política nacional. Hay que destacar que la dirigencia nacional del partido fue

---

<sup>3</sup> Ignacio Marván, “Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.): *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 127-156.

<sup>4</sup> Rogelio Hernández, “La participación de los diputados en una época de reelección” en Francisco Gil Villegas y R. Hernández (coord.), *Los legisladores ante las reformas políticas en México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 58-60.

<sup>5</sup> De acuerdo con los documentos del PNR, fueron 148 partidos políticos de diferente tamaño e importancia los que acudieron a la Convención Constituyente (*La democracia social en México. Historia de la Convención Nacional Revolucionaria. Constitución del PNR y sucesión presidencial de 1929*, México, PNR, 1929, pp. 230-231).

adquiriendo mayor poder, gracias a su posición como coordinador central de la circulación de cuadros políticos en los puestos públicos de elección<sup>6</sup>.

En el sexenio de Lázaro Cárdenas, el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana y se estableció una organización en donde el sector militar, el obrero, el campesino y el popular estaban representados. Ante la necesidad de conciliar y negociar intereses, este partido mantuvo una política de puertas abiertas, que le permitió cooptar a integrantes de organizaciones importantes como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC). En 1946, este partido de masas se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), organización que dominaría ampliamente el espacio político por las siguientes décadas.

Varios factores dieron lugar al peculiar presidencialismo mexicano. Para Jeffrey Weldon eran necesarias cuatro condiciones: sistema presidencial basado en la Constitución, un gobierno unificado (en donde el mismo partido controla el Congreso y la Presidencia), gran disciplina partidista y un ejecutivo que se reconociera como líder del partido<sup>7</sup>. La falta de competitividad del sistema político, garantizaba al partido el control casi total de los puestos públicos y su uso como instrumento distributivo a cambio de cohesión y lealtad. De acuerdo con Sartori, El PRI se configuró como partido hegemónico-pragmático<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Hay que destacar que las posibilidades de éxito político fuera del partido dominante eran casi nulas (Benito Nacif, "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados en México" en Gil Villegas y Hernández, *op.cit.*, pp.93-95).

<sup>7</sup> "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg (coord.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 175-212.

<sup>8</sup> El partido hegemónico no permite la competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. El diseño sobre el cual se desarrolla el partido hegemónico está basado en la cooperación, mediante la cual se llega a arreglos con la finalidad de mantener la estabilidad política (Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza editorial, 1992, p. 276).

El arreglo informal entre el presidente y el partido se impuso al diseño constitucional, aunque al menos en estricto sentido, sin desobedecerlo. De ahí que, en términos de capacidad para ejercer el poder y operar el control político, el vínculo entre el ejecutivo y el partido generara una gobernabilidad de tipo autoritario, pero sumamente funcional<sup>9</sup>.

La doctrina conviene en llamar a las facultades que adquirió el poder ejecutivo como “metaconstitucionales”<sup>10</sup>. Éstas se pueden resumir en la atribución para designar a su sucesor en la presidencia, las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. La falta de transparencia en la organización y calificación de las elecciones contribuyó a que se mantuvieran estas facultades.

Hay que señalar que se mantuvo la periodicidad y realización de las elecciones como elemento de la fachada democrática. La fidelidad a los objetivos de la Revolución, tan importantes para las bases legitimadoras del régimen, se mantuvo ya que nunca hubo un compromiso explícito con un método único para conseguirlos. En este marco, los procesos electorales sólo sirvieron para refrendar las decisiones tomadas de antemano, pues se pensaba que el camino a la modernidad podía verse afectado por una participación política libre y plural. La función de las elecciones era renovar simbólicamente el compromiso a largo plazo del régimen con la democracia<sup>11</sup>.

Los incentivos creados propiciaron que los legisladores se constituyeran como aliados al presidente en lugar de contrapeso. El Congreso resultó un medio de

---

<sup>9</sup> Juan Molinar Horcasitas y Mony de Swann Addati, “Movimientos graduales y pendulares: transición democrática y dispersión del poder en México” en Alberto Ortega Venzor y Vanesa Zárate (eds.), *Gobernabilidad: Nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002 Ibergop- México. Volumen II*, México, Porrúa, 2003, pp.239-240

<sup>10</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

<sup>11</sup> Soledad Loaeza Tovar, “México 68: los orígenes de la transición”, *Foro Internacional*, 30 (1989), pp. 71-72.

legitimación y refrendo de las acciones del Ejecutivo y el grado de confrontación entre poderes se redujo notablemente<sup>12</sup>.

El poder judicial tampoco logró sacudirse esta inercia y quedó sometido. Ni la legislatura, ni la Suprema Corte podían pedir cuentas de sus actos al titular de la presidencia, mientras que éste podía pedírselas a todos. El régimen tenía en la figura presidencial un líder político e ideológico, la sociedad percibía al presidente, al partido y al poder como elementos inseparables:

El equilibrio político no dependía del sistema de pesos y contrapesos que establece la Constitución y que caracteriza el modelo de sistema de división de poderes republicano, sino de aspectos políticos y culturales. El presidencialismo mexicano promovió y cultivó un modelo autoritario de sociedad. La cultura del autoritarismo paternalista en donde el Presidente todo podía, todo sabía y, principalmente, todo imponía, fue por décadas el rasgo característico del sistema político mexicano<sup>13</sup>.

La falta de una tradición de servicio civil, que pudo garantizar la autonomía de los aparatos burocráticos, favoreció el desarrollo de redes de patronazgo dentro del sistema<sup>14</sup>. Hacia fuera, la conformación de estructuras clientelares y corporativistas<sup>15</sup>, terminaron por cimentar un régimen *sui generis*, que no utilizó sistemáticamente la

---

<sup>12</sup> María Amparo Casar, *Building the Executive Dominance in Mexico: Party- Executive Relations*, México, CIDE, pp. 1-3 (*Documentos de trabajo 74*).

<sup>13</sup> Fernando Serrano Migallón, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, México, UNAM, (Serie de estudios jurídicos 33), 2006, p. 7

<sup>14</sup> Miguel Ángel Centeno, "Transition in Mexico", en Mainwaring y Valenzuela (eds.), *Politics, Society and Democracy. Latin America*, Boulder, WestviewPress, 1998, p.38.

<sup>15</sup> Los empresarios no pudieron liberarse de la cooptación y de la organización corporativa. Si bien no se les pudo incorporar formalmente al partido como se hizo con obreros y campesinos, por ser la oposición histórica al bando revolucionario; por lo menos en el aspecto simbólico. Los empresarios también debían ser regulados por el Estado. Por medio de la Ley de las Cámaras de Comercio e Industria que los obligaba a integrarse a las confederaciones de cámaras industriales o de comercio, declaradas órganos de colaboración con el Estado para las necesidades en estos ámbitos, se logró extender la influencia sobre ellos. De cualquier manera, la iniciativa privada siempre recurrió a la negociación directa e informal con el gobierno cuando sus intereses estuvieron amenazados (Mauricio Rossell, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura- Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 179).

violencia<sup>16</sup>, a diferencia de otros regímenes de la misma época, y que otorgó gran certidumbre política.

El régimen presidencialista poseía una enorme capacidad de instrumentar cambios de política. La magnitud y velocidad de los cambios en ocasiones adquirirían un carácter dramático, como sucedió con la expropiación de la industria petrolera en 1938, la nacionalización de los bancos en 1982 y la introducción de políticas económicas de corte neoliberal a lo largo de la década de los ochenta y principios de los noventa. De manera más regular, la capacidad de producir cambios se reflejaba en fuertes “virajes” de política orquestados desde la presidencia. Para Daniel Cosío Villegas, el “estilo personal de gobernar” fue el factor decisivo al momento de establecer los equilibrios políticos necesarios para llevar a cabo un cambio legislativo o el diseño de determinadas políticas públicas<sup>17</sup>.

Debemos destacar que la concentración del poder de decisión implica tanto ventajas como desventajas. Por un lado, permite que las políticas o acciones sean aplicadas de manera pronta y garantiza cierta capacidad de reacción; sin embargo, muchas veces el decisor no cuenta con la información necesaria o con la experiencia para tomar algunas decisiones (aquí es donde el cuerpo de asesores o el círculo más cercano cobra gran importancia). Si llega a equivocarse, todos los instrumentos, ya sean actores o instituciones, encargados de llevar a cabo la política estarán mal orientados; de igual forma, puede diluir la responsabilidad de los mandos medios.

A la par de la suma del poder político ostentado por el ejecutivo, el manejo económico siguió la línea de Estado intervencionista a partir de los setenta. El gobierno

---

<sup>16</sup> Si bien la represión al movimiento estudiantil de 1968 (Soledad Loaeza, *art.cit.*) y la contención de la guerrilla regional fueron eventos destacados, resulta muy complicado establecer una comparación sobre el uso de la violencia y la privación de libertades con las dictaduras que se establecieron en la región latinoamericana.

<sup>17</sup> Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.



dirigía empresas en los diferentes ramos económicos y mantuvo el monopolio de muchos sectores.

Es muy importante destacar que entre 1940 y 1970 el crecimiento económico en México se situó por encima del 4% anual y la inflación fue inferior al 3%. El país siguió un modelo de desarrollo hacia adentro. El proceso de industrialización se llevó a cabo en un mercado interno muy protegido por barreras arancelarias y no arancelarias. Las políticas macroeconómicas implementadas y la ausencia de choques externos de gran magnitud se tradujeron en un flujo estable de entradas de capital, en confianza para el sector financiero y para la inversión empresarial, y favorecieron que el ahorro se gastara internamente<sup>18</sup>.

La entrega ordenada y pacífica del poder al finalizar cada sexenio, con el mecanismo del “dedazo”, completaba un sistema de arreglos que proveyó de estabilidad política al país y se acompañó de gran aceptación<sup>19</sup>.

En síntesis, la presidencia gozaba de gran discrecionalidad, prestigio y poderes más que por sus atribuciones legales-formales, porque la organización y el dominio del PRI lo permitían. La pirámide de poder, la rotación en los puestos públicos, el discurso revolucionario, las relaciones corporativistas y clientelares, así como la disciplina y unidad de sus miembros, constituían la naturaleza del partido, que careció de contendientes fuertes por décadas.

---

<sup>18</sup> Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994, pp. 30-31.

<sup>19</sup> Para Pablo González Casanova, el sentido funcional del Estado mexicano y el carácter funcional que tienen sus principales instrumentos, parecen más comprensibles cuando se piensa en México como un país subdesarrollado, y se observa que el régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del legislativo, del ejército y del clero; que el partido predominante sirvió para acabar con los caudillos y sus partidos de membrete; que el régimen centralista de hecho sirvió para acabar con los poderes regionales; que la intervención en el gobierno local sirvió para controlar a los caciques; que el Estado empresario fue la base de una política nacional de desarrollo económico e industrial ahí donde hacían falta grandes inversiones; que las limitaciones a la propiedad sirvieron para hacer la reforma agraria y la expropiación petrolera, sentando las bases del mercado interno y la capitalización nacional, en un país donde el número de clientes era muy pequeño y el de empresarios nacionales prácticamente inexistente (*La democracia en México*, México, ERA, 1965, pp.59-60).

### **I. 1.2 El Congreso de la Unión: ¿contrapeso?**

A continuación describiremos la realidad del Congreso de la Unión durante el siglo XX. Buscamos detallar las dificultades para que esta institución se mantuviera como un contrapeso fuerte a la voluntad del ejecutivo, además de centrarnos en el cúmulo de facultades con las que cuenta en el plano legal, pero que no ocupó por mucho tiempo.

Desde que México obtuvo su independencia, los constituyentes pensaron en la división de poderes. El Congreso se estructuró en dos cámaras en 1824 y tras la Constitución Federal de 1857, se suprimió el Senado. Después de una serie de reformas en 1874 regresó el bicameralismo, que fue ratificado en 1917.

En el siglo XIX no fueron escasos los conflictos entre algunas legislaturas y los ejecutivos. Pese a ello, la institución legislativa puede considerarse más estable. Las dictaduras representaron la mayor amenaza a este poder, que en ciertas ocasiones cayó en excesos. El primer reto fue hallar el equilibrio constitucional entre poderes, manteniendo a un poder legislativo fuerte, pero también a un ejecutivo que pudiera defenderse y que bajo ningún motivo estuviera tentado a actuar fuera de la ley.

El poder legislativo en el texto constitucional de 1917, que se ha mantenido sin grandes modificaciones, tiene facultades de naturaleza muy amplia y de largo alcance. A continuación detallaremos las atribuciones más importantes que tiene esta institución, siguiendo una útil clasificación propuesta por Javier Hurtado.

En el plano de poderes legislativos, puede expedir leyes en materia laboral, económica, educativa, religiosa, de comunicaciones, minera, comercial, sobre temas de nacionalidad y ciudadanía así como leyes que establezcan la concurrencia de los niveles de gobierno en temas de protección al medio ambiente y de asentamientos humanos.

En cuanto a las atribuciones judiciales, puede definir delitos contra la federación y fijar los castigos en cada caso, conceder amnistías y examinar la cuenta pública. En lo referente a la relación con otros poderes, puede cambiar la residencia de los poderes de la Federación, además de otorgar permiso al ejecutivo para ausentarse del país y aceptar la renuncia al cargo de presidente de la república.

En el aspecto electoral, puede constituirse como colegio electoral para elegir al ciudadano que ocupe la presidencia con carácter de provisional, sustituto o interino. Sobre las fuerzas armadas, puede declarar la guerra y levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión. Además, como atribuciones de control, puede crear o suprimir empleos públicos e impedir que en el comercio interestatal se establezcan restricciones.

Tal vez el campo de mayores prerrogativas es el hacendario y comercial. El Congreso reconoce la deuda nacional, legisla en materia de deuda pública del Distrito Federal, expide aranceles sobre el comercio extranjero, impone las contribuciones que se deben cumplir en el presupuesto, determina los derechos de soberanía y fija contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento de recursos naturales, servicios públicos concesionados, energía eléctrica, tabaco, gasolina, y explotación forestal.

En relación con las entidades federativas y al arbitraje, admite nuevos estados a la Unión federal, arregla los límites de los estados, puede erigir territorios en estados y formar nuevos estados dentro de los límites actuales; legisla en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias conferidas a la Asamblea Local y expide el Estatuto de Gobierno del DF.

Dentro de las atribuciones concurrentiales, dicta junto a las legislaturas estatales leyes contra el alcoholismo. En el renglón educativo puede organizar y sostener

escuelas de distinto nivel y especialización; finalmente, en el aspecto protocolario, otorga permisos para aceptar condecoraciones extranjeras y licencias para admitir del gobierno de otro país títulos o funciones.

Cabe recordar que existen facultades exclusivas a cada Cámara. En el caso del Senado, ratifica el nombramiento del Procurador General de la República, aprueba los nombramientos de los ministros de la Corte, elige al gobernador del Banco de México y designa a los magistrados electorales. Mientras tanto, la Cámara de diputados puede erigirse en Jurado de Acusación en juicios políticos, elige a los consejeros del Instituto Federal Electoral, aprueba el Presupuesto de Egresos y emite el Bando Solemne en donde se da a conocer la declaración de Presidente Electo.

Además, se dieron algunos ajustes en las facultades de cada poder de 1917 a la fecha, la gran mayoría orientadas a fortalecer al legislativo y a volver más eficiente al ejecutivo. Por ejemplo, en 1923 se le quitó la facultad al presidente de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, atribución que quedó en manos de la Comisión Permanente. El ejecutivo, en este caso, puede solicitar esas sesiones, pero es la Comisión quien aprueba o rechaza la propuesta.

Las facultades del Congreso establecidas en 1917 lo hicieron atractivo para los líderes regionales, que buscaban defender sus intereses. Durante las siguientes dos décadas, en las que el PNR se consolidaría, dominar las Cámaras era tan importante como tener el control de la presidencia. Fueron constantes las fricciones entre los presidentes y los legisladores dentro del periodo conocido como *Maximato*. El control del Congreso a mediados de los años treinta se lo disputaron callistas y cardenistas, grupos que incluso protagonizaron enfrentamientos armados<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Jeffrey Weldon, "La fuentes políticas..." en Shugart y Mainwaring, *op.cit.*, p.183-185

Tras el exilio de Calles, pudo Lázaro Cárdenas afirmar su rol como cabeza del partido y afianzar el dominio de éste en los distintos sectores sociales. Es a partir de la década de los cuarenta cuando disminuyen significativamente las confrontaciones entre poderes. Uno de los indicadores más claros de esto son la cantidad de vetos a la legislación establecidos por el presidente. Existieron 178 vetos entre 1917 y 1936, por sólo 67 de 1937 al 2000, concentrándose éstos últimos de los años cuarentas a los sesentas<sup>21</sup>.

En el Congreso se presentaron mayorías muy amplias del partido del presidente, mientras que la conducta de los legisladores de ambas Cámaras comenzó a ser predecible. Es aquí donde podemos tratar más a fondo la disciplina partidaria, uno de los factores que Weldon destaca en la construcción del presidencialismo mexicano. La disciplina puede ser explicada por las reglas electorales, las reglas internas de los partidos y las reglas en el Congreso. De esta forma, la no reelección consecutiva, los métodos de postulación de candidatos y el control del partido sobre el futuro político de sus miembros, son factores que propician la aparición de actores estratégicos, como son los líderes de los grupos parlamentarios, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido y el presidente de la República. Las tasas de disciplina en México se han mantenido en niveles considerablemente altos, aún después de la alternancia y no sólo en el PRI<sup>22</sup>.

Fue el aparato burocrático en torno a la presidencia el que creció y se especializó, mientras que en el Congreso no fueron exigidos niveles mínimos de escolaridad ni se presentó, en conjunto, como un actor activo en materia de iniciativas legislativas.

---

<sup>21</sup> Eric Magar y Jeffrey A. Weldon, “Los vetos no son excepcionales”, *Reforma*, 17 de marzo de 2001, p. 5A.

<sup>22</sup> Luis Carlos Ugalde explica la disciplina partidaria basándose en un modelo de agente-principal. Resalta el papel de los gobernadores, a quienes identifica como actores relevantes gracias a los recursos y autoridad para influir en las nominaciones de candidatos. Concluye que algunos estudios sobreestimaron la influencia de los presidentes del PRI sobre los legisladores, y que se siguió un curso en el que la disciplina se descentralizó (“La disciplina partidaria en el Congreso mexicano”, en Alberto Ortega Venzor y Vanesa Zárate (eds.), *op. cit.*, pp. 269-286).

Además, de acuerdo con algunos autores, un sistema con partido dominante y sin reelección continua no alienta la profesionalización y debilita las diferentes comisiones legislativas. De acuerdo con Malcolm Shaw, si un partido cohesivo y disciplinado obtiene la mayoría de las comisiones y se mantiene en una posición dominante en la política nacional por periodos prolongados el sistema de comisiones será excepcionalmente débil<sup>23</sup>, lo que contrasta con sistemas bipartidistas con reelección continua y con altos índices de rotación de los escaños legislativos y en la presidencia.

Todo lo anterior, alimentó por décadas la percepción pública de legislaturas incapaces o cuyas labores eran poco relevantes. Son variadas las percepciones sobre el papel que el Congreso desempeñó durante el periodo hegemónico del PRI. Medir la importancia de su acción o inacción es ciertamente difícil, sin embargo son evidentes algunos aspectos. En el lado positivo, las Cámaras no representaron una fuente interna de inestabilidad política. En el aspecto negativo, sobresale la falta de una agenda legislativa independiente y la pobre vigilancia y rendición de cuentas que ejerció sobre el titular del ejecutivo.

Gran parte del siglo XX transcurrió con la subordinación del poder legislativo al poder ejecutivo. Podemos establecer que dado el sistema de incentivos del régimen, el Congreso no podía volverse un contrapeso real al ejecutivo mientras la mayoría en ambas cámaras perteneciera al PRI.

Cabe señalar que, pese a que el Congreso estuviera “sometido”, o fuera poco estudiado, no es débil en el plano legal:

Quizá la lógica fue la misma que en la época porfirista: otorgar un fortalecimiento de oropel al Legislativo para, en los hechos, facilitar las decisiones unipersonales del presidente, haciéndolas aparecer como decisiones

---

<sup>23</sup> *Committees in Legislatures*, Oxford, 1979, tomado de Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 184.

congresionales. El problema es que nunca se previó que pudiera haber un cambio drástico en la correlación de fuerzas en el Congreso y que, por tanto, los poderes concedidos al Legislativo, adquirieran una connotación diferente. Es decir una cosa son las atribuciones concedidas, otra es si éstas se ejercen y otra muy distinta es cómo se ejercen<sup>24</sup>.

Queda destacar que no existieron grandes reformas a las instituciones, las cuales los políticos tendieron a calificar como *fuertes*, pero en realidad fueron los arreglos dentro y con el PRI, los que se impusieron. Será precisamente del Congreso de donde saldrán algunas reformas, sobre todo en el plano electoral, que facilitarán una mayor rotación de los partidos políticos en los puestos públicos y trastocarán las relaciones entre poderes y entre niveles de gobierno.

## **I. 2 Pluralismo y “activación” del Congreso**

### **I.2.1 Transición y pluralismo**

La transición a la democracia en México es un proceso largo y complejo. Las explicaciones sobre las causas y desarrollo de la misma son variadas y van desde el ascenso de la sociedad civil, el desgaste del régimen, los movimientos sociales y las crisis económicas. Aunque no es tema de esta tesis, cabe resaltar que algunas decisiones gubernamentales minaron la legitimidad del sistema<sup>25</sup>, mientras que el pluralismo se extendió hasta reflejarse en un multipartidismo competitivo.

---

<sup>24</sup> Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, CFE-Universidad de Guadalajara, 2001, p.103.

<sup>25</sup> Lorenzo Meyer señala cuatro cambios que en buena medida secaron las fuentes tradicionales de legitimidad: a) el excesivo endeudamiento externo que terminó por hacer de México un país exportador neto de capital y muy vulnerable a los cambios de su flujo internacional; b) la disminución de las empresas del Estado, campo clientelista donde el presidencialismo mantenía y expandía el empleo de las clases medias; c) la destrucción de sectores importantes de empresas pequeñas y medianas como resultado de la rápida apertura económica a la competencia internacional, y d) la drástica disminución de los programas de servicios públicos y subsidios al consumo de clases populares y medidas para equilibrar el gasto público (“La crisis del presidencialismo mexicano: recuperación espectacular y recaída estructural”, *Foro Internacional*, 32(1996), pp. 11-30).

Los partidos de oposición fueron equilibrando las contiendas electorales y los asientos en el Congreso<sup>26</sup>. Aumentaron poco a poco sus recursos y alcance. Las distintas reformas electorales<sup>27</sup> dieron oportunidades a más fuerzas políticas, mientras que los serios altibajos en la economía nacional y los cambios en el modelo de crecimiento abrieron las puertas a una disidencia que avanzó, en general, de manera institucional.

El control del PRI sobre los cargos de representación popular cedió paso a la expresión de la pluralidad. Para 1988, este partido perdió en la Cámara de Diputados la mayoría calificada (66%) que se requiere para modificar la Constitución. Una segunda oleada de reformas electorales se presentó durante los años noventa, siendo la autonomía del Instituto Federal Electoral y la creación del TRIFE los principales avances.

Los logros de la oposición se presentaron en las principales aglomeraciones urbanas y pronto surgieron bipartidismos en la mayoría de los estados, con una tendencia de PRI-PAN al norte y PRI-PRD al sur del país. Como dato adicional, ocho gubernaturas perdió el PRI antes de 1997.<sup>28</sup>

En 1997, la Cámara de diputados del Congreso se quedó sin mayoría. El PAN y el PRD rondaron el 25% de la votación cada uno, mientras que el resto de la oposición inclinó la balanza hacia el primer gobierno dividido. La mayoría opositora adquirió la

---

<sup>26</sup> En 1963 se efectuó una reforma a la ley electoral de 1946. En ella se establecieron los “diputados de partido”, que permitieron a los partidos minoritarios tener representación en la Cámara. A esta reforma siguió la de 1973, que disminuyó el umbral necesario para acceder a la distribución de diputados de partido y aumentó su número máximo de 20 a 25. La reforma de 1977 implicó la modificación de 17 artículos de la Constitución con la finalidad de ampliar las garantías políticas, establecer un sistema electoral mixto, aumentar el número de curules de la Cámara de diputados e instituir las funciones de la Comisión Federal Electoral.

<sup>27</sup> Para ver a detalle el avance de la oposición, tanto en asientos en el Congreso, como en las comisiones presididas e iniciativas impulsadas revisar María Amparo Casar, “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)” en Benito Nacif y Scout Morgenstern (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp.114-144.

<sup>28</sup> Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco, y posteriormente el Distrito Federal, Zacatecas, Querétaro y Nuevo León se constituirían en los nuevos bastiones opositores.



posibilidad de bloquear las iniciativas presidenciales y de impulsar las propias. De esta manera, el dominio de la presidencia sobre el poder legislativo se vio amenazado por primera ocasión. Por su parte, en la Cámara de senadores, el PRI perdió el dominio de la mayoría calificada para cambios a la Carta Magna.

Cabe señalar que, aunque el fenómeno de gobierno dividido a nivel federal se observa hasta 1997, a nivel estatal algunas legislaturas locales mostraban mayorías opositoras desde 1989. Tal fue el caso de los estados de Baja California, Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato y el Estado de México<sup>29</sup>. Ninguna fuerza política pudo reclamar la representación de la nación entera. La pluralidad se convirtió en la palabra clave de la lucha y convivencia políticas.

En el año 2000, el Partido Acción Nacional finalmente alcanzó la presidencia, y se confirmó una mayoría opositora en la Cámara de diputados y por primera vez en la de senadores. La presidencia de Vicente Fox se encontró con menos gobernadores y presidentes municipales de su partido, lo que transformaría los códigos de entendimiento.

El pluralismo político había alcanzado los tres niveles de gobierno y se impuso una nueva lógica de competencia. El panorama en las elecciones de 2006, las más recientes en el ámbito federal, dejó el mismo saldo: ambas cámaras del Congreso sin mayorías.

El sistema político mexicano se volvió más complejo y la caja de Pandora se abrió en torno a temas sobre el Presidente, el Congreso, el sistema de partidos, los gobernadores y la siempre perfectible democracia. Dentro de lo que nos concierne, el año de 1997 inauguró una era inédita en la comprensión del poder presidencial, la

---

<sup>29</sup> Más detalles en Alonso Lujambio, “Los retos de la LVIII Legislatura en el marco de un nuevo gobierno dividido” en Ifigenia Martínez (coord.), *El nuevo poder del Congreso en México*, México, PRD- Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 53-55.

fijación y ejecución de la agenda, los cambios en política y la negociación entre el ejecutivo y el Congreso.

Hasta aquí se muestra el sinuoso camino que han seguido el poder ejecutivo y el legislativo en México. Aunque muchas veces se habló de alcanzar equilibrios y evitar excesos, se impuso la necesidad de modernizar y estabilizar al país. Las formas que mostraron su eficacia fueron las armas durante el siglo XIX y el sistema autoritario durante el siglo XX. Es ahora, ante las señales de una inminente transición, que queda ver cómo funcionan las estructuras democráticas.

### **I. 2.2 Dinámica e indicadores de un Congreso “activo”**

El Congreso de la Unión, entendido como un actor independiente y con poder suficiente para influir en diversos aspectos de la vida nacional, ha pasado al centro del análisis y de las discusiones. A poco más de diez años de un Congreso que opera con mayorías opositoras, no se ha detenido la lluvia de calificativos negativos. Escepticismo y frustración están incrustados en el imaginario social de este poder, al que algunos han denominado como “el útil poder inútil”, al notar como es que, al mismo tiempo que su independencia consolida la democracia mexicana, sus acciones van muy detrás de las expectativas:

La legislatura es ya poder, pero no logra ser todavía un motor que conecte sensiblemente las demandas colectivas con las exigencias de la acción gubernativa. El Congreso parece marcado por una irresponsabilidad institucional (...) no puede ocultarse que no se han logrado reformas sustanciales en estos tiempos de gobierno compartido. Las fuerzas políticas parecen ser frágiles en extremo para el respaldo de una iniciativa relevante, pero sólidas para vetarla.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Jesús Silva Herzog Márquez, “Democracia de la ilusión al problema”, *Nexos*, 25 (2003), p.28

Las reformas político-electorales no sólo dieron lugar a que la oposición al PRI se acomodara en el Congreso, sino también a una creciente financiación de las actividades de los partidos políticos. Estos últimos no han escapado al escrutinio de la sociedad y, recurrentemente se les señala como “males necesarios”.

Debemos recalcar que el multipartidismo actual, resultado del pluralismo político, parece consolidarse. Cabe recordar que son los partidos políticos, los tres más importantes, y el Congreso de la Unión, visto como actor, las organizaciones que más poder de decisión han acaparado bajo nuestra democracia dividida.

Enseguida describiremos a grandes rasgos los principales cambios en los recintos legislativos. Lo anterior permitirá confirmar que estamos ante una relación muy distinta entre poderes y ante una red diferente de intereses y de actores a la que sostenía el gobierno en los años de hegemonía priísta.

En primer lugar tenemos la tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales. Bajo la mayoría de un solo partido en las Cámaras, la misma rondaba el 99%. En las tres últimas legislaturas, esto ha disminuido. En el segundo periodo del presidente Zedillo cayó a 87.5% y con el presidente Fox rondó el 82% en la legislatura 2000-2003, para desplomarse hasta 50% en el periodo 2003-2006, en donde el PRI había recuperado el lugar de primera mayoría. Es de considerar que el respaldo se mantuviera elevado durante seis años (1997-2003); sin embargo, este indicador tiene como deficiencia el hecho de que cuenta como iguales las iniciativas de alto impacto con las de poco alcance o significado.

Los volúmenes de legislación aprobada han estado consistentemente en aumento. La oposición no sólo ha enriquecido la agenda, sino que se ha logrado que se regulen más áreas de política pública. De igual forma, ha crecido el número de iniciativas presentadas por los legisladores, lo que contrasta con los bajos niveles de propuestas de

legislaturas anteriores. De forma comparada, en la Cámara de diputados durante la LVI Legislatura (1994-1997) se presentaron 251 iniciativas; mientras que en la LIX Legislatura (2003-2006) las iniciativas ascendieron a 1973<sup>31</sup>. Los legisladores proponen hoy en día más leyes que el presidente, aunque esto no quiere decir que sean iniciativas más sofisticadas o que regulen de manera más integral los distintos ámbitos.

El hecho de que se presenten muchas más propuestas, no quiere decir que se aprueben. En realidad, las iniciativas aprobadas, como proporción de las presentadas han caído sensiblemente. Por ejemplo, en el periodo 1994-1997 la tasa de aprobación fue del 43%, mientras que en 1997-2003 se redujo a 22.6%.

La cantidad de reformas a la Constitución se ha visto mermada en tiempos de gobierno dividido. Nuestra ley suprema se sometió a importantes y numerosos cambios en los sexenios de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas. Este ritmo se frenó con Zedillo y aún más con Fox. Es destacable la duración promedio de discusión de las iniciativas de este tipo. Mientras que en las legislaturas en las cuales el PRI ostentaba la presidencia, se promediaban 150 días, en las dos más recientes subió este promedio a 558 días<sup>32</sup>. Sobresale el hecho de que los apoyos a las reformas constitucionales rondan el 80% y no estén más cerca del 66% requerido, lo que habla del consenso entre las tres principales fuerzas políticas.

El veto ha sido un recurso poco utilizado. El presidente Zedillo no se vio obligado a usarlo gracias a que contaba con una mayoría disciplinada en el Senado que le permitía detener cualquier iniciativa. Por su parte Vicente Fox, después de algunas décadas sin que un Ejecutivo ocupara este recurso, lo interpuso algunas veces en los primeros tres años de su administración.

---

<sup>31</sup> Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados.

<sup>32</sup> Gaceta Parlamentaria

La oposición se ha hecho cargo de más comisiones, la composición de las cuales es reflejo de la pluralidad partidista. Hay que destacar que las comisiones de mayor peso, sobre todo las que refieren a aspectos económicos, son cuidadosamente seguidas por los líderes de las bancadas.

Los tres partidos más importantes han ocupado la Mesa Directiva. La rotación ha sido bien vista por los analistas. Además, han aumentado las comparecencias de los miembros del Ejecutivo y la creación de Comisiones de investigación para asuntos diversos.

Cabe señalar que, gracias al sistema de representación proporcional y a las alianzas de partidos minoritarios, aumentó el número de fuerzas políticas con representantes en las Cámaras. Destaca que el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Convergencia por la Democracia (CONV) han logrado colocar a algunos de sus miembros en el Senado.

Un factor muy importante es que, al conformarse cada Legislatura, las alianzas posibles para alcanzar la mayoría son muchas, lo que puede verse como resultado del multipartidismo moderado. En ocasiones hay reacomodos en los cuales varios legisladores cambian de partido u optan por considerarse independientes; lo anterior permite que los partidos que buscan aprobar cierta iniciativa no tengan sólo una opción de bancada para persuadir. En el caso de los cambios a la Constitución la lógica es distinta, ya que se requiere la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales.

Ante la aprobación de ciertas reformas, o actos como el informe de gobierno, las bancadas han ocupado medios diversos de protesta, que van desde la ocupación de la tribuna principal hasta la clausura simbólica. Lo anterior ha tenido impacto en los medios de comunicación y en los analistas, que con preocupación distinguen no sólo

una desviación en cuanto a protocolos o formalidades, sino actitudes y expresiones de intolerancia, que van en contra del diálogo ordenado y pacífico que se espera.

También podemos destacar el tono de las declaraciones y los mensajes entre los representantes de cada poder. Aunque en términos generales se ha mantenido el respeto, las críticas, no siempre bien argumentadas, y el tono de reproche aumentaron sensiblemente con el presidente Vicente Fox, que a menudo culpaba al Congreso de la Unión de “frenar el cambio”. Cabe señalar que las evidentes contradicciones en las conductas y declaraciones de los legisladores hacen más complicada la tarea de comprender los cambios.

Finalmente están las percepciones ciudadanas y la aprobación en torno al Congreso. Esta institución cuenta con un apoyo difuso, marcado por la aceptación de la legitimidad de un sistema democrático; sin embargo, hay una base crítica por la efectividad de la labor de los legisladores.

El Congreso y los partidos ocupan las últimas posiciones en índices de confianza ciudadana. Las personas ubican a los partidos, después del presidente, como los actores que más influyen en la vida política, reconocen la necesidad de su existencia, pero concuerdan en que sobreponen los intereses de cada partido, o los propios, a los intereses de la población. Además, coinciden en que las leyes en México se ocupan para defender los intereses de los “poderosos” o como pretexto para cometer arbitrariedades<sup>33</sup>.

En síntesis, estamos ante un Congreso que puede ocupar sin grandes impedimentos sus recursos legales y cuyo comportamiento no parece responder a una lógica clara. El peso de los actores dentro y fuera del Congreso es difícil de medir y, el

---

<sup>33</sup> Sobresale el hecho de que los partidos estén peor calificados que la policía, institución comúnmente señalada como corrupta. (*Tercera Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación*, Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados, 2005, pp. 7-14). Disponible en: [http://www.encup.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte\\_2005.pdf](http://www.encup.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte_2005.pdf)

presidente, dadas sus limitaciones legales, ha sido el obligado a adaptarse a la nueva situación, no siempre con éxito.

Hasta este punto nos hemos concentrado más en cómo se gestaron los cambios y en destacar la pérdida de la certidumbre que proveían los arreglos del pasado. Nos encontramos con nuevas realidades y ajustes que requieren pasar de la descripción amplia al análisis teórico.

## CAPÍTULO II

### ENTENDIENDO EL SISTEMA Y LOS CAMBIOS. TEORÍAS Y CONCEPTOS

En esta sección abordaremos cuestiones teóricas que nos den herramientas para analizar la relación y las negociaciones más importantes entre los poderes en los recientes tiempos de gobierno dividido.

En México, la presidencia se distinguía por poseer un margen amplio de acción y por un Congreso, que a la inversa, se caracterizó por su inacción y baja profesionalización. Ante los cambios, una multitud de términos nos parecen nuevos: conflictos, gobernabilidad, cultura de negociación, eficacia, cooperación y alianzas. Es en este punto donde buscamos reducir la incertidumbre mediante la comprensión de algunos conceptos.

En la primera parte de este capítulo nos centraremos en tres condiciones que inciden directamente en el desarrollo de nuestra democracia: el sistema presidencial, el gobierno dividido y el multipartidismo. Posteriormente, revisaremos algunos debates teóricos en torno a los bloqueos, la cooperación entre actores, los sistemas que no generan ganadores absolutos y los cambios.

#### **II. 1 Sistema presidencial, gobierno dividido y multipartidismo**

La alternancia política y las mayorías que ha alcanzado la oposición en las Cámaras, han provocado mayor seguimiento a aspectos jurídicos y teóricos que refieren



al conflicto y a las complicaciones para alcanzar equilibrios efectivos y productivos entre poderes. Son muchas las variables políticas que pueden incidir en la tarea de gobierno. Sobresale el sistema político, el número de partidos y sus ideologías, la popularidad presidencial, la institucionalidad, e incluso los grados de consenso y fragmentación social, entre otros. Por ahora nos referiremos a variables específicas que afectan la relación entre poderes y su funcionamiento.

### **II.1.1 Contrapesos en el sistema presidencial de gobierno**

Pasemos ahora a detallar cómo está estructurado el sistema de contrapesos en México. Ciñéndonos a las atribuciones que otorga la Constitución, el presidente mexicano no se encuentra como uno de los más fuertes entre los sistemas presidenciales del mundo.

El jefe del ejecutivo tiene el poder de veto sobre la legislación, que puede ser superado por el poder legislativo si consigue el apoyo de dos terceras partes de sus integrantes. Sólo puede legislar por decreto cuando existe un “estado de emergencia” que previamente haya sido declarado por el Congreso, además no posee poder de referéndum y plebiscito, y, a excepción de la iniciativa presupuestal, no cuenta con el derecho de introducción exclusiva de legislación (el cual comparte con las legislaturas estatales y los miembros del Congreso). Otro aspecto importante es que no puede disolver al poder legislativo.

Aquí está el listado de los mecanismos de control que tiene cada poder de acuerdo con la Constitución federal de 1917. Cabe recordar que hacemos referencia solamente a aquellas facultades que están ligadas al funcionamiento o a las atribuciones de otro poder:

<b>Mecanismos de control del Poder Ejecutivo</b>	<b>Mecanismos de control control del Poder Legislativo</b>
*Facultad de iniciativa de ley, mediante la cual el presidente obliga al Congreso a iniciar el proceso sobre materias de la competencia del propio poder legislativo	*Ejercicio de la función legislativa en el ámbito de su competencia, mediante la cual el Congreso establece el marco normativo en que Deberá de funcionar el Ejecutivo y con la que puede, también, rechazar iniciativas propuestas o del interés del Ejecutivo  *Facultad de recibir el informe anual del presidente de la República
*Facultad de veto, que permite al presidente objetar leyes aprobadas por el Congreso	*Facultad para recibir informes de los funcionarios públicos a partir de la glosa de los informes presidenciales  *Facultad para citar a funcionarios públicos a rendir cuentas de su Gestión en comparecencias ante el Congreso
*Facultad de celebración de tratados internacionales, mediante la cual el presidente provoca que el Senado inicie el proceso de ratificación del tratado, y en su caso, que ese tratado forme parte del orden jurídico nacional	*Facultad para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede contratar empréstitos, aprobarlos, reconocerlos y pagar la deuda nacional.  *Facultad para autorizar las salidas del presidente de territorio nacional,  *Facultad para erigirse en Colegio Electoral y designar a un presidente interino en caso de falta absoluta del presidente en los dos primeros años de su ejercicio, aunada a la facultad para convocar a la elección de presidente que concluya el periodo.  *Facultad para designar al presidente provisional en el caso del artículo 85, es decir, cuando no toma protesta el presidente electo  *Facultad para emitir las leyes de declaratoria de guerra.  <b>FACULTADES exclusivas de la Cámara de Diputados</b>  *Coordinación y evaluación del desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación  *Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo  *Revisión de la cuenta pública  *Declaraciones de procedencia contra funcionarios públicos y fungir como órgano de la acusación en los juicios políticos  <b>FACULTADES exclusivas de la Cámara de Senadores</b>  *Analizar la política exterior del Ejecutivo

	*Ratificar los nombramientos del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza aérea Nacionales
	*Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas mexicanas
	*Dar su consentimiento para que el presidente pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de los estados
	*Erigirse en jurado de sentencia para conocer del juicio político contra servidores públicos

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas atribuciones son cruciales para la definición del nuevo equilibrio entre poderes<sup>34</sup>. Hablamos de “nuevo” equilibrio, porque en la realidad mexicana del siglo XX, eran los desequilibrios políticos los que garantizaban la estabilidad y el desarrollo.

Arendt Lijphart señala que los poderes presidenciales provienen de tres fuentes: los poderes de “reacción” y “acción”, especialmente la capacidad de veto, la fuerza y la cohesión del partido presidencial en el legislativo y la elección popular directa<sup>35</sup>. Fue en el ámbito de los poderes partidistas, donde la competencia y el avance electoral de la oposición trastocaron las cosas, ya que el costo de la disidencia y salida del partido dominante disminuyó. También debemos tener presente que el presidente Zedillo,

<sup>34</sup> El poder legislativo hizo uso escaso de sus facultades y desechó diversas propuestas para fortalecer sus facultades de control. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década pasada la vigilancia legislativa sobre el ejecutivo aumentó, se encontraron irregularidades y el Congreso empezó a llamar a cuentas, de manera gradual, a diferentes entidades de la administración pública. En 1999 fue creada la Auditoría Superior de la Federación (que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda) y se le dio el encargo de supervisar los ingresos y egresos de las diferentes entidades que controlan recursos públicos. Este órgano, cuyo cuerpo directivo es apartidista, es a su vez coordinado y vigilado por la Comisión de Vigilancia. Sus reportes llegan al pleno de la Cámara de diputados y pueden derivar en sanciones contra los funcionarios públicos desde administrativas, hasta penales (Luis Carlos Ugalde, “Desempeño legislativo en México” en Rosa María Mirón (coord.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de investigaciones legislativas del Senado de la República, 2003, pp. 178-179).

<sup>35</sup> *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 127.

último mandatario del PRI, imprimió a su gobierno un sello de moderación y consideró oportuno mantener una “sana distancia” con su partido.

El poder es un fenómeno complejo que ha sido analizado desde diferentes enfoques. En su comprensión están involucrados otros conceptos como la legitimidad, la fuerza, el orden, la obediencia y la representatividad. En un ejercicio interesante, Molinar y de Swaan diseñaron un índice de concentración del poder basado en la agregación ponderada de las cuotas de representación política que controla el partido en el gobierno<sup>36</sup>. Los datos para el periodo 1985-2001, revelan las caídas más sensibles en los años de 1997 y 2000, momentos en los que el Ejecutivo renuncia a la facultad de organizar las elecciones, en los que la oposición se vuelve mayoría en el Congreso y en la alternancia en la Presidencia. Es reveladora la comparación entre los últimos presidentes del PRI y el primero de la oposición. Aunque los dos primeros enfrentaron, por distinto motivos, crisis de legitimidad al iniciar su mandato, ambos contaron con niveles de concentración de poder muy elevados; caso que contrastó con el presidente Fox que, pese a contar con gran popularidad y legitimidad, ocupó el cargo con una merma sensible en la concentración del poder. Es muy importante recordar que tres de los cuatro factores que Jeffrey Weldon ponía como condiciones al hiperpresidencialismo desaparecieron.

Hoy en día, la imagen de un presidente *débil* o acotado es recurrente; sin embargo legalmente siempre lo fue<sup>37</sup>. Si los partidos políticos, el Congreso y los gobernadores parecieran muy poderosos se debe a que en la arena política las prácticas cambiaron.

---

<sup>36</sup> El índice de concentración del poder político pretende medir el grado de centralización de los recursos político-económicos del Ejecutivo federal y su partido en los diferentes niveles de gobierno. Se compone de variables políticas, sociodemográficas y económicas que se encuentran correlacionadas entre sí (Juan Molinar Horcasitas y Mony de Swann, *op. cit.*, pp.247-266).

<sup>37</sup> Hubo importantes cambios en el poder del ejecutivo en los noventa. A saber, extinción del control en la organización de elecciones, dejó de ser la suprema autoridad en temas agrarios, se estableció la autonomía del Banco Central, aumentaron de 4 a 5 meses los periodos de sesiones del Congreso, dejó de elegir al regente de la ciudad de México, además de que los nombramientos del Procurador y de los ministros de la Corte requieren de dos tercios de la aprobación del Senado. Con todo, es la Legislatura la que,

Si bien la estructura legal no explica por sí sola las tensiones y negociaciones entre poderes, constituye la suma de reglas formales a la que los actores involucrados están sujetos. Nuestra Carta Magna siempre ha contemplado un Congreso fuerte, aunque cada Legislatura opera distinto de acuerdo a la época y al país. La independencia de esta institución es, sin duda, un avance en la consolidación democrática; sin embargo, una legislatura fuerte e influyente no garantiza su buen desempeño.

### **II.1.2 Gobierno dividido y multipartidismo**

Ahora describiremos el arreglo de gobierno dividido en el que se encuentra nuestro país desde 1997, además de adentrarnos en el fenómeno reciente del multipartidismo.

En el multipartidismo participan competitivamente más de dos partidos políticos sin que uno de ellos pueda dominar la arena política. Por lo general, coexiste con sistemas de representación proporcional. Algunos autores enfatizan los efectos de este sistema de representación, ya que conlleva costos bajos para el ingreso de partidos al mercado electoral y aumenta las restricciones para la construcción de mayorías.

La fortaleza del multipartidismo es que promueve mejor la representación de los distintos intereses que hay dentro de un sistema político, aunque la atomización de la sociedad por cuestiones ideológicas puede expresarse en intransigencia. Los acomodados multipartidistas reducen la probabilidad de que el presidente construya una mayoría en el Congreso y de ahí que sea para él más difícil el lograr apoyo para pasar sus propuestas.

---

constitucionalmente, ha estado por arriba de las atribuciones presidenciales (Alonso Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en *Este país*, febrero 2000, pp. 4-5).

México es un caso que pasó del sistema de partido hegemónico al multipartidismo moderado<sup>38</sup>, ya que son tres partidos los que cuentan con posiciones importantes de gobierno y concentran, en conjunto, cerca del 85% del electorado. Baste decir, que el control de todos los gobiernos estatales está en manos de estos partidos.

El resto de las fuerzas políticas, considerados “partidos pequeños”, tienen como principal objetivo mantener su registro ante los tribunales e impulsar algunas leyes de su agenda. En ocasiones, sobre todo en las legislaturas estatales, pueden servir para formar coaliciones ganadoras. Cabe destacar que el multipartidismo se fue presentando no sólo en el contexto federal, sino en todos los niveles de gobierno.

El gobierno *dividido* refiere a un Ejecutivo cuyo partido no controla la mayoría en las Cámaras de representantes y de senadores. Por tanto, la distribución de fuerzas es tal, que las distintas ramas del 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<sup>39</sup>.

La teoría distingue varios factores que inciden en la formación de gobiernos divididos. El primero de ellos es el llamado voto cruzado o diferenciado, que se expresa cuando los electores votan por opciones políticas distintas para los cargos en la presidencia y en el Congreso. Este argumento sólo se aplica cuando la elección es

---

<sup>38</sup> De acuerdo con Sartori, existen dos tipos de multipartidismo, uno moderado y otro polarizado o extremo. A este último lo integran 6 o más partidos relevantes y generalmente está asociado a la existencia de partidos antisistema, a oposiciones bilaterales e irresponsables y a la tendencia de los electores a abandonar los partidos del centro e irse a los partidos localizados a los extremos del espectro ideológico. El multipartidismo tiene distintos orígenes: el fraccionamiento o falta de coincidencia de las opiniones al interior de la sociedad, la existencia de numerosas minorías nacionales o raciales; la diversidad religiosa y una marcada división de clases, la confusión ideológica o la desorientación del electorado entre las más importantes (Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas...*).

<sup>39</sup> Gabriel L. Negretto, “Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina”, en Alberto Ortega Venzor y Vanesa Zárate (eds.), *Gobernabilidad: Nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002 Ibergop- México. Volumen II*, México, Porrúa, 2003, p. 102

concurrente y no para las elecciones intermedias. En torno a este factor está la legislación y los comportamientos electorales<sup>40</sup>.

En segundo lugar tenemos a electores racionales que tienen ciertas expectativas sobre los partidos en la presidencia y en el Congreso y votan en consecuencia. Esta idea complementa al voto cruzado.

Otro factor se refiere a las tensiones entre la agenda nacional y la local. Se aplica a sistemas con reelección legislativa en donde hay mayor presión de la ciudadanía por la agenda local y por la influencia del congresista la contienda se hace más personal que partidista. Cabe recordar que en México no existe la reelección.

Una cuarta causa tiene que ver con el ciclo electoral, que involucra a un proceso de desgaste de la figura presidencial. La popularidad y el apoyo al ejecutivo suelen disminuir en las elecciones intermedias, tras las cuales se fortalece la oposición. En el caso norteamericano, por ejemplo, la mayor productividad legislativa se concentra en los primeros años del gobierno.

Finalmente, está el argumento que sostiene que los electores buscan nuevos equilibrios en el sistema de partidos. Moderar su presencia puede contribuir a romper largos periodos de dominio de una sola fuerza política<sup>41</sup>. Hay que destacar que estos factores enlistados no son excluyentes ni exhaustivos.

Siguiendo con las causas de los gobiernos divididos, algunos estudiosos señalan algunas leyes electorales, los ciclos no recurrentes de elección, fórmulas electorales

---

<sup>40</sup> Daniel Ingberman y John Villani, "An Institutional Theory of Divided Government and Party Polarization", en *American Journal of Political Science*, 37 (1993), pp. 421-471.

<sup>41</sup> Para Lee Sigelman, Paul Walbeck y Emmet Buell, los electores tienden a desarrollar, con el tiempo, preferencias por gobiernos no unificados, conscientes de que los beneficios superan a los costos ("Vote Choice and the Preference for Divided Government: Lessons of 1992", *American Journal of Political Science*, 41 (1997), pp. 879-894).

personalistas y la presencia de segundas cámaras de tipo federal. Vale señalar que sobre las consecuencias no existe el mismo grado de acuerdo<sup>42</sup>.

En el caso mexicano, como ya hemos adelantado, no han existido mayorías simples (50% más 1) desde 1997 en la Cámara de diputados y desde el año 2000 en el Senado. El último gobierno que no fue unificado en el ámbito federal fue el de Francisco I. Madero, lo que confirma nuestra falta de experiencia, aunque podemos echar un vistazo a los casos fuera del país.

No pretendemos encontrar qué factor influyó más para que en México se instauraran gobiernos divididos. Más bien, debe quedar claro que la presencia de este tipo de gobierno es un aspecto frecuente en los sistemas presidenciales y en donde la democracia opera normalmente la mayor parte del tiempo.

Entre 1832 y la actualidad, la democracia estadounidense, sin lugar a dudas una de las más estables y eficaces, ha vivido 40% del tiempo bajo gobiernos divididos, concentrándose éstos en los últimos cincuenta años. A partir de los datos de 101 elecciones legislativas entre 1958 y 1994, la frecuencia de los gobiernos divididos en América Latina fue del 59%<sup>43</sup>. El gobierno dividido pone al diálogo y a la negociación como aspectos medulares en la relación entre poderes. Presidentes obligados a negociar su agenda con el poder legislativo los hay en muchos países y desde hace mucho tiempo.

El debate se centra en torno a las ventajas, riesgos y problemas que conllevan los gobiernos divididos. Y es en este punto donde conviene contrastar distintos, trabajos y enfoques.

---

<sup>42</sup>Gabriel Negretto, *art. cit.*, pp. 101-107.

<sup>43</sup> Grace Ivana Deheza, "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial" en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 151-169.



Uno de los trabajos más destacados sobre los gobiernos divididos es el Robert Mayhew. En *Divided We Govern*, se analiza el comportamiento de la legislatura norteamericana entre 1946 y 1990, y se confirma que la diferencia entre gobiernos divididos y unificados (en la aprobación de leyes relevantes y en las investigaciones al presidente) es apenas perceptible<sup>44</sup>.

Las críticas y complementos al trabajo de Mayhew no se hicieron esperar. Se le criticó que sólo se centrara en la legislación que logró pasar por el Congreso, y no por las reformas “potenciales” que no se aprobaron y por el retraso de las iniciativas. Algunos autores se empeñaron en demostrar que el presidente se opondrá a más legislación en casos de gobierno dividido, porque la oposición intentará pasar políticas con las que no esté de acuerdo<sup>45</sup>.

El hecho de que el poder ejecutivo sea un factor de *bloqueo* puede medirse mediante el veto, atribución que puede ser total o parcial, aunque cabe señalar que si la oposición está consciente de que el presidente vetará cierta propuesta, suele ahorrarse el tiempo de detallarla y aprobarla.

Siguiendo con el caso norteamericano, se comprobó que el ejecutivo apoyará niveles similares de legislación significativa en gobiernos unificados y divididos<sup>46</sup>. Si el problema no pasa por la cantidad total de cambios en la legislación, deberíamos centrarnos en las reformas más importantes, sin embargo calificar la legislación no es tan sencillo como parece.

Si bien gran parte de la literatura se ha centrado en los gobiernos divididos en Estados Unidos, y además, los efectos de este tipo de gobierno pueden depender del lugar, tiempo de duración y resultados del gobierno unificado al que sustituyen; ha sido

---

<sup>44</sup> New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 11-24.

<sup>45</sup> George C. Edwards III, Andrew Barret y Jeffrey Peake, “The Legislative Impact of Divided Government”, en *American Journal of Political Science*, 41 (1997), pp. 547.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, pp. 548-553.

un reto hallar consecuencias aplicables a todos los casos. A continuación nos ocuparemos de enlistar las ventajas y desventajas potenciales.

Del lado de las ventajas, está el equilibrio de poderes, ya que la oposición en mayoría, suele impulsar leyes que transforman y fortalecen al poder legislativo. En segundo lugar, se impone la negociación para alcanzar acuerdos y disminuyen las imposiciones de un solo partido.

En tercer lugar, un Congreso plural genera diferentes imágenes y resonancias en la opinión pública, lo que convierte a la operación legislativa en un asunto de interés público. Finalmente la sociedad, y esto es más evidente en el caso mexicano, activa sus redes con el Congreso y lo ubica como un interlocutor directo y diferente al poder Ejecutivo<sup>47</sup>.

En cuanto a las desventajas están los costos de la experiencia. Es aquí donde el paso del tiempo es importante, puesto que los actores pueden ordenar mejor sus estrategias y, después de cierto tiempo, se pueden generar compromisos mutuos entre los poderes.

La lentitud en el proceso legislativo es otra consecuencia que podríamos considerar negativa. Cabe aclarar que lentitud no implica inmovilidad y que resulta muy importante cómo están estructurados los procesos legislativos (para leyes y enmiendas constitucionales) y los tiempos electorales.

Se ha comprobado que los gobiernos divididos tienen efectos importantes sobre la política fiscal y el gasto federal. Analizaremos esto a mayor detalle en los próximos capítulos. A continuación se presenta un cuadro con las modalidades de los gobiernos divididos:

---

<sup>47</sup> Alberto Aziz Nassif, "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización" en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.): *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 302-303.

TIPO	SITUACIÓN	SUBTIPO
Altamente dividido con tendencia al acuerdo	Cuando un partido que no es el del presidente tiene mayoría absoluta en la Cámara de Diputados	1. Con 51 a 65% de los escaños
		2. Con más del 66% de los escaños
Altamente dividido	Cuando ningún partido tiene mayoría absoluta y el del presidente no logra mayoría relativa en la Cámara de Diputados	1. Hasta con 40% de los escaños
		2. Con menos de 33% de los escaños
Casi unificado	Cuando el partido del presidente y los demás partidos se encuentran en una situación de empate en la Cámara de Diputados	1. Con 50% de los escaños bajo el control de otro partido
		2. Con el 50% de los escaños bajo el control de dos o más partidos
Fragmentado	Cuando el partido del presidente tiene mayoría relativa en la Cámara de Diputados	1. Hasta con 34% de los escaños
		2. Con 35 a 49% de los escaños

48

Es el primer tipo, en donde un partido diferente al del presidente controla la Cámara de manera absoluta, el que reviste más problemas para el poder ejecutivo<sup>49</sup>. Sin embargo, esta situación aún no se ha presentado en México. Podemos darnos cuenta que en el gobierno dividido hay matices, ya que ciertos arreglos se pueden alcanzar con determinados curules.

Debe quedar claro que la presencia del multipartidismo y de gobierno dividido si bien modifica el cuadro de actores que pueden influir en los procesos y resultados

<sup>48</sup> Clasificación hecha por Javier Hurtado. Este autor considera que los gobiernos divididos están atrapados en una doble paradoja: ser fruto del sistema que los produce y, en el caso de procesos de transición y consolidación democrática, cuanto más se fortalezca el sistema de partidos y más competidas sean las elecciones mayores posibilidades habrá de que existan gobiernos divididos y, por tanto, mayores serán también las posibilidades de que el futuro de esas democracias esté cuestionado al minar la cooperación entre las ramas de gobierno y diluir la responsabilidad gubernamental (“México, sistema de gobierno y democracia” en Francisco González Ayerdi y Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Sistema político mexicano. Antología de lecturas*, México, UNAM, 2007, pp. 96-97).

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 98.

legislativos, no implican necesariamente una parálisis decisoria, ni políticas públicas de baja calidad. Lo anterior se debe a que no podemos afirmar que sean las únicas causas por las que no se aprueban las reformas.

Muchos argumentos se entremezclan al señalar los problemas de los regímenes presidenciales, de los gobiernos divididos y de la presencia de muchos partidos en la arena política. Será en el siguiente apartado donde contextualizaremos estos tres aspectos y en donde comprenderemos las lógicas del bloqueo y la negociación y las teorías sobre los cambios en las políticas.

## **II. 2 Enfoques sobre los actores y el cambio**

Un vistazo general a la situación mexicana revela que los partidos políticos se han fortalecido. Los mismos han pasado al centro en las discusiones, y a su vez, al foco de las presiones. Es decir, el *privilegio* de decidir y de opinar, se apareja del apremio por contestar a los electores.

Es entonces que han aumentado los estudios a las votaciones de cada bancada en el Senado y en la Cámara de Diputados. Los actores en el Congreso no están aislados, ni desprovistos de información, y cuentan con preferencias relativamente claras, aunque analizar el sentido de su voto no es tan sencillo. Ahora nos centraremos en los factores que pueden incentivar los bloqueos legislativos, y en los argumentos sobre los cambios “posibles” en las políticas en contextos de pluralismo.

### **II. 2. 1 Bloqueos y cooperación**

Los acuerdos de los partidos políticos bajo reglas democráticas son necesarios no sólo para impulsar el crecimiento económico de una nación, sino para garantizar estabilidad social y política, ya que los partidos son, por lo general, representantes de

ideologías y cuentan con grandes sectores de la población apoyándolos. Identificar qué favorece y qué entorpece los pactos se ha vuelto crucial. Ante esto, debemos aclarar que no todos los regímenes son iguales, ya que las leyes y otros factores modifican sensiblemente la manera en la que se llega a los acuerdos.

Primero nos adentraremos en los bloqueos, ya que éstos representan uno de los mayores temores en las combinaciones de multipartidismo y sistema presidencial.

Es la *parálisis* un tema muy recurrente al tratar la relación entre poderes. Se habla de bloqueo-parálisis porque coexisten poderes que pueden atrofiar el funcionamiento institucional o, como proponen ciertos autores, pueden propiciar la caída de los regímenes democráticos.

Al respecto, ciertos autores no encontraron evidencia para corroborar la ecuación entre gobierno dividido y crisis de la democracia. Scott Morgenstern analiza 153 elecciones en América Latina, 48% con gobierno unificado y el restante 52% con dividido, y ubicó 12 golpes de estado en casos donde el presidente ostentaba la mayoría y 17 golpes bajo gobiernos divididos<sup>50</sup>.

El bloqueo entre poderes depende de varias condiciones, estrechamente relacionadas con el número de asientos con los que cuente el partido del ejecutivo, la posibilidad de ocupar el veto presidencial y los porcentajes de votación que requiere la oposición para superar los vetos en cada una de las Cámaras. A continuación presentamos los posibles escenarios de conflicto:

\*\*\*Posibles escenarios en arreglo bicamaral  
con votación requerida de dos tercios  
para superar vetos presidenciales<sup>51</sup>

Asientos del partido del	
-----------------------------	--

<sup>50</sup> Scott Morgenstern y Pilar Domingo, "The Success of Presidentialism" Breaking Gridlock in Presidential Regimes, México, CIDE, 1997, Documento de trabajo.

<sup>51</sup> José Antonio Cheibub, *Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001, p. 10 (Documentos de Trabajo 121).

Presidente			
Cámara Baja	0-33.3%	33.3-50%	>50%
Cámara Alta			
0-33.3%	Veto posible Oposición se impone	Veto posible Oposición no puede imponerse en Cámara Baja	Veto posible Oposición no puede imponerse en Cámara Baja
33.3-50%	Veto posible Oposición no puede imponerse en Cámara Alta	Veto posible Oposición no puede imponerse en ninguna Cámara	Veto posible Oposición no puede imponerse en ninguna Cámara
>50%	Veto posible Oposición no puede imponerse en Cámara Alta	Veto posible Oposición no puede imponerse en ninguna Cámara	No veto

La posibilidad de que el presidente imponga el veto a la legislación es latente en la mayoría de los casos, sin embargo es complicado que la oposición supere el veto. Lo anterior deja al presidente con mayor capacidad de bloqueo, ya que sólo requiere que su partido tenga poco más del 33% de presencia en una de las Cámaras.

Pese a esto, el problema está en que el interés primordial del ejecutivo no es vetar, sino pasar sus iniciativas, y es aquí en donde requiere de formar coaliciones. De esta manera, muchas decisiones importantes pasan por el Congreso. En la arena de acuerdos legislativos se encuentran la agenda que el presidente busca aprobar, la agenda de cada fuerza política y los intereses a los que cada legislador está ligado. Como trasfondo está la opinión pública, los medios de información y los tiempos con los que se cuenta para aprobar o rechazar una propuesta.

Por lo anterior, el camino a cada cambio importante, no sólo está sujeto a seguir el proceso legislativo, que detallaremos más adelante, sino que puede encontrar resistencias en diversos puntos. Es aquí donde podemos hablar de bloqueos parciales o totales y en donde puede constatarse que el gobierno se comparte.

Cohabitar y compartir el poder son términos más cercanos a la realidad política. En palabras de Benito Nacif: “La misma preocupación por la parálisis parte de una idea equivocada de cómo las democracias funcionan en la realidad<sup>52</sup>”.

Pasando a comprender la cooperación cabe señalar que negociar es el imperativo de los partidos políticos, aunque cooperar no es la única opción. En contextos democráticos, los partidos políticos tienen diferentes opciones de acción. El problema radica en calcular los costos y beneficios que conlleva cada decisión en el corto y largo plazo.

Un argumento sobre la cooperación que podríamos considerar como clásico es el de Juan Linz, que señala: si la oposición coopera y el resultado de la alianza es exitoso, los beneficios político-electorales tienden a ser capitalizados por el ejecutivo y por su partido. Si la coalición fracasa, se comparten los costos políticos, lo que deja como comportamiento más racional la obstrucción en vez de la alianza<sup>53</sup>.

A este razonamiento se le han hecho muchas observaciones. Una primera idea radica en que sí hay partidos que pueden buscar alianzas, ya que los beneficios de los casos exitosos, aunque marginales, pueden significar mucho para fuerzas políticas cuya expectativa principal es la supervivencia y no es su prioridad debilitar al partido gobernante. También está el costo de no negociar con titulares de la presidencia que gozan de una amplia popularidad. Además, están las propuestas de campaña de los partidos de oposición, que pueden coincidir con las propuestas del presidente o de su partido. También existe la posibilidad de formar coaliciones opositoras, situación que trastocaría la idea de Linz, puesto que si son exitosas, el beneficio se comparte sólo con

---

<sup>52</sup> Benito Nacif, “¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México”, en *Bien Común*, 10 (2004), p. 23.

<sup>53</sup> Juan Linz, “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a difference?” en Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.

las otras fuerzas de la oposición. Finalmente, está la previsión de la oposición de acceder al gobierno en el corto plazo, lo que da el incentivo a cooperar.

Del lado contrario, la cercanía de elecciones favorece una situación más tensa y competitiva. Además, si la situación económica es adversa, se multiplican los incentivos para no apoyar políticas de gobierno que han mostrado su ineficacia.

La negociación en las Cámaras pasa inevitablemente por la cantidad de representantes de cada partido, y por las cantidades necesarias de votos para lograr leyes y cambios a la Constitución. Es así como los líderes saben de antemano que bancadas necesitan para bloquear o pasar determinada legislación. La presencia de representantes que se consideran *independientes* puede modificar los arreglos y provocar que una bancada pase de tener una posición secundaria a un lugar estratégico en la negociación. Con todo, la política es mucho más que números.

Al hablar de cooperación entre actores políticos, destaca una variedad notable de conceptos, unos más desarrollados que otros. Pragmatismo, utilitarismo, control, incentivos, eficacia, sub y sobre-representación, *inmediatismo*, responsabilidad y costos políticos son algunos aspectos que influyen en las conductas de los negociadores con más poder.

Nos centraremos en tres aspectos relacionados con la cooperación entre el Congreso y el presidente en el proceso de políticas. En primer lugar está la institucionalización del sistema de partidos. Se puede hablar de un sistema institucionalizado si los patrones de competencia entre partidos son estables, si los partidos tienen vínculos fuertes con los intereses organizados de la sociedad y en general los ciudadanos se identifican con los partidos, si se percibe que los partidos y las elecciones son decisivos para determinar quien asume el gobierno y si las



organizaciones partidarias están bien desarrolladas y tienen influencia sobre la orientación de las políticas y el liderazgo del partido (solidez interna)<sup>54</sup>.

La institucionalización del sistema de partidos favorece la coherencia en las políticas y otorga mayor potencial a los acuerdos intertemporales. Esto es resultado de que con cada elección es menos probable que varíe de manera importante la identidad partidaria y la importancia política de los principales actores en la formulación de políticas en el Poder ejecutivo y en el Congreso<sup>55</sup>. Por su parte, Mark Payne señala:

La institucionalización del sistema de partidos tiende a fomentar mayor estabilidad política e eficacia gubernamental, pues los actores sociales terminan por aceptar la vía electoral y los canales legislativos constituyen la manera más propicia de incidir en la formulación de políticas (...) Tanto los ciudadanos como los grupos sociales confían en que los partidos y sus dirigentes actúan a favor de sus intereses y, por lo tanto, están más dispuestos a otorgarles cierto grado de autoridad para la toma de decisiones en tiempos de crisis (...) Las reglas de conducta e interacción son más conocidas y aceptadas y los actores conocen mejor la manera de lograr sus objetivos. En cambio en escenarios menos institucionalizados los actores están más preocupados por el futuro y son más proclives a perseguir metas a corto plazo, aún cuando implique costos a largo plazo para sí mismos o para el sistema en conjunto. La incertidumbre sobre el futuro puede llevar a algunos actores políticos a trabajar para socavar o disolver el sistema democrático<sup>56</sup>

En relación con los partidos institucionalizados, existe la posibilidad de que los mismos sean programáticos o clientelistas. En el primer caso, los partidos compiten y obtienen respaldo sobre la base de las diferencias en sus orientaciones y logros en

---

<sup>54</sup> Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina" en *Revista de Ciencia Política*, 17 (1995), pp. 19-23.

<sup>55</sup> *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Harvard University-David Rockefeller Center for Latin American Studies- Banco Interamericano de Desarrollo, p.33.

<sup>56</sup> Mark Payne, "Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática" en Payne *et al*, *La Política Importa*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006, p.138.

materia de políticas. En el segundo caso, compiten y obtienen apoyo sobre la base de distribución de beneficios selectivos a los electores.

En segundo lugar encontramos la tensión entre ideologías y pragmatismo. Ante plataformas ideológicas muy distintas se contrasta la necesidad de obtener beneficios de las alianzas. Es aquí donde las fuerzas políticas se debaten entre la apuesta a sólo aceptar coaliciones con partidos que aprueben ciertas políticas o a negociar con partidos opuestos en el extremo ideológico con políticas incompatibles. En el primer caso, el partido cuenta con que la ciudadanía identifique claramente su posición, en el segundo se difuminan más fácilmente las diferencias con los otros partidos. Al respecto, varios analistas coinciden en que los partidos políticos modernos buscan atrapar a más electores operando con miras al centro político. Por tanto, las actitudes más radicales no serán la constante.

Finalmente, una de las tensiones teóricas más importantes en el análisis de la relación entre poderes es la que existe respecto a la representatividad y la eficacia. Comúnmente se señala que a más intereses representados, las resistencias aumentan, los procesos se vuelven lentos y los resultados pierden calidad. Sin embargo, estas consecuencias no son automáticas, ya que los factores que influyen en la toma de decisión del presidente o de un legislador son variados.

Por tanto, los autores citan una serie de aspectos y condiciones que pueden ser tomados en cuenta al analizar la conducta de las legislaturas en casos de presidencialismo multipartidista. Debemos recordar que el aspecto legal, en torno a facultades como el veto, es muy importante<sup>57</sup>.

En primer lugar está la disciplina y cohesión parlamentaria. Con partidos disciplinados se facilitan los acuerdos y las coaliciones, puesto que el presidente no

---

<sup>57</sup> Sea parcial o total, el veto constituye una herramienta poderosa para el poder ejecutivo en la consecución de su agenda. Sin embargo, varios autores coinciden que esta facultad debe usarse en la minoría de los casos.

requiere de negociar el apoyo con los legisladores de manera individual, basta que negocie con los líderes de las bancadas de los partidos, quienes se vuelven actores importantes en la aprobación de la agenda.

Cabe señalar que aunque la disciplina es un aspecto que podríamos considerar favorable, cuando ésta es extrema, aumentan los riesgos de parálisis o de políticas que concentren demasiado los costos y los beneficios, ya que queda en el arbitrio de pocos actores las decisiones.

En segundo lugar tenemos la distribución de preferencias de cada facción en materia de política. Puede darse el caso de que el partido del presidente, aún siendo minoritario, mantenga una posición centrista que coincida con la posición que favorece una mayoría legislativa<sup>58</sup>. Este aspecto está vinculado con la afinidad ideológica entre las agendas de los partidos, un ejemplo sería el caso de políticas que favorezcan la intervención del Estado en la economía, contra las que facilitan los mecanismos de ajuste del mercado.

En tercer lugar están el liderazgo y popularidad, que son recursos que el poder ejecutivo puede ocupar a su favor en la negociación de sus propuestas. En este caso el énfasis se hace en las estrategias “de salir al público”, en el *estilo* de gobierno y en la suma de habilidad y cálculo político del titular de la presidencia.

Sobre este aspecto, es la capacidad de *supervivencia* de los presidentes la que se pone a prueba ante entornos tan demandantes como complejos. Se ha comprobado que la experiencia en cargos públicos ayuda y que el grupo más cercano, conocido como *staff* y el gabinete son muy importantes en la estrategia presidencial.

---

<sup>58</sup> Gabriel Negretto, *art.cit.*, pp. 105-106.

En cuarto lugar están causas de tipo estructural como los ciclos electorales, en donde la cercanía con las elecciones es crucial, y el hecho de si el sistema es unicameral o bicameral.

En quinto lugar está la estructura de costos y beneficios. En este caso intervienen los incentivos, las expectativas, los costes de mantener el *statu quo*, la repetición de los juegos y las asimetrías de información. Es aquí donde la teoría de juegos y los enfoques de elección racional intervienen. Debemos ser cuidadosos con este punto, ya que no siempre los actores actúan de manera *estratégica* y no es una regla que el resultado sea el consenso y la satisfacción de todos los participantes.

En sexto lugar está el grado de polarización que introduce en la sociedad una propuesta y la presencia y presión de actores externos fuertes. Algunos autores hablan de áreas de política de bajo o alto conflicto y enfatizan la movilización de los grupos de interés<sup>59</sup>.

Los grupos de presión “están conformados por individuos organizados de manera permanente o temporal, que persiguen influir en el sentido de una decisión del poder público para cambiar los resultados de las políticas o, desde un punto de vista económico, para cambiar la distribución de bienes, servicios y oportunidades<sup>60</sup>.”

Finalmente, hay un conjunto de factores contingentes, como sería la presión de la sociedad por un hecho aislado, que puede obligar a la formación de alianzas no planeadas en torno al impulso de ciertas políticas. En el caso mexicano, los medios de comunicación influyen de manera importante en el escrutinio público y son muchos los hechos que pueden ser elevados como escándalos.

---

<sup>59</sup> Cynthia Bowling y Margaret Ferguson, “Divided Government, Interest Representation and Policy Differences: Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States” en *The Journal of Politics*, 63 (2001), pp. 181-187.

<sup>60</sup> Leonardo Curzio, “Toma de decisiones” en Tomas Miklos (coord.), *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, Instituto Federal Electoral-Siglo XXI editores, 2003, p. 168.

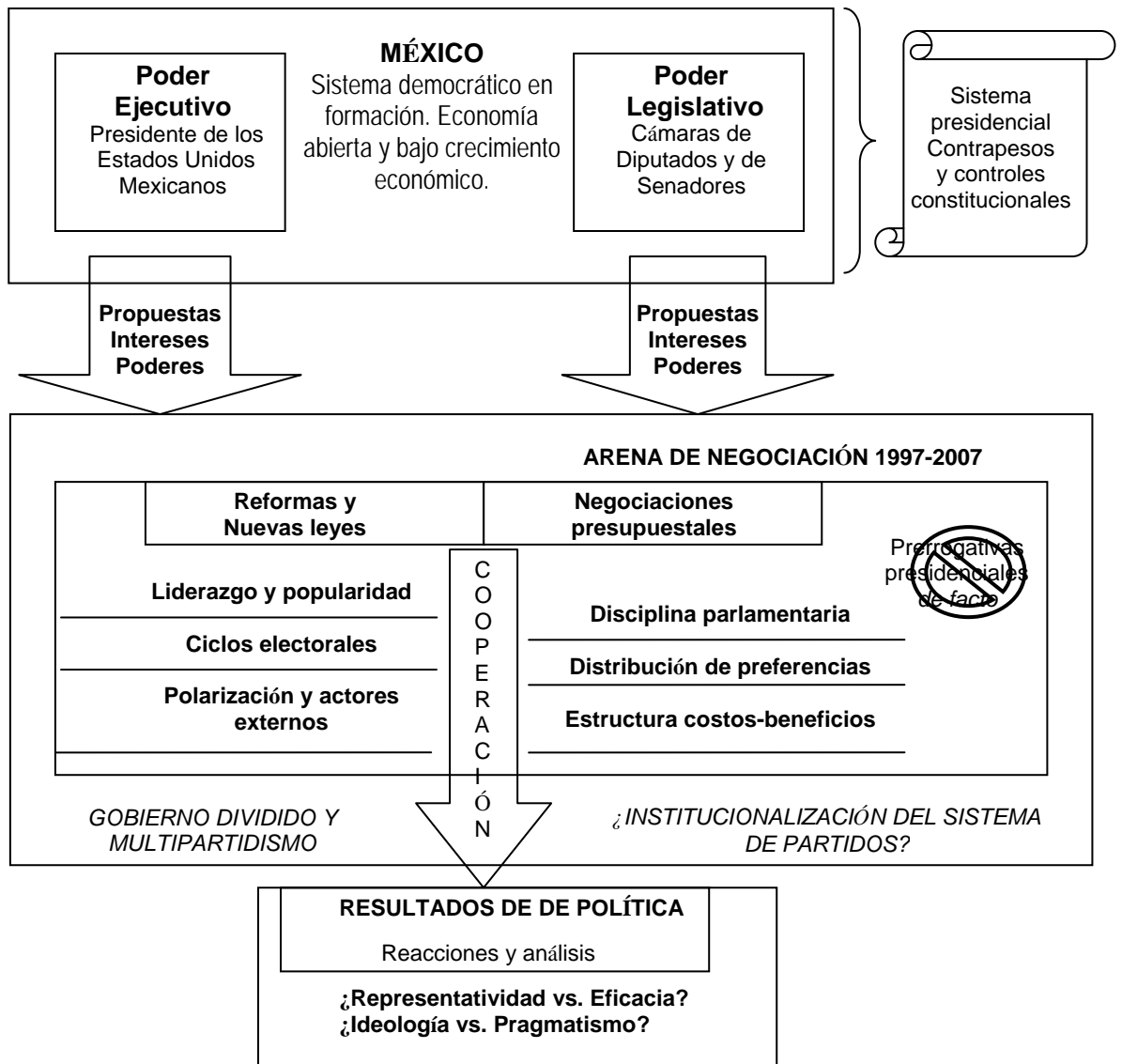
Podemos notar que las explicaciones a las conductas políticas en regímenes democráticos son variadas. La experiencia revela que en poco tiempo, los partidos y el presidente cambian su poder e influencia y pueden seguir diferentes estrategias. Revisaremos más adelante si es que hay un comportamiento más pragmático, si es que se ha antepuesto la representatividad a la eficacia y cuáles son los factores más importantes en la consolidación de mayorías.

### **II.2.2 México: entre el reparto de poder y la inexperiencia**

Para analizar la relación entre poderes en México, deben quedar claras algunas cosas. En primer lugar, los conflictos potenciales de los arreglos de gobierno dividido no se presentan en todos los casos. En segundo lugar, no confluyen todas las variables explicativas. Y, finalmente, los problemas del gobierno dividido en otros países y en el pasado, tienen sus causas específicas y sus soluciones. El caso norteamericano confirma, por ejemplo, que las instituciones democráticas se adaptaron exitosamente a la situación.

Este apartado pretende subrayar que el caso mexicano no es excepcional, destacando los factores que posibilitan el acuerdo y aquéllos, en la órbita de nuestra joven democracia, que complican los acuerdos en torno a grandes reformas.

El siguiente esquema resume las posibles explicaciones teóricas al comportamiento del Congreso, con las particularidades del caso mexicano:



Revisando el esquema, sobresalen algunos aspectos. En primer lugar, los contrapesos y controles constitucionales han cobrado importancia, aunque siguen siendo los mismos de décadas atrás. Los actores han cambiado, en las prácticas, los aspectos que les desagradan o que no les convienen, en vez de aprobar grandes reformas. Por lo tanto, el cambio institucional no es una variable que pueda tomarse en cuenta.

En la arena de negociación, se pueden descartar algunos factores explicativos y englobar a otros con ayuda de las características de nuestra incipiente democracia y de las reglas formales. Por ejemplo, aunque mucho se analice o se escriba sobre la popularidad y el liderazgo del ejecutivo, el trabajo que haga el presidente y su gabinete

con el Congreso es más importante, en la mira de importantes cambios, que el que haga con los medios o con la sociedad, la cual presiona de manera difusa.

En cambio, la disciplina parlamentaria se vuelve crucial. Los principales partidos siguen operando de manera vertical, ya que no ha sido aprobada la reelección de legisladores. Con esto, la distribución de preferencias queda subordinada a la disciplina, ya que la agenda es manejada por pocos.

En línea con las preferencias, las ideologías suelen quedar sumidas bajo la óptica de costos de los líderes de las bancadas, mientras que la representación efectiva de intereses ciudadanos disminuye.

En cuanto a la polarización y los actores externos, el caso mexicano confirma que aquéllos intereses que logran atarse a los actores más importantes, ya sean partidos políticos o al ejecutivo, no se verán seriamente afectados. Los congresistas, bajo esquemas de baja profesionalización e inexperiencia, suelen mirar el costo cercano mucho más que el beneficio futuro.

Los ciclos electorales son una variable fácil de identificar y están muy relacionados con la estructura de costos y beneficios políticos. De hecho, es la conjunción de estos factores la que sobresale más y la que se inserta mejor en la explicación de nuestra hipótesis.

Será en los siguientes capítulos donde seguiremos las discusiones, tensiones y consensos entre poderes y verificaremos cuáles han sido los factores más importantes en la construcción de mayorías.

Analizaremos en los siguientes capítulos los resultados de los primeros diez años de negociaciones bajo un nuevo equilibrio de fuerzas, e identificaremos las principales áreas de oportunidad, los rezagos y riesgos.

### CAPÍTULO III

#### LA NEGOCIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. 1998-2007

*No preguntemos si estamos plenamente de acuerdo,  
sino tan sólo si marchamos por el mismo  
camino. Johann W. Goethe*

Entramos a revisar los resultados en materia de negociación entre poderes. En primer lugar tenemos a los Presupuestos de Egresos, campo en donde claramente el presidente propone y la Cámara, en este caso la de diputados, dispone.

El interés por los procesos de negociación presupuestal ha ido en aumento, ya que en este tema el rol del Congreso es fundamental. A la par, ha crecido la preocupación por el ejercicio del gasto y la transparencia, aspectos en donde la fiscalización es muy



importante. A continuación revisaremos las atribuciones, estrategias y resultados de un proceso que ha adquirido una nueva dinámica y en el cual puede observarse cómo operan los contrapesos al ejecutivo.

Sobre las acciones del presidente, veremos cómo es que formula el proyecto de Egresos y en qué parte de la aprobación se inserta. En cuanto al Congreso, detallaremos las facultades de la Cámara de diputados y esbozaremos la situación presupuestal anterior a 1997.

Además, en el afán de encontrar la lógica de acción dominante y los intereses más fuertes, enumeraremos a los actores que pueden influir en la negociación y detallaremos algunos factores que limitan a los presupuestos a ser en gran medida predecibles e incrementales.

Finalmente, nos centraremos en las alianzas entre partidos más recurrentes y mostraremos algunas estadísticas que permitirán revisar los ramos más beneficiados y perjudicados. Recordemos que buscamos comprobar que el acuerdo sí existe, que sí hay cambios, pero que al mismo tiempo se imponen ciertas lógicas de acción, como respuesta a intereses alejados de la eficacia democrática.

## **II. 1 El Presupuesto de Egresos de la Federación**

La discusión del Presupuesto es esencial para la sociedad y para la administración pública. El ejercicio presupuestal es más que asignaciones de recursos, es un plan económico, social y hasta político que se traza para un año y que refleja intereses, prioridades y rutas de solución a los problemas que se consideran más importantes.

Los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) reintegran las contribuciones de la sociedad en forma de bienes y servicios públicos. Con la aplicación de programas y proyectos de inversión contemplados en el presupuesto, el Estado

intenta reducir las desigualdades sociales, dinamizar el desarrollo económico y otorgar un mínimo de privilegios y seguridades económicas a la sociedad.

Mediante el presupuesto, los gobiernos ordenan cuantitativa y cualitativamente sus ingresos y sus gastos, haciendo una estimación del monto de ambos conceptos. La revisión de los ingresos obtenidos y de los gastos efectuados, una vez concluido el periodo fiscal, permite verificar si el uso de los fondos públicos se apegó a las normas y si el ingreso fiscal se ajustó de forma razonable al pronóstico.

En la discusión del presupuesto los actores involucrados en la actualidad (como los partidos de oposición) tienen un peso real de decisión. Un aspecto importante a señalar es que en raras ocasiones fue revisada la normatividad en materia presupuestal, sobre todo la parte que regulaba los conflictos en que se pudieran presentar durante el proceso.

## **II. 1. 1 El papel del Ejecutivo: propuesta y persuasión**

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es una lista de los gastos que el gobierno federal podrá realizar en un año<sup>61</sup>. Debe contener una pormenorizada relación de los ingresos que recibirán las dependencias de los tres poderes y su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Además, contempla las participaciones y transferencias a los estados y municipios, así como el gasto necesario para el pago de deuda pública<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Existen ciertos principios en los que se basa el PEF. A saber, anualidad, unidad, universalidad, principio de no afectación de recursos, especialidad y equilibrio presupuestal. Más detalles en Jacinto Faya Viesca, *Finanzas públicas*, México, Porrúa, 1998, pp. 190-204.

<sup>62</sup> José Ayala Espino define al Presupuesto como el documento jurídico financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de

El monto final de lo proyectado en cada Presupuesto de Egresos corresponde a la cantidad de lo recaudado en la Ley de Ingresos. Esta ley contiene las cantidades económicas que el gobierno espera reunir para ejercer el gasto. El gobierno obtiene los recursos que necesita por medio de los impuestos y contribuciones, de los ingresos del petróleo, de la venta de bienes y servicios que producen empresas y organismos públicos, así como de los préstamos que contrata<sup>63</sup>.

Cabe señalar que la capacidad del gobierno para cobrar impuestos ha sido históricamente limitada. La eficiencia recaudatoria es baja debido a una alta evasión y elusión fiscal. El sistema tributario es complejo y poco flexible, además no ha alcanzado a cubrir a la economía “informal”.

Los recursos muestran una fuerte dependencia de los ingresos obtenidos de la extracción y exportación de petróleo, lo cual evidencia la dependencia de las finanzas nacionales al precio internacional del energético.

Pese a todo, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el principal instrumento de política económica, y la normatividad prevé varios arreglos para su negociación y ejecución<sup>64</sup>.

---

realizar las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado (*Economía del sector público mexicano*, México, UNAM, 1999, p.1).

<sup>63</sup> Por la naturaleza de los recursos, el Estado mexicano reconoce diversos tipos de ingresos. Los ingresos tributarios son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que fija en forma unilateral y obligatoria conforme a derecho. Los ingresos no tributarios son aquéllos que el gobierno obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes del dominio público o privado (productos) y de la aplicación de multas, recargos y otros similares (aprovechamientos). En tercer lugar están los ingresos del sector paraestatal, que dependen de la venta de bienes y servicios de organismos descentralizados y por concepto de las contribuciones a los organismos encargados de la seguridad social. Finalmente está el financiamiento, que puede ser interno o externo, dependiendo de si se trata de acreedores nacionales o extranjeros (Helena Hofbauer y Jorge Romero, *El ABC del Presupuesto de la Federación: retos y espacios de acción*, México, FUNDAR, 2002, pp. 9-10).

<sup>64</sup> En términos constitucionales, los preceptos que rigen la normatividad presupuestal son: Art. 31, fr. IV, Art. 71, Art. 72 fracción h), Art. 73 (fracciones VII, VIII y XXIX), Art. 74 (fracciones II, III y IV), Art. 75, Art. 126 y Art. 131 (María Amparo Casar, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, México, CIDE, 2002, pp. 4-5).

Según Gabino Fraga, los efectos que produce el Presupuesto de Egresos de la Federación son:

-El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos;

-El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe presentar ante el Legislativo;

-El Presupuesto produce el efecto de descargar responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos;

-El Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene<sup>65</sup>.

Shugart y Carey elaboraron una categorización de los poderes legislativos formales de los presidentes. Para el caso mexicano sobresale la debilidad del ejecutivo en cuanto a los poderes presupuestales<sup>66</sup>.

En perspectiva comparada, además de México, solamente Costa Rica y Honduras prohíben el veto del ejecutivo de manera explícita en lo que se refiere a la legislación presupuestal.

Otra característica que distingue a México es que, a pesar de que la Constitución estipula la obligación del Congreso para examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, no indica las sanciones ni soluciones claras en caso de

---

<sup>65</sup> Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, p. 333.

<sup>66</sup> Entre los sistemas presidenciales existe una gran variación en la autoridad presupuestaria del presidente. En algunos sistemas el presidente prepara el presupuesto y la asamblea no puede hacer enmiendas a la propuesta. En otros casos, el presidente prepara el presupuesto y la asamblea puede reducir, pero no aumentar la cantidad de ramos presupuestales. Aun en otras ocasiones, el presidente está autorizado para fijar límites superiores para el gasto total y la asamblea está restringida porque sus enmiendas no pueden sobrepasar esos límites. En otros casos, la asamblea puede aumentar las asignaciones de gasto, pero sólo si autoriza también nuevas fuentes de ingresos. Finalmente existen casos en los que la asamblea goza de una autoridad ilimitada para preparar o enmendar el presupuesto. (Matthew Shugart y M. J. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 131-164).

que el Congreso no cumpla con esta tarea por falta de acuerdo<sup>67</sup>. Con excepción de lo dispuesto en el artículo 75 de nuestra Carta Magna que señala: "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo". Esto significa que el pago de nóminas puede estar cubierto, pero no habla del resto.

Sobre la posibilidad de que llegado el plazo fijado por la ley (31 de diciembre) el gobierno no pueda recaudar impuestos ni ejercer el gasto, los especialistas en temas jurídicos exigen una solución clara.

Debemos identificar cuatro etapas en el proceso presupuestal. En primer lugar está la formulación, después está la discusión y aprobación del presupuesto. En tercer lugar tenemos el ejercicio del gasto y, finalmente, la revisión de la cuenta pública. Nos centraremos en las primeras dos etapas, ya que en ellas puede verse el esfuerzo del ejecutivo y la negociación entre poderes.

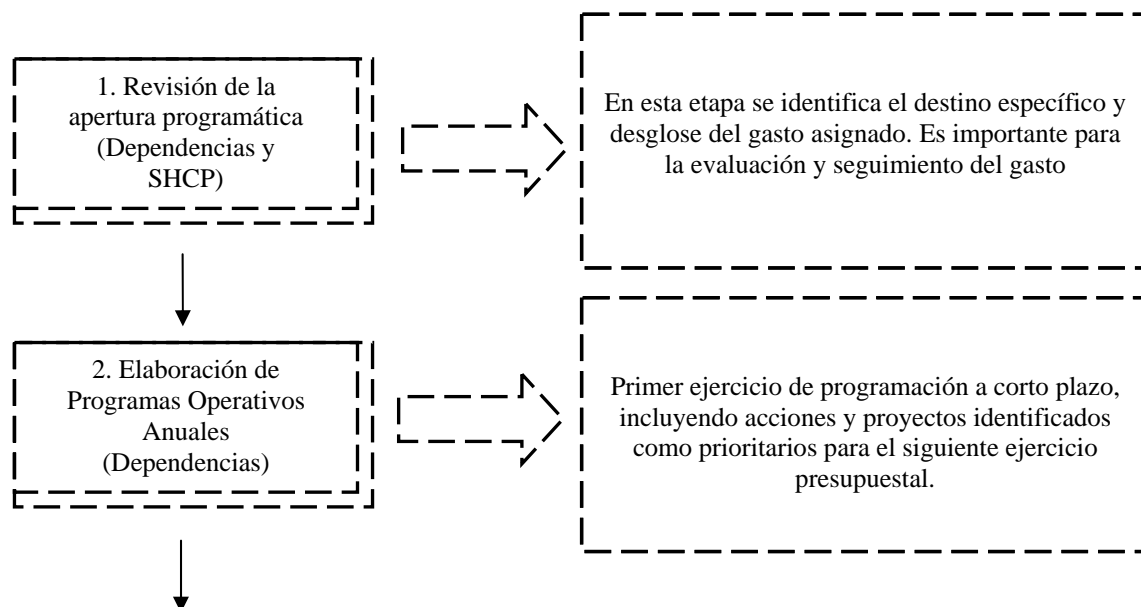
Antes de 1976, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) era la encargada de preparar el presupuesto y la cuenta pública. En ese año se fundó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y se le asignó la tarea de planeación centralizada del gobierno y la preparación del presupuesto federal, aunque Hacienda

---

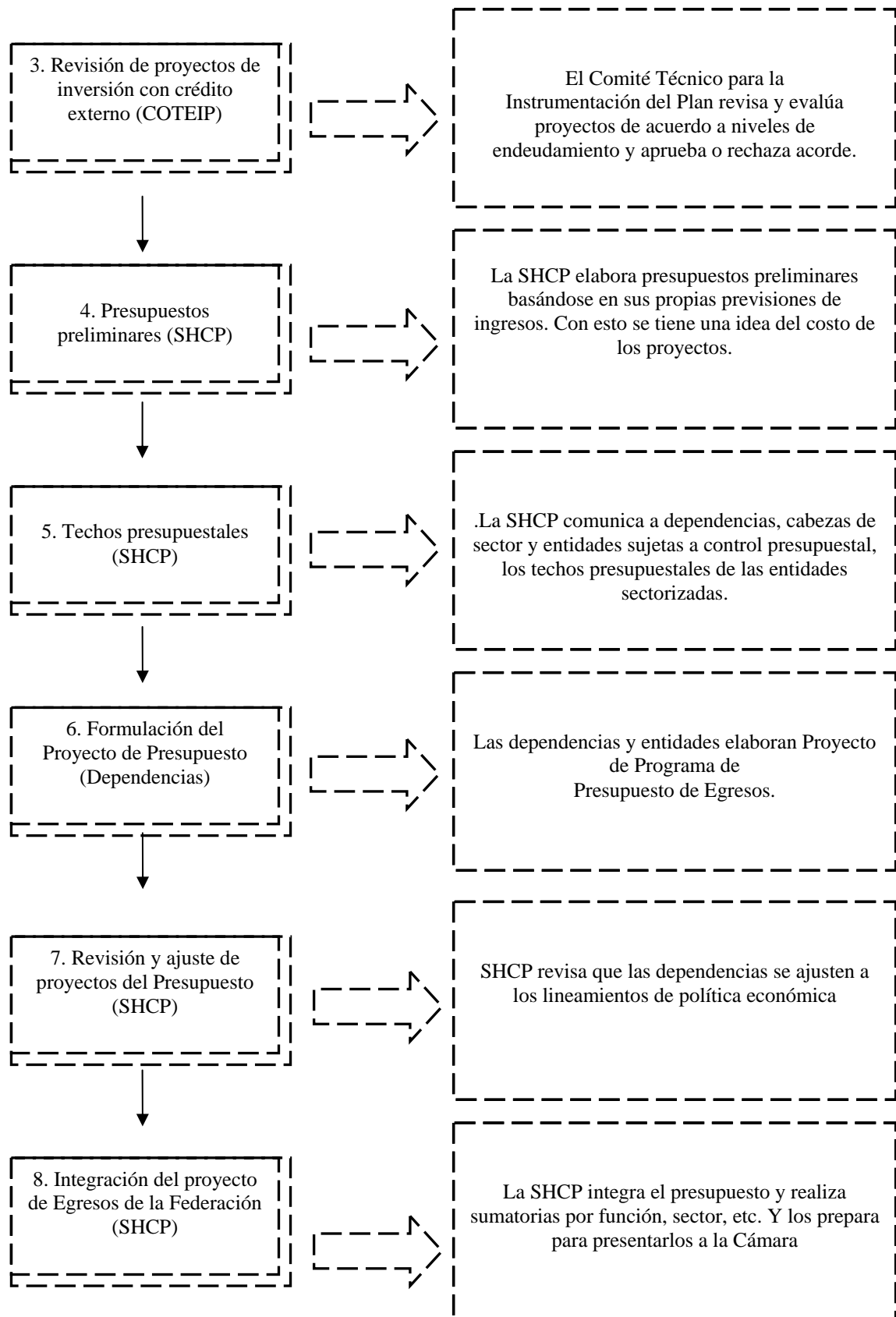
<sup>67</sup> La mayoría de los países presidenciales han adoptado la norma de que en caso de no aprobación por el Congreso, el presupuesto del año anterior siga en vigor. Otros países tienen reglas distintas dependiendo de si la iniciativa del ejecutivo es rechazada (en cuyo caso el presupuesto del año anterior entra en vigor) o no es aprobada a tiempo (en cuyo caso entra en vigor el presupuesto por el ejecutivo). (María Amparo Casar, *El proceso de negociación presupuestal...*, pp. 8-9).

continuó ejerciendo en realidad los gastos. La SPP fue desmantelada en 1992 y sus funciones presupuestales fueron transferidas de nueva cuenta a la SHCP<sup>68</sup>.

En México, la fase de formulación se puede subdividir en ocho momentos. Aquí tenemos un esquema:



<sup>68</sup> Jeffrey Weldon, "El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo", *Perfiles Latinoamericanos*, 10 (1997), p. 103.



69

<sup>69</sup> Helena Hofbauer y Jorge Romero, *op. cit.*, pp. 34-35.

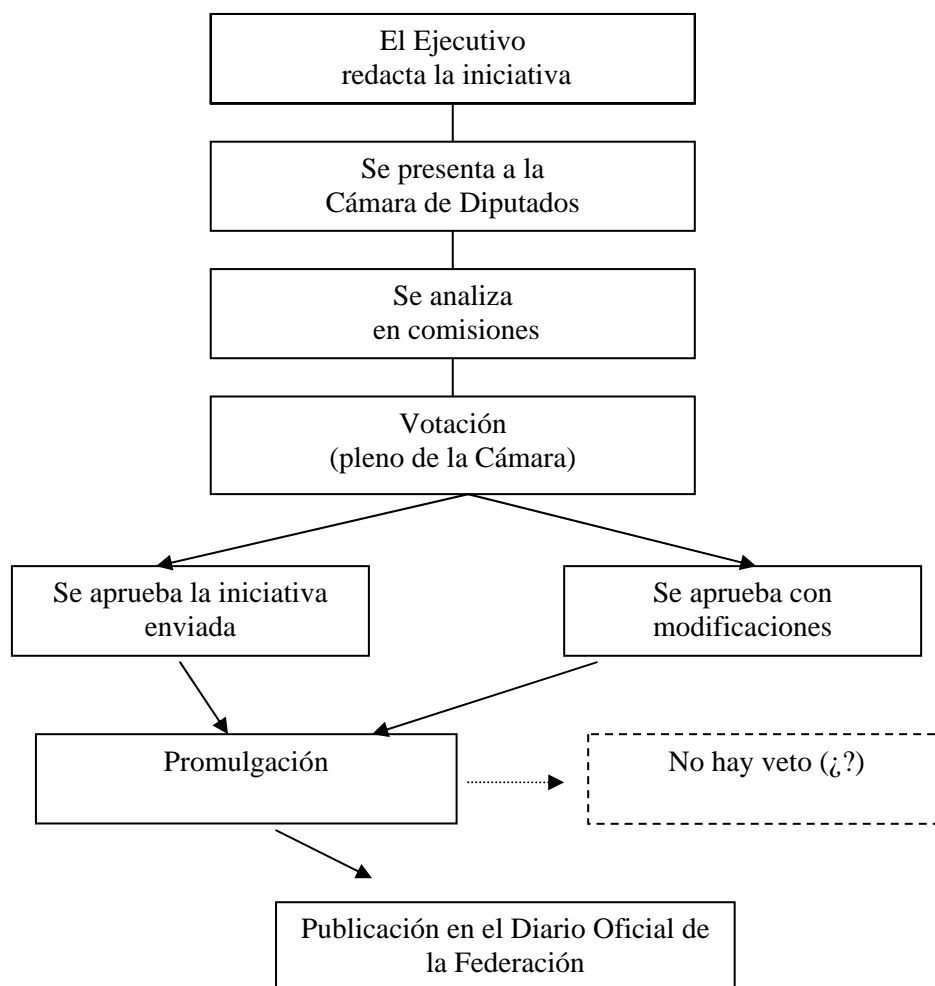
Podemos darnos cuenta de que la SHCP requiere de un análisis minucioso de las variables económicas y de cierta preparación. Es una de las grandes ventajas la información y experiencia con la que cuentan las agencias del gobierno. Cabe señalar que el presidente, aunque no sepa a detalle los montos, marca los gastos prioritarios de su administración.

La iniciativa es enviada por la presidencia cada año. El documento que el Ejecutivo presenta al Congreso es un Proyecto de Presupuesto que contiene una exposición de motivos, un proyecto de decreto y conjunto de tomos en donde se desgrega la información presupuestal.

El Proyecto de Presupuesto se acompaña de otros instrumentos como parte de un “paquete económico”, que incluye una iniciativa de Ley de Ingresos y los Criterios Generales de Política Económica, documento que establece la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales. En ocasiones se incluyen propuestas de reforma fiscal, con el objeto de ampliar la base recaudatoria.

Hay que señalar que, constitucionalmente, sólo el presidente puede someter a la aprobación del Congreso la iniciativa de Presupuesto de Egresos. La cual sigue el siguiente proceso:





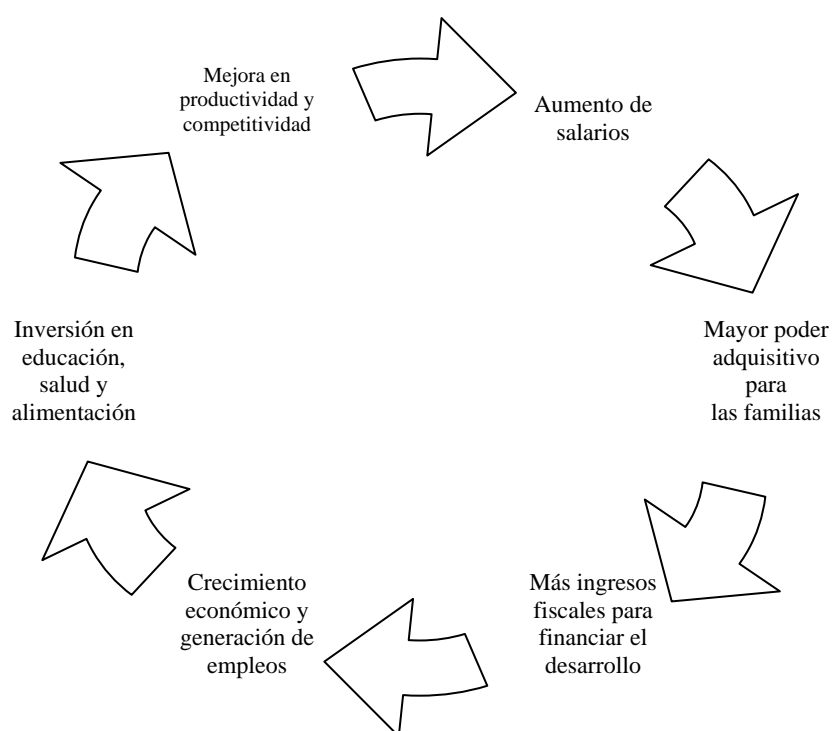
Por más bien hecha que esté la propuesta del presidente, recibirá críticas, ya sea por su conservadurismo, por los sectores que recibieron recortes o por las nuevas partidas.

El ejecutivo no puede fiarse de la aprobación de su iniciativa. Aunque cuente con el apoyo de su partido; al ser minoría, debe coordinarse con los líderes de la oposición y convencerlos, o en determinado caso, negociar su propuesta. Es así como se instala un ambiente de incertidumbre en torno a cada debate presupuestal, en donde los argumentos y la decisión de los partidos de oposición es fundamental.

Las dificultades en el presupuesto radican en la disparidad entre el proyecto presidencial de egresos y el plan que se aprueba. Debemos tener en cuenta que son

miles de millones de pesos los que pueden redistribuirse y que son muchos los ramos y las necesidades que deben atenderse.

En el debate presupuestal la justificación de ambos poderes suele ser la misma: estabilidad y crecimiento que se traduzcan en el bienestar de los ciudadanos. Hay que señalar que el ejercicio eficaz y eficiente del presupuesto, permitirá entrar en círculos virtuosos socio-económicos, uno de los cuales se puede ver:



70

El presupuesto debe entenderse como inversión. Ya sea a corto o largo plazo, sus repercusiones en la economía y en la sociedad se verán manifestadas. Sin embargo, no se puede aumentar el gasto en todo al mismo tiempo y gran parte de los recursos se ocupan en el *gasto corriente*.

Veremos más adelante, cuáles han sido las prioridades de los legisladores y sus justificaciones.

<sup>70</sup> Paulina Lomelí, “Crecimiento económico y bienestar social”, *Bien Común*, núm. 119, pp. 39-43.

## II. 1. 2 El poder Legislativo: el “poder de la bolsa” y composición

El llamado “poder de la bolsa” puede definirse como la facultad de las instituciones legislativas de intervenir directamente en las políticas de ingresos y egresos de un país.

En nuestro país, la política de ingresos, conformada por la Miscelánea Fiscal y la Ley de Ingresos, debe ser aprobada por mayoría simple en las dos cámaras. Por su parte, la discusión del Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

La capacidad de modificación del proyecto de egresos del Ejecutivo es casi ilimitada. Los congresistas pueden alterar los montos, siempre y cuando cumplan con el artículo 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que contempla que “a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de Presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal”.

Cabe aclarar que existen algunas limitaciones políticas, no legales, para que el Congreso haga cambios amplios al presupuesto. En primer lugar, la Cámara de diputados se elige cada tres años, lo que deja dos negociaciones (la primera y la última) marcadas por los ciclos de contienda electoral. El interés por mantener estable a la opinión pública y los niveles de respaldo a los partidos políticos se hace presente, sobre todo en los años que marcan la conclusión de los trabajos de la legislatura.

En segundo lugar, es relativamente corto el tiempo que tienen los legisladores para aprobar un documento tan amplio y complejo como lo es el PEF, además de que cuentan con menos información y recursos que el ejecutivo.

Finalmente, un rasgo que caracterizó al Congreso por décadas fue su escasa profesionalización. Fue hasta 1998 que se creó la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, como un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relativa a las finanzas públicas<sup>71</sup>.

El arreglo de mayoría simple, a diferencia de la mayoría calificada, que contempla dos tercios de la Cámara para reformar la Constitución, parecería no muy complicado de alcanzar, sin embargo, la composición partidista de la legislatura es crucial.

A continuación se presentan los asientos que tuvo cada fuerza política en el Congreso de la Unión en el periodo 1997-2007:

Partido	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados
Año	1997-00	1997-00	2000-03	2000-06	2003-06	2006-12	2006-09
PRI	<b>239</b>	<b>76</b>	<b>211</b>	<b>60</b>	<b>224</b>	33	104
PAN	121	32	206	46	151	<b>52</b>	<b>206</b>
PRD	125	16	50	15	97	26	126
PT	7	2	7	1	6	4	16
PVEM	8	1	17	5	17	6	19
CD			4	1			
PSN			3				
PAS			2				16
CONV					5	6	
N ALI						1	9
ALTERN							4

Elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral

Con excepción del Senado en los últimos tres años de gobierno priísta, no hemos presenciado nuevas mayorías de un mismo partido, ni siquiera simples, en todo el periodo que nos interesa. Hay que destacar que la oposición no siempre actuará en *bloque* y que suelen ser distintas las apuestas y preferencias de cada partido, lo que abre la posibilidad de varias alianzas.

<sup>71</sup> Esta unidad pasó a constituirse como Centro de Estudios de Finanzas Públicas. Este centro no está facultado para dar orientaciones, recomendaciones o definir acuerdos. En la actualidad son varios centros de apoyo al legislativo en diferentes materias. Para más información, consultar: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio)

Es ante esta composición equilibrada de fuerzas, que podemos tener varios escenarios. En primer lugar estaría la aprobación del proyecto del Ejecutivo, sin cambios sustanciales, por todas las facciones involucradas. Después tenemos la aprobación consensuada del presupuesto pero con cambios significativos. En este caso suele no existir un pacto único, sino negociaciones particulares. A continuación está la aprobación por parte del partido en el poder y por otro, u otros partidos, que permitan alcanzar la mayoría y que consideran que pueden cosechar más beneficios de la alianza con el presidente que con el resto de la oposición. En otro caso, una alianza de la oposición es la que aprueba el proyecto, evidentemente con cambios importantes en las partidas, sin el apoyo del partido del ejecutivo. Finalmente existe la posibilidad de que los partidos no alcancen un acuerdo, situación que entraña gran tensión y problemas de tipo jurídico y fiscal, pero que a la fecha no hemos presenciado. Es importante destacar que la aprobación del Presupuesto, a diferencia de otros proyectos de legislación, no puede posponerse indefinidamente.

En México, la aprobación del presupuesto pocas veces significó rupturas entre poderes o trajo inestabilidad política. Aunque fueron acciones estrictamente anticonstitucionales, presidentes como Álvaro Obregón y Venustiano Carranza vetaron los presupuestos salidos de la Cámara<sup>72</sup>. Pese a esto, la Cámara dejó de modificar sustancialmente las partidas a partir de los años cuarenta.

La discusión presupuestal anterior a 1997 era predecible en muchos aspectos. La conformación prácticamente monopartidista del Congreso y la disciplina del partido dominante cancelaba los desacuerdos.

Desde el momento en que el presidente del país se erigía como líder del partido, la posición de los legisladores respecto a las políticas presidenciales fue de absoluta

---

<sup>72</sup> James Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, Cal., University of California Press, 1967, pp. 30-32.

subordinación. Jeffrey Weldon relaciona las facultades del ejecutivo con los resultados de la política presupuestal. De acuerdo con este autor, cuando están presentes las condiciones para un presidencialismo metaconstitucional, el ejecutivo introducirá su proyecto a tiempo, es más probable su aprobación; será aprobado en menos tiempo y con menores ajustes, además de que el presidente no ocupará el veto<sup>73</sup>.

En efecto, los legisladores aprobaban de manera casi automática las iniciativas presidenciales de ingresos y gastos. La legislación financiera anual pasaba sin modificaciones sustanciales o contrarias a las preferencias del ejecutivo. Encontramos en los presupuestos finales cambios a la redacción y recomendaciones; la labor era simple y no provocaba conflictos.

Aquí se presenta un cuadro con las modificaciones hechas a la iniciativa presupuestal del Ejecutivo en los años anteriores a 1997:

<b>Año*</b>	<b>Cantidades</b>	<b>Modificaciones administrativas, de redacción y formato</b>	<b>Recomendaciones</b>
1981	No	No	Sí
1982	No	Cambios a la clasificación sectorial del gobierno federal	No
1983	Disminuye 0.8% el ramo 23	El presupuesto del Poder Legislativo se presenta de manera separada	No
1984	No	Se da autoridad a SPP para promover la disolución de entidades paraestatales	No
1985	No	Cambios de redacción	No
1986	Ramo 23 aumenta 0.9% Artículo 2 aumenta 0.12% Artículo 6 baja 0.1%	Hay movimientos presupuestales como resultado de la desaparición del IMCE	No
1987	No	No	No
1988	Artículo 2 baja 9.8% Artículo 3 aumenta 2.9% Artículo 4 baja 2.8% Artículo 6 baja 6.08% Artículo 7 baja 15.4%	No	No

<sup>73</sup> “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico” en Scott Morgensten y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 377-410.

1989	No	Cambios de redacción y formato a varios artículos	No
1990	Artículo 2 baja 0.01% Artículo 4 aumenta 5.2%	Cambios de redacción	No
1991	Artículo 2 baja 0.01% Artículo 4 aumenta 3.9%	Cambios de redacción	No
1992	Artículo 2 baja 0.05% Artículo 4 aumenta 17.5%	Redacción y formato. Un artículo transitorio cambia para proveer de recursos al IFE y al poder legislativo	No
1993	No	No	No
1994	No	Redacción	Se prevé aumento presupuesto del poder Legislativo
1995	Artículo 8 sube 0.4%	Cambios al formato	No
1996	No	Redacción	No

\*Año en que el presupuesto del siguiente año se aprueba

Fuente: Luis Carlos Ugalde, "La aprobación del presupuesto", *Enfoque*, suplemento del diario Reforma, 31 de agosto de 1997, p.11

A esta situación se le ha convenido en denominar "abdicación" al poder de la bolsa<sup>74</sup>. Si bien había certeza y mínimo *roce* entre poderes; el Presupuesto de Egresos se mantenía como tema exclusivo de la esfera más alta del poder. Queda destacar que la discrecionalidad burocrática y la falta de vigilancia legislativa fueron rasgos que acompañaron la ejecución de los gastos.

El Congreso, ya como institución independiente, ha tenido frente a sí el reto de consolidar presupuestos equitativos. Su labor no es del todo sencilla, ya que varios riesgos se mantienen en el aire, como podrían ser la intransigencia, la tendencia a bloquear y la complacencia de intereses particulares sobre los generales.

El control sobre el destino del gasto público conlleva la carga de responder a varios actores y de cubrir ciertas expectativas. En el siguiente apartado revisamos a los grupos que ven en el PEF una oportunidad para obtener beneficios, además de algunas factores exclusivos al debate presupuestal.

<sup>74</sup> Para más información sobre la reducida influencia del poder legislativo en los presupuestos revisar a Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni, "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México. Una primera aproximación", *Política y Gobierno*, 5 (1996), pp. 503-528.

### II. 1. 3 Actores y factores externos

En las etapas de formulación y negociación presupuestal tanto los actores como los intereses se han diversificado. Centrémonos en los actores que pueden ejercer cierta presión en el Congreso y en el ejecutivo y las formas en cómo actúan.

En primer lugar están los sectores de la burocracia, que participan activamente en el reparto de recursos. Se puede decir que su papel es importante, pero limitado, ya que está comprendido en la etapa de formulación; pese a ello, los cuerpos burocráticos mexicanos centran su estrategia en el propósito de recibir, al menos, los recursos del año anterior. Cabe recordar que cada dependencia o Secretaría recibe presiones de parte de los sectores de la sociedad que atiende.

Los partidos políticos son ya actores centrales que, de acuerdo con Guy Peters, tienen agencias favoritas a las cuales asignar recursos<sup>75</sup>. El sistema de partidos vuelve necesarias las coaliciones en la discusión de las partidas, aunque debemos precisar que algunas decisiones presupuestales se toman de manera unánime.

Las coaliciones no siempre se forman por los diputados del bloque opositor. Los legisladores (sobre todo de la oposición) no están obligados siempre a sumarse a la propuesta de su partido. La disciplina partidista y la representación de los intereses de cada diputado son aspectos importantes en lo que refiere a este aspecto.

A las dependencias gubernamentales y a los partidos se suman los gobernadores estatales que, en lugar de esperar las asignaciones que les corresponden, buscan influir en las disposiciones federales. La CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores)

---

<sup>75</sup> Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 414-415.



es una expresión del poder estatal que desea involucrarse en decisiones importantes como el presupuesto<sup>76</sup>.

La presión de los gobernadores se ha reflejado en cambios en el presupuesto. Las transferencias a estados y municipios han aumentado. Aunque esto no corrige la dependencia en los recursos federales ni la habitual falta de transparencia en el manejo de las finanzas públicas locales, es un factor importante en el resurgimiento de los gobernadores como piezas importantes del sistema político.

Después están los grupos de empresarios, que por lo general apuestan al conocimiento y experiencia de las instancias del gobierno y suelen respaldar la iniciativa presidencial. Por un lado, algunos critican seriamente la negociación del presupuesto. Consideran que una mala distribución pone en riesgo los factores de estabilidad económica, puede tener efectos negativos en la paridad peso-dólar, así como provocar la reducción de la inversión extranjera directa y el nerviosismo en los mercados bursátiles. Por otro lado, otros acuden al Congreso a defender sus intereses:

Como nunca, en la más reciente aprobación del presupuesto federal fue posible ver pasear por las Cámara de Diputados y de Senadores, a representantes de la iniciativa privada, con el fin de evitar modificaciones en la legislación fiscal que los perjudicaran. Esta práctica añeja en los Estados Unidos se ha venido imponiendo en México como una necesidad durante los últimos años<sup>77</sup>.

Hay que señalar que la práctica del cabildeo es frecuente. En la Cámara convergen entidades públicas como las dependencias del gobierno federal y del poder judicial, así

---

<sup>76</sup> La CONAGO propone el diseño de políticas públicas para el fortalecimiento del federalismo y de los procesos de descentralización. (...)Tiene dentro de sus objetivos el realizar los proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos para deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos relativos a: política presupuestaria, criterios para la transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, costo de los servicios públicos, políticas de inversión pública, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, fortalecimiento a los Gobiernos Locales y relaciones intergubernamentales (*Fundamentos básicos*, CONAGO, México, 2000).

<sup>77</sup> Roberto Remes resalta a los cabilderos de las empresas telefónicas que lograron echar abajo la mayoría de los impuestos telefónicos, por un solo voto en la discusión de la ley de Ingresos para 2003 (“Danza con Lobby”, *Los Congresistas*, 2(2002), p. 7).

como gobiernos de los estados y del Distrito Federal, además de asociaciones de municipios y alcaldes. En cuanto a los privados, acuden empresas como FEMSA, Telmex, las televisoras, las cámaras empresariales como la Coparmex y algunos despachos especializados en lobbying. Finalmente, se presentan sindicatos de todo tipo, diversas organizaciones civiles y los mismos partidos políticos<sup>78</sup>.

Es dentro un complejo entramado de actores en que se desarrolla la actividad legislativa. No podemos olvidarnos de la sociedad en general, que suele exigir menor gasto electoral y burocrático, y evidentemente, menos impuestos.

Una vez descrito el cuadro de actores e intereses, es necesario analizar algunas condicionantes y procesos que convergen en la aprobación anual del Presupuesto de Egresos.

Hasta hace poco el tiempo para discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos era considerado un problema, el Congreso disponía de un mes para la discusión y la premura se reflejaba en inconsistencias visibles en la redacción y sobre todo en los montos. Esto se solucionó apenas en 2004<sup>79</sup>.

En cuanto a los gastos irreductibles hay que decir que gran parte del gasto está predestinado y que sólo se cuenta un estrecho margen de maniobra presupuestal. Varios autores afirman que sólo entre el 10 a 13% de los egresos contemplados en el presupuesto son susceptibles a modificaciones<sup>80</sup>. Los compromisos, programas y proyectos impulsados por las anteriores administraciones generan una inercia que el proceso presupuestal no puede esquivar.

---

<sup>78</sup> Alfonso Del Rosal y Hermosillo, *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildío y la disciplina de los legisladores federales*, México, UNAM- Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 133.

<sup>79</sup> Francisco J. Vega Rodríguez en "Ciclo presupuestal, rendición de cuentas y calidad del gasto público" considera que el cambio fue positivo, pero que quedó incompleto. (*Bien Común*, núm. 119, pp. 23-28).

<sup>80</sup> Helena Hofbauer, *op.cit.*, pp. 32-33

Un factor muy importante es el cuidado de las finanzas públicas. El presupuesto contempla cubrir erogaciones de deuda pública y de saneamiento financiero. Aunque estos son gastos elevados y tienden a superar en algunos casos las percepciones del poder legislativo y del judicial, son prácticamente irreductibles.

La economía juega un papel muy importante. El presupuesto es una *proyección*, ya que está sujeto a lo que se pueda recaudar de las actividades económicas nacionales, las cuales están sujetas a los vaivenes de la dinámica internacional. Ante esto, el gobierno se encuentra en desventaja, ya que por sí solo es incapaz de darle un giro a la economía. Cabe recordar la dependencia a las exportaciones que se ha acentuado con la liberalización económica.

Los elementos anteriores no favorecen cambios en el “rumbo” del presupuesto; la eficiencia se queda estancada y al final se integran presupuestos repetitivos e incrementales. La práctica de los modelos ofrecidos por Aaron Wildavsky<sup>81</sup> es complicada con un panorama como éste.

En síntesis, la red de intereses en torno al presupuesto se ha extendido; al sumar los mecanismos y las condicionantes económicas, encontramos una negociación presupuestal con límites, donde una posible reorientación adquiere particular importancia.

Con el PEF, a diferencia de otras leyes, estamos ante un campo limitado de acción, de ganadores y de perdedores. El Presupuesto es finito y sus efectos son mayormente positivos, por lo que son pocas las externalidades negativas que como política pública ofrece.

---

<sup>81</sup> La presupuestación por programas, presupuestación de base cero y la gerencia por objetivos son alternativas a presupuestos rígidos que son repetitivos. Más detalles en Peters, *op. cit.*, pp.415-424.

## **II. 2 La repartición de los recursos 1998-2007**

### **II. 2. 1 Arreglos y resultados**

Pasemos ahora a describir los arreglos a los que se pudieron llegar en la Cámara al discutir cada paquete económico. Se hará énfasis en las condiciones en las que se presentó cada proyecto así como en el grupo de partidos que aprobó la iniciativa. Un seguimiento puntual de los montos reasignados, además del tiempo que llevó a los legisladores ponerse de acuerdo completará este análisis.

La conformación de la Cámara en 1997 generó gran expectación e incertidumbre en torno a la capacidad de los actores políticos para llegar a consensos. Durante la complicada instalación de la LVII Legislatura, en la que el PRI no se presentó, la oposición estableció un sistema rotatorio en los órganos de gobierno de la legislatura; además, se renovó la composición de las comisiones, estableciendo que ningún partido podría tener mayoría dentro de cada una de las mismas.

El paquete presupuestal para 1998 representaba el primer gran reto para los poderes. En la Cámara de diputados se aprobó una reducción a la tasa de IVA (del 15 al 12%) pero esta propuesta fue derrotada en el Senado por la mayoría priísta. La Miscelánea y Ley de coordinación fiscal fueron aprobadas por todos los partidos, mientras que la Ley de Ingresos y el PEF salieron adelante con la alianza PRI-PAN.

Dentro de los cambios, aumentó el ingreso a municipios en más del 50% respecto a 1997. Se modificaron 11 ramos y, como proporción del total, se modificó el 0.29%. Cabe señalar que no fue necesario ningún periodo adicional de sesiones.

En la negociación del presupuesto de 1999, los partidos de oposición no se coaligaron aunque fue necesario convocar a un periodo extraordinario. La alianza PRI-PAN aprobó las cuatro iniciativas del presidente (Miscelánea, Ley de Ingreso, Ley de

Coordinación Fiscal y Decreto de Presupuesto) y los cambios fueron más que el año anterior. El PAN logró frenar la aprobación de un impuesto telefónico propuesto por la presidencia. Se intervino en la distribución de recursos a 37 ramos y fue reasignado poco más del 1%. Se redujeron casi 800 millones de pesos entre el IFE y el Fondo para Desastres Naturales, además de que se creó el Ramo General 34 sobre las Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

En los debates para el paquete económico del año 2000, aparecieron dos factores importantes. El primero tenía que ver con la cercanía de las elecciones federales y el segundo fue la alteración en la composición de la Cámara, en donde partidos minoritarios quedaron en situación de “fiel de la balanza” entre el PRI y el bloque PAN-PRD.

Las controversias giraron en torno al monto de recursos asignados a los estados, la partida para el IPAB y el gasto social. El PAN tenía la disyuntiva de apoyar al PRI, teniendo presente la cercanía de los comicios. En la aprobación de la Ley de Ingresos, la fracción panista se dividió (votando 27 diputados a favor y 84 en contra), aunque no fue determinante en el resultado, ya que el resto de la oposición pasó esta legislación.

Los analistas destacan la alianza PRI-PRD en la aprobación de 12 de las 16 votaciones adicionales referentes a artículos reservados y adiciones en materia de ingresos. La explicación más usual fue la aceptación, por parte del PRI, de un techo de endeudamiento de 6 mil millones de pesos para el Distrito Federal, ya gobernado por el PRD.

Al terminar el periodo ordinario no hubo acuerdo y se convocó a un periodo extraordinario en donde prevaleció el empate entre fuerzas. Fue hasta un segundo periodo extraordinario donde se votó el presupuesto en lo general, que pasó con una

amplia mayoría, y se hicieron 14 votaciones adicionales sobre los puntos de controversia. En diez de ellas la oposición se unió en contra del PRI.

En términos reales fueron pocas las reasignaciones. Ningún ramo de la administración central fue modificado, mientras que el Poder Judicial fue el más perjudicado<sup>82</sup>. Sobresale la creación del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) a iniciativa de un grupo de gobernadores que acudieron al Congreso<sup>83</sup>.

Las experiencias de negociación presupuestal durante la LVII Legislatura (1997-2000), marcaron la cercanía del PRI y del PAN en temas económicos, así como la importancia de la disciplina partidista. Se sortearon las dificultades y el presidente, con el apoyo del Senado, pudo frenar las iniciativas de ingresos de la oposición.

Podemos notar que en los primeros años la negociación se politizó. Los actores enfrentaban una situación inédita y, en primera instancia, buscaban calcular el “costo” de su cooperación. Las negociaciones pasaron por conflictos y por una variedad notable de declaraciones que enrarecían el ambiente. Lo anterior es reflejo de la inexperiencia y por la anteposición del cálculo político a cualquier otra cosa.

En julio del año 2000, el PRI dejó la presidencia y los resultados electorales no arrojaron mayorías en las Cámaras. Por obvias razones, el comportamiento y la habilidad para negociar por parte del ejecutivo fueron variables a seguir durante todo el sexenio.

---

<sup>82</sup> Laura Sour, *et. al.*, *Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003*, México, CIDE, pp. 6-11. (*Documento de Trabajo, División de Administración Pública 142*).

<sup>83</sup> El PAFEF fue incluido por la Cámara de diputados para el paquete económico de 2000 con un monto de 6,780 millones de pesos. En 2001 y 2002 el ejecutivo no lo consideró en su proyecto, pero igual la Cámara lo pasó y aumentó el monto a 14,700 millones. En 2003 deja de ser subsidio y pasa a ser transferencia, creándose el RAMO 39. Estos recursos, que ya para el PEF de 2006 ascendían a más de 22 mil millones, se destinan a la inversión en infraestructura física, al saneamiento financiero, a la modernización de catastros y sistemas de recaudación locales, a fortalecer proyectos de investigación científica y para los sistemas de Protección Civil de los estados.

El paquete económico para el año 2001 fue aprobado por consenso de todas las fuerzas políticas en periodo extraordinario. Pese al desencanto por perder la máxima investidura de gobierno, el PRI decidió cooperar con el gobierno entrante en este aspecto. La popularidad y las expectativas en torno al recién presidente electo fueron aspectos relevantes. Los ramos más desfavorecidos fueron el IFE, el Poder Judicial y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Al finalizar el primer año de esta legislatura, ya se habían reasignado más recursos que en toda la legislatura anterior. Los aumentos más significativos se dieron en las Previsiones y Aportaciones para los sistemas educación básica, normal, tecnológica y de adultos, así como para SAGARPA y las Provisiones Salariales y Económicas.

El año 2001 se caracterizó por una desaceleración económica importante que se reflejó en un proyecto de presupuesto “austero” para 2002. Las tensiones entre poderes se elevaron y fue hasta entrada la madrugada del 1ro. de enero de 2002 que se aprobó el presupuesto por consenso<sup>84</sup>.

En este paquete económico sobresalió la coalición PAN-PRD, partidos opuestos en el espectro ideológico, en materia de ingresos principalmente. Representantes de estos partidos celebraron esta unión y consideraron que el PRI “pasaba” finalmente a la oposición, al ver frenada la mayoría de sus propuestas.

Las intensas negociaciones se tradujeron en una reasignación de 69 mil 500 millones de pesos. El 65% de los ramos recortados para el PEF de 2001 volvieron a ser recortados. Se favoreció sensiblemente el ramo de Previsiones Salariales y Económicas (81.3% más de la propuesta del presidente) y las Participaciones Federales a Entidades y Municipios.

---

<sup>84</sup> Como situación peculiar, se ordenó desconectar el reloj electrónico del salón de plenos de San Lázaro (Roberto Garduño y Ciro Pérez Silva, “Bloque de diputados deja fuera al PRI en la asignación y manejo del presupuesto” en *La Jornada*, México, 2 de enero de 2002).

Para el proyecto de egresos de 2003 reapareció el factor electoral y la negociación no atravesó por mayores inconvenientes. Después de varios años, no fue necesario un periodo extraordinario de sesiones e incluso el presidente felicitó al Congreso por su comportamiento “ejemplar”.

La mayoría de los legisladores votaron a favor de un presupuesto que recortó recursos a los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) y al Poder Judicial y benefició mayormente al PAFEF, al IMSS y SAGARPA.

El cierre de la LVIII Legislatura parecía marcar una tendencia a juegos cooperativos en la discusión del Presupuesto y a un mayor dinamismo en la reasignación de recursos, que en este caso variaron en el rango de 1.6 a 3.7% del total de cada iniciativa.

La conformación de la LIX Legislatura implicó una caída en los curules para el PAN y la necesidad de seguir enfrentando a la mayoría opositora.

Para la negociación del paquete económico de 2004 se requirió un periodo extraordinario de sesiones. Fue el PRI, fortalecido en las elecciones intermedias, quien pudo comandar los trabajos en la Cámara y relegar al PRD, que pedía insistentemente la reducción de los honorarios de los funcionarios federales. Hay que señalar que la distancia entre el PAN y el PRD se fue haciendo mayor conforme se acercaron las elecciones de 2006, debido principalmente a las críticas, diferendos y asperezas que sostenían por su *estilo* de gobierno, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el presidente.

Este paquete presupuestal fue aprobado por la coalición PAN-PRI el 31 de diciembre. Se contempló un programa de austeridad en el gasto del gobierno que impidió a la mayoría de las secretarías crear nuevas plazas. Pese a la gradual mejoría de



la economía mexicana, la austeridad se mantuvo como la constante, debido al fracaso en la aprobación de una reforma fiscal amplia.

La negociación del presupuesto para el año 2005 la revisaremos a detalle en el próximo apartado, ya que en ella el desacuerdo imperó en la arena política y se siguieron procesos inéditos.

En el paquete económico para 2006, regresó el factor de las elecciones federales y la alianza PAN-PRI-PVEM sacó adelante la propuesta. Se hicieron modificaciones a los recursos para el sector educativo, rural y de salud, principalmente. Aunque no fue necesario un periodo extraordinario de sesiones, los legisladores dejaron un vacío presupuestal que fue cubierto con una “fe de erratas”.

Finalmente, el presupuesto correspondiente al 2007 se inscribió en un ambiente de tensión política favorecido por las inconformidades de la Coalición por el Bien de Todos liderada por el PRD y su excandidato presidencial por los resultados de la elección presidencial. La línea marcada por el frente de izquierda fue la de no negociar con el recién presidente electo.

Pese a la tensión entre partidos, tanto la Ley de Ingresos como el PEF fueron aprobados por unanimidad. Se reasignaron poco más de 82 mil millones de pesos. El campo, el sector educativo, la infraestructura carretera y las pensiones para adultos mayores absorbieron más de la mitad de estos recursos. El mayor recorte se dio al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros. El PAFEF se convirtió en FAFEF (Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) que será igual al 1.4% de la recaudación federal participable. Además, se ajustaron al alza los recursos para las entidades federativas.

En forma resumida, el Congreso fue adecuándose a las condiciones en torno a cada negociación. Uno de los incentivos más fuertes es la necesidad de contar con

legislación presupuestal para el 1ro de enero de cada año. Ni los partidos políticos, ni el Ejecutivo federal tienen contemplada una situación de vacío presupuestal. El hecho de recortar y ampliar recursos a varias partidas del proyecto de egresos ya forma parte de la relación entre poderes. Queda destacar que en muy pocas ocasiones los legisladores presentan argumentos consistentes sobre los cambios que hacen, y varias veces la facción política que no cosechó los mejores resultados en la negociación presenta un discurso acusador.

## **II. 2. 2 La negociación del PEF 2005**

De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 2004, el texto del artículo 74 constitucional quedó en los siguientes términos: “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación al proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”.

La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados sostuvo encuentros regionales con los gobiernos estatales en los que participaron presidentes de Comisión y diputados de todos los partidos. Pese a la claridad de la reforma del 30 de julio, ni el ejecutivo federal, ni los diputados se ocuparon de establecer una dinámica de trabajo conjunta que les permitiera anticipar inquietudes e intereses de unos y otros para así acercar las posiciones<sup>85</sup>.

La propuesta del Ejecutivo se encarrilaba bajo los lineamientos de la economía mundial en el sentido de conseguir el equilibrio en las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica. Planteaba un precio de 23 dólares por barril y un déficit de 0.14% del PIB. Esta iniciativa se envió sin una lectura de las condiciones legislativas existentes.

---

<sup>85</sup> Aníbal Gutiérrez Lara, “Presupuesto 2005: contrapesos y pesos”, *Nexos*, marzo de 2005, p.7

Los problemas se presentaron tanto en la discusión de los ingresos como en los gastos. La Comisión de Hacienda, sin el apoyo del PAN, aprobó los cambios en los parámetros de la Ley de Ingresos. En el Senado, el gobierno logró detener lo aprobado y esta Cámara regresó la propuesta con observaciones.

Mientras tanto, en la Comisión de Presupuesto, los secretarios acudieron con la expectativa de mejorar los recursos que se les asignarían, lo que deja entrever acuerdos poco satisfactorios entre la SHCP y las dependencias.

Cuando se resolvió el tema de los ingresos, la cohesión del grupo PRI-PRD-PT-PVEM-Convergencia era evidente. Las presiones sobre el presupuesto fueron en aumento y el PRD adoptaba posiciones cada vez más beligerantes.

La apertura de la discusión presupuestal fuera de las comisiones, convirtió la negociación en una asamblea en donde convergían muchas demandas:

Los diputados andaban sueltos y la subasta de recursos que regularmente es la negociación de los márgenes que permite el presupuesto, se convirtió en un gran mercado donde todo mundo regateaba y cada diputado intentaba llevar algo a su canasta (...) La falta de reglas, las presiones de tiempo, la renuencia de la administración federal para buscar acuerdos, la competencia entre y al interior de las comisiones, la presión de grupos y personajes políticos, la avalancha de los diputados en lo individual más la incierta renovación de equilibrios internos en el PRI, fueron el marco de una negociación intensa y constante que discurrió por el ineludible camino de los errores y los excesos<sup>86</sup>.

Los diputados convinieron en modificar la proyección del presidente. Se fijó el precio del petróleo en 27 dólares, y con ello se obtuvieron ingresos adicionales por más de 41 mil millones de pesos. El bloque opositor en la Cámara redujo en 6 mil millones de pesos el monto destinado al IPAB y restringió los egresos a otros rubros. La

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*, p. 9

cancelación de recursos para la Biblioteca Vasconcelos y para la Enciclomedia, provocaron la irritación personal del Ejecutivo.

Las reasignaciones fueron bastantes<sup>87</sup>. Sobresale en esta discusión, la aprobación de un gasto que ampliaba recursos a entidades y municipios gobernados por los partidos de oposición.

Ante estos cambios, la indignación del Partido Acción Nacional y del presidente quedó en evidencia. Diputados de este partido calificaron de “orgía” presupuestal al trabajo hecho en la Cámara, al considerar que los cambios, que suponían modificaciones cercanas al 4% del presupuesto, dificultaban el ejercicio del 96% restante. Por su parte, el poder ejecutivo anunció públicamente su intención de anteponer una disputa legal ante la Suprema Corte de Justicia. De esta manera un nuevo actor se incorporó al debate presupuestal.

La Presidencia presentó cuatro observaciones generales y 66 específicas al presupuesto aprobado. Estableció que las modificaciones del poder legislativo contravenían lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo e incurrían en contradicciones técnico-presupuestarias.

Cuando se habla de debate entre poderes, la revisión expresa de las facultades contenidas en la Constitución deberá resolver las disputas y pendientes. En este caso lo redactado en los artículos 74 y 72 cancelaban la posibilidad real de que el Presidente hiciera observaciones al decreto presupuestal, aspecto que ocupó como bandera de su reclamo.

Pese a ello, al involucrar a la Suprema Corte se entró en un proceso de interpretación de la Carta Magna que generó mayor tensión. Grupos de empresarios

---

<sup>87</sup> A detalle se observa en el artículo de Aníbal Gutiérrez Lara, “La política del presupuesto”, *Economía Informa*, núm. 336, pp. 38-61.

apoyaban la posición del presidente, mientras que algunos sindicatos de campesinos amagaron con movilizarse.

Fue hasta el mes de mayo de 2005, que la Suprema Corte falló a favor del Ejecutivo<sup>88</sup>, otorgándole un poder de veto parcial sobre el asunto.

Con la resolución judicial en su favor, el Ejecutivo recuperó el poder sobre los recursos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público manejó una serie de transferencias que consolidaron el proyecto inicial.

Las interpretaciones al proceso de negociación de 2005 han sido distintas. Mientras que para algunos, la intromisión del presidente no fue oportuna, otros consideran que la intransigencia de la Secretaría de Hacienda y de los partidos políticos desembocó en una experiencia amarga. El descontento político fue visible, pero la carrera por la presidencia para el periodo 2006-2012 eclipsó este suceso.

### **II. 2. 3 ¿Acuerdo o crisis? Tendencias generales**

Ahora presentaremos una serie de conclusiones generales sobre los debates presupuestales en el nuevo contexto democrático. El acuerdo se ha alcanzado después de fuertes negociaciones (Legislatura 1997-2000) además de que se ha consolidado una estructura de incentivos que propicia mayores reasignaciones en los montos y ofrece un campo amplio de acción al poder Legislativo.

La discusión del Presupuesto de Egresos se ha constituido en una arena en donde “todos caben”. Mientras que los partidos pueden calcular el costo de negociar o de simplemente criticar, el ejecutivo puede prever cómo se comportarán de acuerdo a los

---

<sup>88</sup> Vale decir que la discusión en la Corte fue complicada. Votaron 6 ministros a favor y 5 en contra del Ejecutivo en uno de los debates, en el otro 7 contra 4. (A. Gutiérrez, “La política...”, p.60).

pactos de años anteriores. Cabe señalar que los partidos menos dispuestos a negociar han cosechado peores resultados.

La coalición más recurrente ha sido la del PAN con el PRI. Las alianzas PAN-PRD y PRI-PRD han sido efímeras, por lo general en torno a aspectos muy específicos. Sobra señalar las coincidencias que tanto panistas como priístas comparten en cuanto a políticas económicas.

En el siguiente cuadro se muestran las coaliciones partidistas que pasaron el Presupuesto de Egresos en los últimos años, además se señala si fue necesario algún periodo extraordinario de sesiones, si hubo controversia constitucional y si existió aprobación legal (antes del día 1 de enero). Sorprende, en primera instancia, que el PEF de 1998 haya sido aprobado de manera ágil, en tanto que en los cuatro años siguientes se requirieron periodos adicionales.

Para los años de 1997, 2000, 2003 y 2006 destaca el factor electoral. Sólo en una ocasión la oposición se ligó y recibió un revés de la Corte. El PRD fue el partido que más votó en contra, aunque es difícil ponderar cuanto apoyo obtuvo de esta decisión. Finalmente, en la aprobación del PEF de 2007, tal vez bajo el ambiente de mayor tensión política, el resultado unánime corrobora la ventaja que implica negociar.

Año	Partidos	Periodo extraordinario	Controversia	Aprobado al 1 de enero
PEF 1998	PRI-PAN	NO	NO	SI
PEF 1999	PRI-PAN	SI	NO	SI
PEF 2000	PRI-PAN, PRI-PRD (Alianzas específicas)	SI	NO	SI
PEF 2001	Todos	SI	NO	SI
PEF 2002	PAN-PRI, PAN-PRD	SI	NO	SI
PEF 2003	Todos	NO	NO	SI
PEF 2004	PAN-PRI	SI	NO	SI

PEF 2005	<b>Oposición unida</b>	SI	<b>SI</b>	SI
PEF 2006	PAN-PRI-PVEM	<b>NO</b>	NO	SI
PEF 2007	Todos	NO	NO	SI

\*Elaboración propia

Sistemáticamente se inyectaron más recursos a los estados, en forma de aportaciones y transferencias. Es clara la tendencia a que los partidos pugnen por mayores recursos para los estados en donde están gobernando.

En la siguiente tabla se compilan los ramos que sufrieron más modificaciones y la proporción del total que fue modificada. Puede notarse que muy pocas veces fue tocado el presupuesto del Poder legislativo, mientras que el Poder judicial recibió recortes sistemáticos a sus ingresos.

Fuera del apoyo a estados y municipios y de un gasto ajustado al alza para la SAGARPA año tras año, no hay una lógica estratégica en los recortes y aumentos presupuestales por parte de los diputados. No fue ampliamente fortalecido el sector energético, como lo muestran los inconstantes aumentos a las empresas de este sector. En salud y educación, muy rara vez se modificó el presupuesto del ISSSTE, mientras que la SEP no estuvo en el centro de la discusión, salvo en raras ocasiones. Finalmente en el sector de infraestructura y comunicaciones, la SCT no recibió aumentos muy significativos.

Además de lo anterior, sobresale que durante la Legislatura 1997-2000 hayan superado los recortes a los aumentos, mientras que, durante todo el sexenio de Vicente Fox y el primer año del presidente Felipe Calderón, han sido las alzas la constante, las cuales fluctuaron entre 0.82 y 6.31%.

Año	Ramos más Fortalecidos	Ramos más perjudicados	% modificado sobre el total del PEF
PEF 1998	Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, Medio Ambiente y Recursos Naturales	Erogaciones para operaciones y programas de saneamiento financiero, Educación Pública, Superación de la Pobreza, Provisiones salariales y económicas	-0.29%
PEF 1999	Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la Banca, Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios	Erogaciones para operaciones y programas de saneamiento financiero, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social	-1.03%
PEF 2000	Participaciones a entidades federativas y municipios, Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, CFE	Poder Judicial, Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la Banca, <b>Poder Legislativo</b>	-0.03%
PEF 2001	Provisiones salariales y económicas, Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, Aportaciones a seguridad social	Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, Adeudos de ejercicios fiscales anteriores, Deuda pública, Poder Judicial, Medio ambiente y recursos naturales	+1.66%
PEF 2002	Participaciones a entidades federativas y municipios, Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, Provisiones salariales y económicas, Comunicaciones y Transportes, Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	Petróleos mexicanos, Deuda Pública, Poder Judicial, Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	+3.73%
PEF 2003	PAFEF, Comunicaciones y Transportes, Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos	Poder Judicial, Adeudos de ejercicios fiscales anteriores, Provisiones salariales y económicas, Petróleos mexicanos	+1.64%
PEF 2004	Poder Legislativo, Poder Judicial, Petróleos mexicanos, Programa para la Fiscalización	Comunicaciones y transportes, Educación Pública, Desarrollo social, Provisiones salariales y	+0.82%



	del Gasto Federalizado	económicas, Programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas.	
PEF 2005	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Economía, Educación Pública, Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, Participaciones a entidades federativas y municipios	Poder Judicial, Adeudos de ejercicios fiscales anteriores, Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la Banca	+4.24%
PEF 2006	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comunicaciones y transportes, Educación pública, Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, IMSS	Aportaciones a Seguridad Social, Poder Judicial, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos	<b>+6.31%</b>
PEF 2007	Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, Secretaría de Hacienda y Crédito público, Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, Comunicaciones y transportes	Previsiones Salariales y económicas, Seguridad Pública, Poder Judicial, Poder legislativo, Instituto Federal Electoral	+1.16%

\* Elaboración propia con datos de Laura Sour<sup>89</sup>, de los apartados en línea de la SHCP y de la Cámara de Diputados.

La negociación de paquetes económicos no es un fenómeno que normalmente polarice a la opinión pública. El interés general por estos temas es poco, lo que propicia los acuerdos. El presidente no suele ser un actor activo, ya que encarga a sus secretarios del gabinete económico la negociación.

Los altos precios del petróleo y el prudente manejo macroeconómico favorecieron un gasto en continua expansión. A la fecha, los poderes no se han encontrado con

<sup>89</sup> *Política presupuestaria...*, pp. 8-22

presupuestos muy restrictivos, lo que permite negociar diferentes ramos, además de que no hemos sido testigos de una parálisis, ni de una situación en la que no haya presupuesto aprobado el 1ro de enero.

Cabe destacar que la suma de actores, factores y mecanismos que concurren en la aprobación presupuestal, no favorecen necesariamente el ejercicio eficiente ni equitativo del gasto. Se mantiene como un reto encontrar la mejora en los resultados y la consolidación de un nuevo tipo de presupuesto.

El estudio de la repartición del presupuesto refleja que los actores pueden entrar en una nueva “normalidad” en donde todos pueden aprender del otro y en donde el arreglo sirve para dar estabilidad y confianza hacia el exterior. El arreglo multipartidista no ha sido causa de bloqueo.

En las negociaciones del presupuesto actuales, ambos poderes tienen los incentivos de un juego repetitivo y las reglas claras, lo que facilita que se establezca una lógica de distribución de ganancias.

Fuera de esta órbita hay muchos reclamos sobre la transparencia, la vigilancia en el gasto y las adecuaciones legales, que si bien pueden ser útiles, no van al fondo del asunto. Queda señalar que el interés de la oposición por descentralizar el gasto se ha impuesto a otras estrategias y han sido los gobernadores y presidentes municipales los actores más beneficiados. El problema de lo anterior es que este interés es el único que se ve reflejado claramente en las cifras.

A manera de conclusión, se resumen en la siguiente tabla las tendencias más claras en el proceso de negociación presupuestal en los diez años analizados:

Aspecto	Desarrollo
Situación económica	Economía en ascenso (97-00) Recesión moderada (2001-02) Economía en ascenso (2003-07)

Atención de la sociedad al proceso	Poca, focalizada. Juristas, analistas políticos, investigadores, empresarios y gobernantes locales y estatales
Iniciativa presidencial	Equilibrio presupuestal Cuidado de variables macroeconómicas Aumento al gasto social Austeridad ante falta de reforma fiscal
Acciones del Congreso	Recortes mayores hasta 1999 Aumentos mayores 2000-2007 Más ramos modificados
Politización de la negociación	Mayor en la Legislatura 1997-2000 Depende de procesos y resultados electorales
Votación	Alianza PAN-PRI 90% Disidencia PRD 40%
Principales beneficiados	Gobiernos estatales Gobiernos municipales
Respuesta del presidente	Beneplácito y felicitación al Congreso Controversia excepcional

## CAPÍTULO IV

### NEGOCIACIÓN Y EQUILIBRIOS EN LA NUEVA RELACIÓN ENTRE PODERES

Ya analizamos el comportamiento del Congreso en las negociaciones del Presupuesto de Egresos. Ahora revisaremos los principales cambios que fueron impulsados en las comisiones y aquellas negociaciones cuyos resultados implicaron mayores críticas y tensión entre poderes.

Debemos tener en cuenta que, gracias al pluralismo político, aumentó sensiblemente la cantidad de iniciativas que debieron resolverse. Las mismas variaron en temas y en profundidad, lo que deja a los representantes de ambas Cámaras ante un reto distinto y ante una mayor responsabilidad.

A la luz de los resultados, ubicaremos las alianzas más recurrentes y las distintas lógicas de negociación. Finalmente, teniendo como trasfondo el desgaste y la cooperación, haremos un planteamiento final sobre los escenarios presentes y futuros de nuestra democracia.

#### **IV. 1 Claroscuros en las negociaciones 1998-2007**

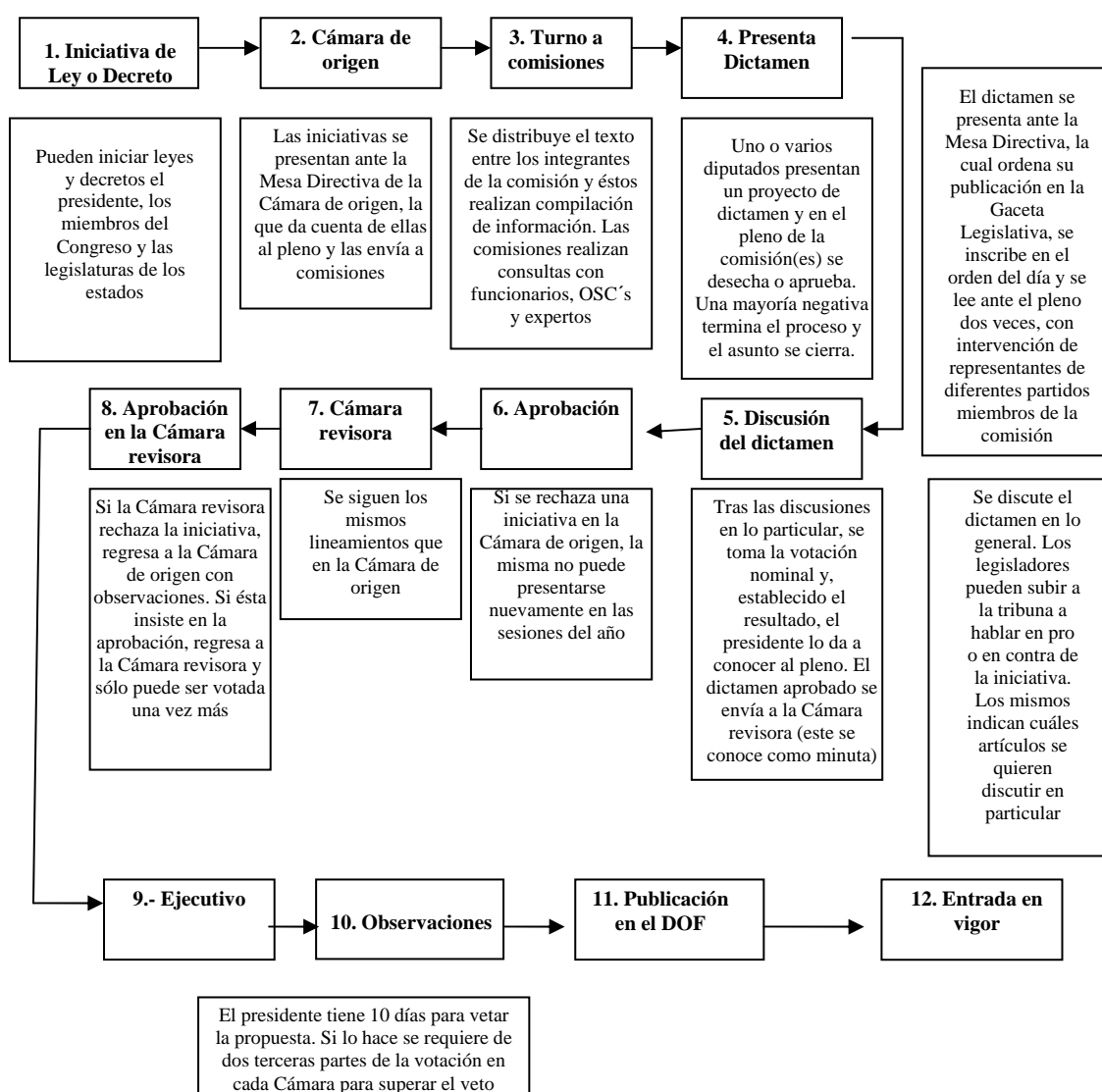
En diez años de intensas negociaciones, no todo ha sido entendimiento y reformas integrales, pero tampoco los partidos opositores han apostado sistemáticamente por detener los cambios.

A continuación detallaremos las reformas que pudieron aprobarse, las iniciativas más problemáticas y, como complemento del argumento, la resonancia en la opinión pública y la visión de diferentes analistas.

Trataremos de encontrar algunas de las razones teóricas que se revisaron en el segundo capítulo, pasando por las explicaciones sobre los gobiernos divididos.

#### IV. 1. 1 La “ruta” de las iniciativas y la distribución de beneficios

Comencemos por delinear el proceso legislativo. Enseguida se presenta cada etapa del mismo y una explicación relativa a cada parte:



Elaboración propia con datos de <http://www.fundar.org.mx/seguimiento/mvabcproceso.htm>

Cada iniciativa requiere, en primera instancia, del conocimiento necesario para su formulación y del apoyo suficiente para que sean acelerados los procesos en las comisiones legislativas. Es aquí donde el peso político de la figura presidencial y de los secretarios de Estado es importante.

Los frenos a la propuesta pueden venir de críticas a los objetivos que persigue, a los costos o externalidades que producirá o a la lógica con la que fue diseñada. Es aquí donde entra una red compleja de actores que potencialmente pueden movilizarse para oponerse a su aprobación, o que cuentan con el poder suficiente para detenerla, como serían los líderes de las bancadas.

Debemos tener en cuenta que cada propuesta puede ser monitoreada, en alguna parte de su discusión, por los medios de comunicación y que las percepciones de la sociedad sobre el estado de alguna política pueden estar sesgadas, lo que puede elevar los costos electorales de la iniciativa.

Ya en la negociación, debe contemplarse la posibilidad de que la contraparte busque hacer cambios, innovaciones, recortes o adiciones. Es aquí donde se pone en juego la habilidad política. Finalmente, algunos actores señalan que la coyuntura debe ser favorable a la política<sup>90</sup>.

Es preciso señalar que existen algunas negociaciones en donde se impone la unanimidad, ya sea porque la lógica en ellas es claramente distributiva, como serían los aumentos a los salarios de los representantes, porque implican cambios más en la forma que en el fondo, o porque se prevé que no tendrá un impacto sustancial a los intereses partidistas.

De acuerdo con el diagrama expuesto, en el proceso legislativo una iniciativa puede detenerse en las comisiones, en el pleno de la Cámara de origen, en el pleno de la

---

<sup>90</sup> John W. Kingdon ha trabajado el concepto de “ventana de oportunidad” para referirse a las situaciones en donde convergen los flujos de problemas, políticas-soluciones y política (*Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman, 2003).

Cámara revisora y por el veto presidencial. Puede notarse que no es una tarea sencilla sacar una ley o reforma. Además, muchas propuestas que fracasaron en alguna parte del proceso, con la promesa de ser analizadas en el futuro, pueden quedarse archivadas por periodos prolongados de tiempo, si es que no existe la presión suficiente para recuperarlas o si otros temas dominan la agenda.

En el caso de reformas a la Constitución, las mismas requieren de la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales, lo que incorpora actores de importancia. Aunque se ha visto el fenómeno de gobierno dividido en algunas legislaturas locales, en la mayoría el partido del gobernador controla la legislatura, lo que proporciona cierta influencia tanto a ejecutivos locales, como a los partidos que representan.

Dado que los resultados de políticas son leyes, las mismas se someten a procesos en donde la Suprema Corte de Justicia tiene muchas veces la última palabra. Los juicios de inconstitucionalidad son una herramienta que pueden ocupar los opositores a determinadas leyes.

Hablar de “fracasos” o “éxitos” es complicado en sistemas democráticos. Por ejemplo, si una iniciativa presidencial pasa sin cambios por ambas Cámaras y se publica en poco tiempo podría ser un “éxito”, sin embargo, podría justificarse que es hasta su aplicación y después de analizar los resultados que dejó, que podemos catalogarla como tal. En cuanto al fracaso, las opciones se multiplican, puede ser que la iniciativa no se apruebe en su totalidad, que no se apruebe y que además haya generado algún costo político-electoral, que se apruebe a la fuerza y que encuentre resistencias en la fase de aplicación, o que quede muy recortada en cuanto a los objetivos que perseguía inicialmente.

No sólo es el presidente quien espera que sus propuestas avancen. Las distintas bancadas de los partidos, los legisladores *independientes* y los gobernadores, con el apoyo de las legislaturas locales, también pueden entrar al juego y obtener beneficios.

Como podemos ver la negociación de leyes puede ser más conflictiva que la aprobación del Presupuesto. Cabe destacar que los actores involucrados no negocian solamente la distribución de posibles beneficios sino que, dependiendo de la ley, pueden existir costos importantes para organizaciones como los sindicatos y los grupos de empresarios, un caso representativo serían las reformas laborales y a la normatividad fiscal.

Los arreglos que se mantuvieron por décadas entre los sectores de la sociedad y la elite de gobierno se han visto seriamente trastocados. En la actualidad, nuestra economía opera de manera muy distinta, persisten ciertos arreglos y han surgido cuasi-monopolios que defienden sus intereses.

En primer lugar, hemos pasado de una concepción de gobierno-PRI a una perspectiva más amplia en donde presidentes municipales y gobernadores son calificados de manera independiente por la ciudadanía y, éstos a su vez, llevan sus exigencias al siguiente nivel.

A los grupos de empresarios, de trabajadores y a la sociedad en general habrá que sumar a las organizaciones no gubernamentales, que logran especializarse y seguir la línea de determinado tipo de política y del trabajo que se hace en las comisiones legislativas por parte del ejecutivo y los representantes populares.

Un factor a considerar seriamente son los medios de comunicación. Ante la masificación de los flujos de información y las nuevas tecnologías, el Estado ha visto reducida su influencia en los mismos, lo que abre las puertas a posibles conflictos y a seguir de cerca los intereses de los líderes en información.



Teniendo en cuenta todo lo anterior, podemos adentrarnos en los principales cambios y bloqueos legislativos, con miras en los actores, los costos políticos y el aprendizaje entre poderes. Es importante señalar que la presencia de todos estos actores, con mayor o menor influencia, llevan las negociaciones a un campo finito de posibilidades.

#### IV. 1. 2 Cambios y reformas estructurales

Ahora resumiremos los cambios en las leyes y en la nueva legislación que, de una u otra forma, modificaron diversas áreas de política. Trataremos las reformas a lo largo de los diez años, los factores que en esos momentos fueron los más importantes y algunas de sus repercusiones.

Cabe recordar que hasta el año 2000, era necesaria la cooperación de la bancada priísta para cualquier reforma, ya que este partido ostentaba la mayoría absoluta en el Senado. Además, los presidentes salidos del Partido Acción Nacional no han contado con el respaldo mayoritario en las Cámaras en nueve años de gobierno.

Hay que destacar que las estrategias en las negociaciones varían en formas. Se le suele denominar “albazo” a los acuerdos que toman poco tiempo de discusión y en los que se busca evitar que algún partido arme controversia. En contraparte están los “tribunazos” que son tomas de la tribuna principal, por parte de uno o varios partidos, para manifestar su inconformidad en la negociación de distintas reformas o ante otros sucesos políticos.

Dada la cantidad de información disponible se condensarán en un cuadro las leyes y reformas de distintas áreas año con año. Después del mismo se detallarán aquellos cambios más trascendentes en cada Legislatura.

Año	Reformas y leyes
1998	Reformas al Código Civil
	Reformas al Código Penal
	Cambios al COFIPE
	Ley Nacional de Registro de Vehículos
	<b>Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB)</b>
	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
	Ley de la Policía Federal Preventiva
1999	<b>Cambios en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal</b>
	Ley de Obras y Servicios Relacionados
	Ley de Adquisiciones, Arredamientos y Servicios del Sector Público
	<b>Reformas a la Ley Orgánica del Congreso</b>
2000	Ley General del Deporte
	Ley de Concursos Mercantiles
	Ley de Desarrollo Rural
	Reformas a Ley del ISSSTE
	Reformas a Ley del Seguro Social
2001	<b>Ley Indígena</b>
2002	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
	<b>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</b>
	Ley de los Sistemas de Pagos
	Ley Orgánica de la PGR
2003	<b>Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal</b>
	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
2004	Reformas constitucionales en materia de seguridad nacional
	Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito
	Nuevas disposiciones en la Ley del IVA y del ISR (bajó tasa a 28%)
	Ley General de Bienes Nacionales
2005	Ley de Fondo de Aseguramiento Agropecuario y Rural
	Ley General de Personas con Discapacidad
2006	<b>Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión</b>

	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
2007	<b>Nueva Ley del ISSSTE</b>
	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
	Ley para la Transparencia y el Ordenamiento de los Servicios Financieros
	<b>Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)</b>
	Cambios al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal contra la Delincuencia
	Ley para la Reforma del Estado
	<b>Reforma Electoral</b>

Fuente: H. Congreso de la Unión, Francisco José Paoli Bolio (coord.), *La Cámara de diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000

La LVII Legislatura (1997-2000) tuvo como saldos más importantes la Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), que fue aprobada por la alianza PRI-PAN<sup>91</sup>, los cambios al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las reformas a la Ley Orgánica del Congreso.

La ley del IPAB, que entró en vigor en enero de 1999, fue propuesta por el Ejecutivo y buscaba un arreglo distinto sobre la protección al ahorro al que llevó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Más adelante podremos ver que, en temas económicos, comienza a consolidarse la unión entre el PRI y el PAN, fuerzas políticas que tienen visiones semejantes sobre el manejo de las variables económicas.

Los cambios en el Estatuto de Gobierno del DF fueron negociados bajo un entorno peculiar, ya que la oposición, en este caso el PRD, alcanzó la jefatura de gobierno en 1997. A la par, los cambios a la Ley Orgánica del Congreso, que fueron ampliamente discutidos desde fines de 1997, representaron un paso hacia la reorganización de esta institución.

<sup>91</sup> Francisco José Paoli Bolio (coord.), *La Cámara de diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000, pp. 24-27.

El trabajo de esta Legislatura estuvo orientado a fortalecer al Congreso y a ampliarse la esfera de influencia de este actor sobre los gastos ejercidos por el Ejecutivo. Estos ajustes se dieron entre fuertes declaraciones y conflictos, sin embargo, la economía estaba en recuperación y el ejecutivo no se opuso fuertemente a los cambios.

La LVIII Legislatura tendría no sólo una composición distinta a la anterior, con la alternancia partidista en la Presidencia, se puso especial atención en la agenda del presidente Vicente Fox, en su popularidad y en las exigencias de la nueva mayoría opositora.

El tema indígena fue prioritario en los primeros años del sexenio de Fox. La aprobación de una reforma indígena en abril de 2001 fue resultado de negociaciones intensas en el Congreso, pero trajo la inconformidad de diferentes grupos. Las más de trescientas impugnaciones fueron desechadas por la Corte. Con todo, se entró a un tema descuidado por varios años. En esta reforma fueron los legisladores los protagonistas, lo que marcó una diferencia notable con leyes anteriores.

En abril de 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Entró en vigor al siguiente año, destacando la aparición del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), como el organismo encargado de dar seguimiento a las negativas en las peticiones de información.

Con la cercanía de la renovación de la Cámara de diputados, el año 2003 fue un año con resultados regulares. La Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, fue sin duda el avance más sustantivo. Con todo, esta ley ha estado sujeta a revisiones por parte de analistas y funcionarios.

Las elecciones intermedias fortalecieron a la bancada del PRI en la Cámara de diputados (LIX Legislatura) y fueron los líderes de su bancada los que comandaron

varias negociaciones. Los años de esta legislatura (2004-2006) estuvieron marcados por la recuperación económica y un marcado ascenso de los precios del petróleo, lo que quitó cierta presión a los actores.

Una de las reformas cuya aprobación implicó gran controversia fueron los cambios a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación en abril de 2006. La aprobación en el pleno de la Cámara de diputados fue por unanimidad, mientras que el Senado la ratificó y el presidente Vicente Fox decidió no vetarla, aduciendo a la democracia que imperó en las Cámaras.

Si bien se registran pocos cambios, a lo largo de las últimas décadas, en la legislación sobre telecomunicaciones, los detractores a estas reformas señalaban que se fortalecía el duopolio de las principales emisoras en México. Miembros de la LIX Legislatura, la misma que la aprobó, impusieron una demanda ante la Suprema Corte de Justicia, la cual declaró la inconstitucionalidad a seis artículos y dieciséis párrafos.

Un nuevo cambio se presentó en ambas Cámaras en las elecciones de 2006. El PRI perdió posiciones importantes, mientras que el PAN y el PRD aumentaron sus bancadas. Ante la polarización y la inconformidad por los resultados en la contienda presidencial, el PRD se cohesionó y adoptó la estrategia de no negociar con el gobierno de Felipe Calderón, que debía negociar con la LX Legislatura en un entorno adverso.

Pese a la formación del Frente Amplio Progresista con el Partido del Trabajo y con el Partido Convergencia, con quienes fue en alianza en la elección, el PRD no contaba con poder de veto, lo que permitió que el presidente impulsara algunas reformas importantes en 2007, en alianza con el PRI. Hubo cambios importantes en materia económica, siendo la Nueva Ley del ISSSTE, la que más beneficios implicaba en el cuidado de las finanzas públicas. En un intento por ampliar la base recaudatoria, se

expidió la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), además de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, una nueva Ley para la Transparencia y el Ordenamiento de los Servicios Financieros y algunos cambios a la normatividad fiscal y financiera.

También hubo reformas en materia judicial, en línea con la estrategia de combate al crimen del gobierno federal. Se expidió la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y adiciones tanto al Código Federal de Procedimientos Penales como a la Ley Federal contra la Delincuencia.

Se trabajó en otras áreas como la pesca y la sanidad vegetal y animal. En materia política destacó la Ley para la Reforma del Estado, la cual fue propuesta en el Senado por la bancada del PRI y fue aprobada por una amplia mayoría en ambas Cámaras.

De las negociaciones que conllevó la citada ley, se aprobó una reforma electoral que contempló la sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral y la prohibición a particulares de contratar espacios publicitarios en los medios, exigiendo que se cedieran gratuitamente espacios iguales para los partidos. Los medios de comunicación alzaron la voz y consideraron que la reforma implicaba violaciones a la libertad de expresión.

Del repaso anterior pueden resumirse algunas ideas. En primer lugar, el *caos* legislativo no es la constante. La tensión y polarización se presenta en torno a temas en que los partidos calculan mayores costos políticos.

En segundo lugar, y en concordancia con lo anterior, la cercanía de elecciones disminuye las expectativas sobre la aprobación de grandes reformas, ya que resulta más costoso negociar. Fue fundamental la reorganización del Congreso y la instauración de una nueva dinámica que contempla la rotación de los partidos en instancias como la Mesa Directiva.

En tercer lugar, factores como la habilidad y estrategia política del gabinete y del ejecutivo son importantes, sobre todo para determinar que rumbo darle a ciertas iniciativas ante fuertes oposiciones. Ante los vaivenes en el aspecto político y económico, no es sencillo predecir los virajes y los momentos más álgidos en las negociaciones, sin embargo, la respuesta oportuna y calculada es uno de los activos del gobierno.

Finalmente, han sido áreas muy distintas de política las que han recibido ajustes. La agenda en cada comisión legislativa es amplia y las iniciativas varían en complejidad y contenidos. Por tanto, puede presentarse el hecho de que las expectativas superen a los resultados de la tarea legislativa en general.

Las reacciones a las leyes aprobadas pueden separarse de acuerdo con el grado de conflicto y las críticas que surgen. Primero están las que tienen buena aceptación, aunque su ejecución y evolución es seguida de cerca por especialistas o por grupos involucrados. También pueden ser leyes sobre temas nuevos como el acceso a la información pública.

En el otro extremo, están aquellas reformas y leyes cuya aprobación provocó demandas o movilizaciones fuertes; por lo general de grupos que ven afectados sus intereses o de actores influyentes como los gobernadores y los medios. Este sería el caso de la nueva Ley del ISSSTE, contra la que se promovieron miles de amparos, y de la reforma electoral, que cargó con la desaprobación de los principales medios de comunicación.

Por último está un amplio grupo de reformas en donde la principal crítica es su estrechez en objetivos, cambios o previsiones. Debe quedar claro que estamos ante un rango limitado de opciones, ya que una ley o cambio a la legislación requiere de la cooperación, que depende de la decisión de varios actores.

La probabilidad de que un gobierno busque impulsar cambios en esferas en donde el ejecutivo o sus asesores convienen en intervenir, se confronta con la posibilidad real de lograrlos. Las reformas “estructurales” han sido las que más llaman la atención por la intensidad de sus discusiones y, hasta ahora, lo magro de su avance. Pasemos a detallar el estado general de estas reformas, delineando los principales conflictos.

La lista de reformas estructurales es encabezada por la reforma al sistema de recaudación. La composición de la economía mexicana y la evasión fiscal, resultado de un marco tributario complejo, provocan que el gobierno recaude una baja proporción de ingresos, lo que se traduce en un gasto acotado. Además, los gobiernos estatales y municipales cobran una proporción mínima de los ingresos.

Durante los últimos años del sexenio de Ernesto Zedillo, no se discutió reforma fiscal alguna, aunque fue rechazada una reforma energética, lo que puede atribuirse a que la economía mostraba mejoría y al reciente activismo del Congreso.

A la par de la desaceleración económica de principios de década, Vicente Fox propuso una reforma que fue rechazada por la oposición en el Congreso. Pese a ello, en el primer año del gobierno de Felipe Calderón, se hicieron algunos cambios al sistema fiscal, no exentos de críticas, pero, comparativamente, resultaron un avance con relación a la administración anterior.

Los costos políticos de aprobar aumentos a los impuestos, suelen ser el primer incentivo para rechazar los cambios en la política tributaria. Sin embargo, no todo es tan sencillo. En el caso mexicano, existen ciertas presiones para ampliar la base recaudatoria, como lo es la dependencia a los ingresos provenientes del petróleo y el desborde de las demandas, con los gobernadores y alcaldes a la cabeza.

Algunas explicaciones en cuanto a la aprobación de reformas fiscales a veces caen en el simplismo de que son *fracasos* del gobierno en turno. Sin embargo, por



décadas no fue necesario replantear la política tributaria y, bajo nuestro sistema democrático, la oposición es gobierno en estados y municipios, lo que se traduce en que el presidente no es el único que requiere los recursos.

Un segundo grupo de reformas, se centran en los energéticos y en el funcionamiento de las empresas paraestatales que los extraen y comercian. En el sector eléctrico, el presidente Fox quien introdujo una reforma similar a la de su antecesor, la cual cargó con la desaprobación por parte de los sindicatos de trabajadores y fue finalmente descartada.

Con Petróleos Mexicanos (PEMEX) en los primeros años de gobierno dividido, ante el alza en los precios del petróleo, las reformas se dirigieron a cambios en petroquímica y áreas secundarias, así como en la modernización, alejándose de la controversia sobre la introducción de capital privado para explorar y extraer el energético. Otras reformas, como la educativa y la laboral, completan el cuadro de cambios estructurales, que pretenden ser la llave al crecimiento económico sostenido. En estas áreas, hay intereses fuertes que defienden el *statu quo*, en concordancia con la idea de *perros guardianes* de Lindblom<sup>92</sup>.

La explicación sobre las áreas conflictivas de política da un paso adelante en este complejo entramado de resultados. La fortaleza de los intereses creados se hace manifiesta en áreas como la energética, petrolera, laboral y de pensiones. Mientras tanto, en materia electoral, de justicia y tributación los avances son mayores.

---

<sup>92</sup> Cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su 'perro guardián'. Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos maneras bastante distintas: primero, revirtiendo los daños realizados (a sus intereses) por otras instancias; segundo, anticipando y atajando el daño antes de que ocurra. Casi cada interés tiene su perro guardián. Sin pretender que cada interés tenga un perro guardián poderoso en todos los casos, se puede decir que el funcionamiento del sistema de intereses suele asegurar la atención cabal a los valores de toda la sociedad más que cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva (Charles E. Lindblom. "La ciencia de salir del paso", en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992, p.217).

Con todo, no hay fórmula para la reforma “perfecta”. En arenas plurales, una reforma que sea aprobada por la influencia de ciertos actores y que los beneficie excesivamente, está sujeta a revisiones, como sucedió con los cambios a la ley de medios. El equilibrio es la apuesta, lo que abre la oportunidad de que muchas áreas reciban atención, aunque si el arreglo en determinado ámbito es conveniente a los actores más fuertes, es más difícil que se produzcan grandes cambios.

## **IV. 2 Alianzas y realidades de la democracia**

La cooperación en el ámbito legislativo toma forma en las coaliciones entre partidos. Con la revisión de las mismas, terminaremos de analizar la dinámica dentro del Congreso, para concluir con las expectativas y un listado de las soluciones a las fallas en la construcción de reformas importantes.

### 4.2.1 Alianzas partidistas y Estado de partidos

Para analizar las alianzas, tomaremos como ejemplo la LVIII Legislatura (2000-2003) de la Cámara de diputados, la cual tenía enfrente a un gobierno con amplia legitimidad y una economía que entró en recesión, tras los sucesos de terrorismo internacional. Además, la experiencia de la Legislatura anterior, que resultó el primer periodo de gobierno dividido, no arrojó una parálisis institucional y sirvió para que el Congreso se estructurara mejor.

En primer lugar se presentan las coaliciones en las votaciones en general:

<b>Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados: todas las votaciones</b>		
<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones</b>	<b>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas</b>
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS	251(153 Unánimes)	78.43
PRI-PAN-PRD-PVEM	5	1.56
PAN-PRD-PVEM-OTROS	1	0.31
PRI-PAN	4	1.25
PRI-PAN-OTROS	1	0.31
PRI-PAN-PRD	3	0.93
PRI-PAN-PRD-OTROS	3	0.93
PRI-PAN-PVEM	14	4.37
PRI-PAN-PVEM-OTROS	12	3.75
PRI-PRD-PVEM-OTROS	7	2.18
<b>TOTAL</b>	<b>320</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: votaciones de la LVIII Legislatura. Disponible en [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/58legislaturaindex/pluralidad1\\_coaliciones.htm](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/58legislaturaindex/pluralidad1_coaliciones.htm)

Sobresale el hecho de que más del 78% de los proyectos se aprueben con el apoyo de todos los partidos. Alcanzar la unanimidad puede ser ineficiente y costoso en tiempos. Sólo en un caso el PRI no formó parte de la coalición ganadora, lo que revela la importancia de encontrarse en el centro ideológico, aunque claramente este partido se inclina por las alianzas con Acción Nacional. Este último partido, no estuvo en la coalición exitosa en el 2% de los casos, mientras que el PRD le ocurrió lo mismo en cerca del 12% de las negociaciones.

No se han formado gobiernos de coalición. Aunque se aprueben reformas importantes como la del IPAB, la ley de transparencia y la ley del servicio profesional de carrera no es una mayoría estable de legisladores la que se impone en todas las negociaciones.

A continuación se desglosan las iniciativas por materia:

<b>Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados: iniciativas en materia económica</b>		
<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones</b>	<b>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas económicas</b>
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS	102	70.34
PAN-PRD-PVEM-OTROS	1	0.68
PRI-PAN	2	1.37
PRI-PAN-PRD	2	1.37
PRI-PAN-PRD-OTROS	3	2.06
PRI-PAN-PRD-PVEM	4	2.75
PRI-PAN-PVEM	9	6.20
PRI-PAN-PVEM-OTROS	6	4.13
<b>RECHAZADAS</b>	16	11.03
<b>TOTAL</b>	145	100 %

<b>Coaliciones en la votaciones de la Cámara de Diputados: iniciativas en materia política</b>		
<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones</b>	<b>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas políticas</b>
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS	28	93.33
PRI-PAN-PVEM-OTROS	1	3.33
PRI-PRD-PVEM-OTROS	2	3.33
<b>TOTAL</b>	31	100 %

<b>Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados: iniciativas de desarrollo social</b>		
<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones</b>	<b>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas de desarrollo social</b>
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS	38	80.85
PRI-PAN	1	2.13
PRI-PAN-PVEM	2	4.26
PRI-PAN-PVEM-OTROS	1	2.13
PRI-PRD-PVEM-OTROS	3	6.38
<b>RECHAZADAS</b>	2	4.26
<b>TOTAL</b>	47	100.00

<b>Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados: iniciativas en materia de seguridad y justicia</b>		
<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones</b>	<b>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas de seguridad</b>
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS	32	94.11
PRI-PAN	1	2.94
PRI-PAN-PVEM-OTROS	2	5.88
TOTAL	35	100

FUENTE: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: votaciones de la LVIII Legislatura. Disponible en [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/58legislaturaindex/pluralidad1\\_coaliciones.htm](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/58legislaturaindex/pluralidad1_coaliciones.htm)

En el aspecto económico se complican los acuerdos (sólo 70% de apoyo de todos los partidos), además de que se rechazaron varias propuestas. Es el PRD, la fuerza política que en cerca de un tercio de estas negociaciones se opone, lo que refleja la distancia ideológica que tiene en estos temas respecto al PRI y al PAN.

En materia política y en justicia y seguridad son más frecuentes las coaliciones amplias. Cabe recordar que al presidente se le aprueban menos iniciativas y que han aumentado sensiblemente las propuestas por parte de los legisladores.

Calificar el trabajo de los congresistas es una tarea complicada, los indicadores de la actividad legislativa pueden ser útiles pero la distancia entre las expectativas y los resultados se ha ampliado.

Al respecto, algunos teóricos hablan de *Estado de partidos*, como consecuencia del desarrollo de los partidos de masas, de las luchas por la extensión del sufragio y por los cambios a la estructura parlamentaria y electoral de países de Europa. Existen argumentos a favor y en contra de este tipo de Estado y también se habla de su crisis.

Lo más importante de este concepto, es que pueden constituirse Estados de partido no democráticos, en donde la tendencia a la oligarquía está presente.

Creo que ha quedado claro que, si bien los partidos están en el centro del debate, no son los únicos actores relevantes. Los contactos, las redes con el exterior y la línea

marcada por los dirigentes, configuran las decisiones, que después se traducen en frustraciones para la mayoría. Los equilibrios no se han dado en las instituciones, que poco han cambiado, sino en las prácticas.

#### 4.2.2 Conclusiones: Mucho o poco por hacer

En este último apartado, formularemos algunas conclusiones con base en los análisis realizados y en la información expuesta. Dividiremos esta sección en dos. En la primera se presentarán algunos resultados de esta investigación, teniendo en cuenta la hipótesis, el contexto anterior y los conceptos teóricos ocupados. En la segunda detallaremos las diferentes visiones que se tienen del trabajo legislativo y las soluciones que se proponen.

En primer lugar nos centraremos en el presidente. En la actualidad, el ejercicio de su poder tiene más controles, además de que varias instituciones se separaron de su influencia. El poder judicial se desempeña de manera independiente y el Congreso no depende de su voluntad; además, hay instituciones autónomas como el Banco de México, el IFAI, la CNDH, el IFE y el TEPJF, siendo estos últimos dos los encargados del control del financiamiento de los partidos y de garantizar los derechos políticos electorales de los ciudadanos.

El sistema presidencial mexicano mantiene gran legitimidad y hasta ahora no se han visto exacerbados los problemas que plantean los teóricos a este tipo de arreglo.

Aunque es poco probable que resurja una presidencia con poderes *metaconstitucionales*, no hay certeza de que el Estado de Derecho esté vigente o que vayan en descenso las prácticas autoritarias y populistas.

Las mayorías opositoras complican la tarea de gobierno del ejecutivo. Apostar por recuperar el control del Congreso es una opción, pero negociar es una necesidad. Con

todo, el respeto y la popularidad de la investidura presidencial son notables, aunque no queda del todo claro cómo insertar el liderazgo presidencial en las negociaciones.

Ya hablamos de algunos de los activos del presidente en las negociaciones, como son la experiencia, la capacidad de respuesta y la anticipación a las reacciones en las Cámaras, sin embargo son los secretarios y la habilidad política los aspectos que pueden marcar la diferencia.

Pasando a nuestro actor central, el Congreso, son varias las realidades que quedaron reveladas.

En primer lugar, la disciplina de partido se mantiene. Las escisiones dentro de los partidos no resultan en votaciones contrarias constantes. Lo anterior otorga un piso de certidumbre: el Congreso no opera en forma desordenada. Cabe señalar que la disciplina no es la misma en la Cámara de Diputados que en la de Senadores, pero este factor se diluye con el protagonismo de los líderes de los partidos.

La arena multipartidista, aunque amplía las opciones de coalición y de bloqueo, no ha sido un factor de ingobernabilidad. Las alianzas se forman tarde o temprano y cada partido cosecha los beneficios y costos de cooperar o de no hacerlo.

La cooperación no es un problema, sino los contenidos de las leyes y reformas. La tendencia es que los partidos que apoyan la iniciativa de otro, hacen más recortes que adiciones a las propuestas.

La estrategia dominante se define en términos de costos políticos, aunque hay que aclarar que estamos ante un mosaico de cesiones constantes, de ajustes mutuos.

La distribución de preferencias queda más clara en el aspecto económico que en el político. Las coaliciones entre el PRI y el PAN han sido más recurrentes, tanto en presidencias priístas como en panistas. Medir la cosecha del PRD en lo relativo a su

persistente oposición fue complicado hasta 2009, sobre todo porque su principal ascenso en votos, en 2006, se debió a un liderazgo carismático.

Los ciclos electorales condicionan muchas cosas. El tono del debate, el tipo de reformas y algunos resultados, sobre todo en el presupuesto, son ejemplo de que se prefiere la baja polarización y la unidad.

Los efectos del gobierno dividido, en nuestro caso más fragmentado que polarizado, se han reflejado en la lentitud en la labor legislativa y en los costos de la experiencia, que claramente disminuyen con el tiempo.

En cuanto a los aspectos relacionados con la cooperación entre el Congreso y el presidente en el proceso de políticas, la institucionalización del sistema de partidos sigue siendo un objetivo. La incertidumbre opera en distintas áreas y la visión de corto plazo sigue prevaleciendo.

En cuanto a la tensión entre ideologías y pragmatismo, se ha impuesto gradualmente este último. En políticas donde es fundamental el diseño o la repartición de beneficios, se antepone la necesidad de aliarse a la de seguir cierta plataforma.

En la relación entre representatividad y eficacia es difícil determinar la calidad de las leyes aprobadas. Sin embargo, si se puede delinear qué tan lejos quedó una reforma del *statu quo* anterior. Aunque es el Congreso el nuevo motor del cambio político y cuenta con amplias facultades, la suma de las reformas logradas puede equipararse a un pantalón lleno de enmendaduras y parches. Es decir, una democracia que opera solucionando sólo lo más urgente, sin planeación ni previsión.

Mientras los costos de mantener el *statu quo* no superen a los costos de afectar la esfera de influencia e intereses de diferentes actores, en donde no se incluye a la sociedad en general, los cambios seguirán siendo incrementales. No se están integrando presupuestos más competitivos, encaminados a reducir el gasto corriente y no puede



hablarse de que las reformas den como resultado una mejor distribución de beneficios en la población. Cabe señalar que la transición mexicana a la democracia cohabita con muchas ambigüedades y claroscuros:

La ambigüedad es el signo de nuestro ordenamiento político. En esta lógica, la celebración de elecciones correctas no hace sino potenciarla. Así, al tiempo que tenemos avances indudables en materia electoral, siguen existiendo enclaves autoritarios muy visibles y grupos de poder que siguen actuando como si en este país no hubiera cambiado nada; al tiempo que la oposición conquista posiciones en todo el país, también se intensifica la militarización; al tiempo que se respetan los resultados electorales, prosperan la intolerancia y la represión para muchos mexicanos (...) ante esto cobra nueva fuerza la idea que sostiene que la duración de una transición es directamente proporcional a la ambigüedad del régimen que se intenta democratizar<sup>93</sup>

Pese a todo, se pueden cambiar algunas cosas. En primer lugar, algunos apelan a la voluntad política para generar los cambios. Si bien hay compromiso, creación de foros y debate abierto con la sociedad y con los medios, es complicado pensar que este factor, hasta cierto punto subjetivo, se adelante a los incentivos personales de cada legislador.

En segundo lugar está la discusión sobre la fortaleza institucional. En el plano moderado, se considera que es cuestión de tiempo para que salgan reformas más amplias. Lo anterior se fundamenta en el pragmatismo de ciertos partidos, como es el caso de las fuerzas con menor representación.

Hay argumentos más críticos que consideran que el cambio a un sistema semipresidencial o semiparlamentario solucionaría la falta de acuerdos en torno a una agenda ambiciosa. El debate sobre si los sistemas presidenciales son más conducentes a la democracia, al desarrollo y a la estabilidad política ha sido muy trabajado. Linz y

---

<sup>93</sup> César Cansino, "Nuevos escenarios de la transición democrática" en César Cansino (coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de política comparada A.C., 1998, p. 170.

Valenzuela señalan al parlamentarismo como mejor opción gracias a su flexibilidad<sup>94</sup>. Hay que señalar que existen críticas serias a estos argumentos<sup>95</sup>.

Vale aclarar que los sistemas de control entre poderes no son infalibles y deben estar en continuo perfeccionamiento. Además de lo anterior, el arreglo legal no constituye la única vía de explicación al equilibrio de poderes; el caso mexicano lo confirma.

También está la opción de hacer cambios puntuales en la Constitución, para presionar a las fuerzas en el proceso de decisiones. El establecimiento de tiempos límites para la resolución de iniciativas y la reelección de los diputados pueden ser alternativas viables. Las exigencias también pueden abarcar la transparencia en el ejercicio del lobbying.

La sociedad puede ser un factor de cambio si logra subir los costos de mantener el *statu quo* en las diferentes áreas de política. Las formas de conseguirlo son parte de otro debate.

Si los partidos políticos y el Congreso se alejan de un horizonte normativo, es debido a su falta de institucionalización e inexperiencia, además de que aunque la presidencia esté controlada por un partido, nuestro sistema puede catalogarse como proporcional. En estos sistemas no se producen ganadores ni perdedores absolutos en las elecciones<sup>96</sup>. En México, por ejemplo, los tres partidos políticos más importantes han ocupado el lugar de “tercera fuerza” en la Cámara baja, pero esta posición no es menos importante, ya que el partido que ocupa ese lugar puede elevar los costos de

---

<sup>94</sup> Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1(1990), pp.51-69.

<sup>95</sup> Mainwaring, Shugart, “Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal” en Mainwaring, Valenzuela, *Politics, Society and Democracy. Latin America*, Boulder, WestviewPress, 1998, pp. 141-170

<sup>96</sup> G. Binham Powell Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press, 2000.

negociar, al representar los votos necesarios para alcanzar la mayoría con uno de los otros partidos.

Los sistemas proporcionales tienen claras desventajas. No existe un coordinador central que dirija la agregación de preferencias. Los cambios no responden a un diseño integral, más bien son un reflejo de las complejas negociaciones partidistas, lo que puede llevar a políticas poco coherentes. Además, los actores eluden la responsabilidad cuando las cosas salen mal y compiten por el mérito cuando salen bien. Lo anterior genera un problema de rendición de cuentas.

Del lado de las ventajas<sup>97</sup>, la dispersión del poder inhibe el extremismo y fomenta la mesura. Es un sistema con claras tendencias “centristas”. Además de lo anterior, hay un aumento a la rendición horizontal de cuentas. Los actores políticos se vigilan y pueden divulgar los fallos del opositor.

La moderación no es popular entre los partidarios de reformas integrales, aunque existen argumentos a favor de ésta:

Todo cambio de política es un experimento y los grandes experimentos pueden resultar en grandes fracasos. Las reformas integrales y los cambios comprensivos entrañan un enorme potencial de efectos no previstos y daños irreversibles. Por ello conviene restringir la capacidad de los políticos para emprender los grandes experimentos que proponen al calor de las campañas electorales o de la presión de la opinión pública. Los sistemas pluralistas, con sus esquemas de frenos y contrapesos, consiguen esto, al mismo tiempo que dejan abierta la posibilidad del cambio. En el equilibrio entre la estabilidad y el cambio, los sistemas pluralistas se inclinan de manera parcial hacia la estabilidad<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Josep Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.

<sup>98</sup> Benito Nacif, *art. cit.*, p. 22

Las democracias proporcionales operan bajo la presunción de estabilidad. De acuerdo con esto, la política en curso es mejor que cualquier alternativa hasta que no se pruebe lo contrario, lo que confirma que la democracia protege el *statu quo*, y permite los cambios sólo cuando existe un amplio consenso en torno a ellos<sup>99</sup>.

Las leyes y reformas son políticas públicas. Las mismas se someten a un proceso de diseño y de ejecución. Es precisamente entre estas etapas, en donde los legisladores buscan que lo “ejecutable” sea lo más cercano a los intereses que representan o que responda a las presiones que reciben.

Es en la formulación de la ley o reforma, en donde los analistas hablan de rediseños y de ajustes. En primer lugar, las propuestas que toman en cuenta más factores y que pretenden cambiar de fondo tanto reglas como prácticas son a menudo las más controvertidas. Para su éxito se requieren amplios consensos y/o amplios poderes, además de contar con información suficiente y un grado de experiencia y cálculo notable de variables y externalidades.

En contraparte, existen conjuntos de reformas que se centran en aspectos específicos y no amenazan seriamente el *statu quo*. De acuerdo con Charles Lindblom, las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales. No se mueven a grandes saltos. En los sistemas políticos de la actualidad opera un mecanismo de reducción de conflictos considerado como “ajuste mutuo”. Esta visión es compatible con la idea de que los actores que aceptan las reglas del sistema se alejan de los extremos para capturar a las mayorías, hay pocos cambios bruscos y los partidos y organizaciones sociales tienden a incrementar sus valores marginales, aunque renuncien a sus objetivos últimos.

---

<sup>99</sup> Leonardo Curzio destaca que la defensa de la estabilidad es un valor apoyado por los grupos o sectores que se benefician del *statu quo* (“Toma de...”, p. 187).

Una crítica recurrente a este enfoque, es su conservadurismo. Con todo, la democracia mexicana no está condenada a no entregar reformas importantes. Es en la construcción de consensos en torno a cambios estratégicos, más que en rediseños, una de las formas en las que pueden salir beneficiados ambos poderes. Este sistema aumenta la posibilidad de que en el largo plazo el cambio tenga la dirección correcta y garantiza que en el corto plazo los errores sean reversibles.

Con todo, no es lo mismo cambios incrementales bien pensados y planeados que enmiendas aisladas a la legislación. Encaminarse más hacia lo primero puede marcar una gran diferencia.

## FUENTES CONSULTADAS

### 1. Bibliográficas

- ALARCÓN Olguín Víctor, “El poder legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización”, en Antonella Attili (coord.) *Treinta años de cambios políticos en México*, México, 2006, UAM- Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, p. 195.
- ALCOCER Jorge, “Los partidos políticos y el Poder Legislativo. Reflexiones a partir de la experiencia mexicana” en Salvador Valencia Carmona, *et. al.*, *El poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 229.
- AYALA Espino José, *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM, 1999, p.1.
- AZIZ Nassif Alberto, “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.): *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 302-303.
- CANSINO César, “Nuevos escenarios de la transición democrática” en César Cansino (coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de política comparada A.C., 1998, p. 170.
- CARPIZO Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- CASAR María Amparo, *Building the Executive Dominance in Mexico: Party- Executive Relations*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, pp. 1-3 (*Documentos de trabajo 74*).
- \_\_\_\_\_, El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso, México, CIDE, 2002, pp. 4-5.
- \_\_\_\_\_, “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)” en Benito Nacif y Scott Morgenstern (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp.114-144.
- CENTENO Miguel Ángel, “Transition in Mexico”, en Mainwaring y Valenzuela (eds.), *Politics, Society and Democracy. Latin America*, Boulder, WestviewPress, 1998, p.38.
- CHEIBUB José Antonio, *Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001, p. 10. (*Documentos de Trabajo 121*).
- COLOMER Josep, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- COSÍO Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- CURZIO Leonardo, “Toma de decisiones” en Tomas Miklos (coord.), *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, Instituto Federal Electoral-Siglo XXI editores, 2003, p. 168.
- DAHL Robert, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 144.
- DEHEZA Grace Ivana, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial” en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 151-169.
- DEL ROSAL y Hermosillo Alfonso, *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la*

- disciplina de los legisladores federales*, México, UNAM- Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 133-135.
- FAYA VIESCA Jacinto, *Finanzas públicas*, México, Porrúa, 1998, pp. 190-204.
- FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, p. 333.
- GALÁN Israel, Andrade Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Instituto de investigaciones legislativas- Cámara de diputados LVII Legislatura, 2000, p.82.
- GONZÁLEZ Casanova Pablo, *La democracia en México*, México, ERA, 1965, pp.59-60.
- GUERRERO Manuel Alejandro, “La oposición en la Cámara de Diputados: Avances hacia la pluralidad política” en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández (coord.), *Los legisladores ante las reformas políticas en México*, México, El Colegio de México, 2001, pp.139-151.
- HERNÁNDEZ Rogelio, “La participación de los diputados en una época de reelección” en Francisco Gil Villegas y R. Hernández (coord.), *Los legisladores ante las reformas políticas en México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 58-60.
- HOFBAUER Helena Hofbauer y Romero Jorge, *El ABC del Presupuesto de la Federación: retos y espacios de acción*, México, FUNDAR, 2002, pp. 9-10.
- HURTADO Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, CFE-Universidad de Guadalajara, 2001, p.103.
- \_\_\_\_\_, “México, sistema de gobierno y democracia” en Francisco González Ayerdi y Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Sistema político mexicano. Antología de lecturas*, México, UNAM, 2007, pp. 96-97.
- LIJPHART Arendt, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados electorales en 36 países*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 127.
- LINDBLOM Charles E., “La ciencia de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992, p.217.
- LINZ Juan, *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 48-49).
- \_\_\_\_\_, “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a difference?” en Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.
- LUJAMBIO Alonso, “Los retos de la LVIII Legislatura en el marco de un nuevo gobierno dividido” en Ifigenia Martínez (coord.), *El nuevo poder del Congreso en México*, México, PRD- Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 53-55.
- \_\_\_\_\_, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 184.
- LUSTIG Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994, pp. 30-31,228-269.
- MAINWARING Scott, Shugart Matthew, “Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal” en Mainwaring, Valenzuela, *Politics, Society and Democracy. Latin America*, Boulder, WestviewPress, 1998, pp. 141-170.
- MARVÁN Ignacio, “Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.): *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 127-156.
- MAYHEW David, *Divided We Govern*, New Haven , Yale University Press, 1991, pp. 11-24.
- MOLINAR Horcasitas Juan y De Swann Addati Mony, “Movimientos graduales y pendulares: transición democrática y dispersión del poder en México” en Alberto

- Ortega Venzor y Vanesa Zárate (eds.), *Gobernabilidad: Nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002 Ibergop- México. Volumen II*, México, Porrúa, 2003, pp. 239-240.
- MORGENSTEN Scott, Domingo Pilar, "The Success of Presidentialism" Breaking Gridlock in Presidential Regimes, México, CIDE, 1997, Documento de trabajo.
- MUÑOZ Patraca Víctor Manuel, *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*, México, UNAM- Siglo XXI editores, 2001, pp. 47-70.
- NACIF Benito, "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados en México" en Francisco Gil Villegas y Hernández, *Los legisladores ante las reformas políticas en México*, México, El Colegio de México, 2001, pp.93-95.
- NEGRETTO Gabriel L., "Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina", en Alberto Ortega Venzor y Vanesa Zárate (eds.), *Gobernabilidad: Nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002 Ibergop- México. Volumen II*, México, Porrúa, 2003, p. 102.
- PAOLI Bolio Francisco (coord.), *La Cámara de diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000, pp. 20-36.
- PARSONS Wayne, "Meta-análisis. Analizar el análisis" en W. Parsons, *et.al.*, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*, México, FLACSO, 2004, pp. 56-58.
- PAYNE Mark, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Harvard University-David Rockefeller Center for Latin American Studies- Banco Interamericano de Desarrollo, p.33.
- \_\_\_\_\_, "Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática" en Payne *et al*, *La Política Importa*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006, p, 138.
- PETERS Guy, *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 414-415.
- POWELL Jr. G. Binham, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- ROSELL Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura- Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 179.
- SARTORI Giovanni, *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza editorial, 1992, p. 276.
- \_\_\_\_\_, *Ingeniería Constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2004, pp. 97-99.
- SERRANO Migallón Fernando, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, México, UNAM, (Serie de estudios jurídicos 33), 2006, p. 7.
- SHUGART Matthew y M. J. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 131-164.
- SOBERG Matthew, Mainwaring Scott (coord.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp.254-262.
- SOUR Laura, *et. al.*, *Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003*, México, CIDE, pp. 6-11. (*Documento de Trabajo, División de Administración Pública 142*).



- UGALDE Luis Carlos, "Desempeño legislativo en México" en Rosa María Mirón (coord.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de investigaciones legislativas del Senado de la República, 2003, pp. 178-179.
- \_\_\_\_\_, "La disciplina partidaria en el Congreso mexicano", en Alberto Ortega Venzor y Vanesa Zárate (eds.), *Gobernabilidad: Nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002 Ibergop- México. Volumen II*, México, Porrúa, 2003, pp. 269-286.
- WELDON Jeffrey, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg (coord.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 175-212.
- \_\_\_\_\_, "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico" en Scott Morgensten y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 377-410.
- WILKIE James, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, Cal., University of California Press, 1967, pp. 30-32.

## 2. Hemerográficas

- BOWLING Cynthia y Ferguson Margaret, "Divided Government, Interest Representation and Policy Differences: Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States" en *The Journal of Politics*, 63 (2001), pp. 181-187.
- DÍAZ CAYEROS Alberto y Beatriz Magaloni, "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México. Una primera aproximación", *Política y Gobierno*, 5 (1996), pp. 503-528.
- EDWARDS George III, Barret Andrew y Peake Jeffrey, "The Legislative Impact of Divided Government", en *American Journal of Political Science*, 41 (1997), pp. 547.
- GARDUÑO Roberto Garduño y Pérez Silva Ciro, "Bloque de diputados deja fuera al PRI en la asignación y manejo del presupuesto" en *La Jornada*, México, 2 de enero de 2002.
- GUTIÉRREZ Lara Aníbal, "Presupuesto 2005: contrapesos y pesos", *Nexos*, marzo de 2005, p.7.
- \_\_\_\_\_, "La política del presupuesto", *Economía Informa*, núm. 336, pp. 38-61.
- INGBERMAN Daniel, Villani John, "An Institutional Theory of Divided Government and Party Polarization", en *American Journal of Political Science*, 37 (1993), pp. 421-471.
- LINZ Juan, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1(1990), pp.51-69.
- LOAEZA Tovar Soledad, "México 68: los orígenes de la transición", *Foro Internacional*, 30 (1989), pp. 71-72.
- LOMELÍ Paulina, "Crecimiento económico y bienestar social", *Bien Común*, núm. 119, pp. 39-43.
- LUJAMBIO Alonso, "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", *Este país*, febrero 2000, pp. 4-5.
- MAGAR Eric y Jeffrey A. Weldon, "Los vetos no son excepcionales", *Reforma*, 17 de marzo de 2001, p. 5A.
- MAINWARING Scott y Timothy R. Scully, "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina" en *Revista de Ciencia Política*, 17 (1995), pp. 19-23.

- MEYER Cosío Lorenzo, “La crisis del presidencialismo mexicano: recuperación espectacular y recaída estructural”, *Foro Internacional*, 32(1996), pp. 11-30.
- NACIF Benito, “¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México”, en *Bien Común*, 10 (2004), p. 23.
- REMES Roberto, “Danza con Lobby”, *Los Congresistas*, 2(2002), p. 7.
- SIGELMAN Lee, Walhbeck Paul y Buell Emmet, “Vote Choice and the Preference for Divided Government: Lessons of 1992”, *American Journal of Political Science*, 41 (1997), pp. 879-894.
- SILVA-HERZOG Márquez Jesús, “Democracia de la ilusión al problema”, *Nexos*, 25 (2003), p.28.
- VEGA Rodríguez Francisco J., *Bien Común*, núm. 119, pp. 23-28.
- WELDON Jeffrey, “El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo”, *Perfiles Latinoamericanos*, 10 (1997), p. 103.

### 3. Documentos varios

*La democracia social en México. Historia de la Convención Nacional Revolucionaria. Constitución del PNR y sucesión presidencial de 1929*, México, PNR, 1929, pp. 230-231.

*Fundamentos básicos*, CONAGO, México, 2000.

Gaceta Parlamentaria

*Gobernabilidad democrática en México. Más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México, Banco Mundial, 2007, p.10.

Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados.

### 4. En línea

*Evaluación del gobierno de Vicente Fox*, Consulta Mitofsky, 2004, p.11. Disponible en [http://www.amai.org/datos\\_files/NA20040526\\_EvaGob.pdf](http://www.amai.org/datos_files/NA20040526_EvaGob.pdf)

*Tercera Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación*, Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados, 2005, pp. 7-14, [http://www.encup.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte\\_2005.pdf](http://www.encup.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte_2005.pdf)

Angélica Cazarín Martínez “Los partidos políticos y su replanteamiento como actores políticos en la democracia mexicana del siglo XXI”, *Nuevo mundo, mundos nuevos*, 2009, disponible en <http://nuevomundo.revues.org/index51663.html#tocto1n4>

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/153461.html>

<http://www.fundar.org.mx/seguimiento/mvabcproceso.htm>

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio)