

Las transformaciones del presidencialismo en el marco de la reforma del Estado en México

Alberto Escamilla Cadena*

El presente artículo aborda las transformaciones del presidencialismo mexicano durante el periodo de 1993 a 2006 en el contexto de la reforma del Estado. Se analizan las reformas constitucionales a los artículos 28, 41, 54 y 99, y las repercusiones que tuvieron en el poder formal e informal de la institución presidencial. A la vez, se estudian estos efectos en el presidencialismo después de la alternancia en el año 2000, así como los problemas de adaptación y renovación de esta figura en sus relaciones con otros órganos del Estado mexicano.

Palabras clave: sistema presidencialista, reforma del Estado.

Introducción

Una de las transformaciones más significativas que ha tenido lugar en los últimos 20 años en el régimen político mexicano tiene que ver con el sistema presidencialista. Ha sido así porque el tránsito hacia la democracia necesitaba dos condiciones básicas: modificar la condición hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el campo electoral y atenuar el excesivo poder presidencial en sus aspectos constitucional y metaconstitucional. A partir de esto, fue posible la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000.

Este texto se propone indagar la forma en que tuvo lugar la transformación del sistema presidencialista en México ocurrida durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce

* Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Izta-palapa. Profesor titular de tiempo completo de la Universidad Pedagógica Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: <aescamillac@hotmail.com>.

de León (1994-2000), así como evaluar cómo es que a partir de este proceso –una vez que tuvo lugar la alternancia– se crearon condiciones cualitativamente diferentes para el ejercicio del poder presidencial.

El inicio de la reforma del Estado en México se remite al año de 1977, cuando ocurrieron los primeros cambios en materia político-electoral; mientras que hacia 1982 las transformaciones en el modelo de desarrollo económico se convirtieron, de igual forma, en una prioridad gubernamental. Después de esa fecha, varias áreas del Estado, como la fiscal, la energética, la educativa, la de salud y la de justicia, entre otras, han sido de una u otra manera reorientadas a partir de algunas reformas constitucionales. A este conjunto de modificaciones legales se le denomina *reforma del Estado*.

En lo que respecta a la reforma política, se han modificado tanto artículos constitucionales como de la ley secundaria, lo cual se ha materializado en transformaciones en entidades de gobierno, como el del Distrito Federal, en órganos de poder como las cámaras de Diputados y Senadores, además de las instituciones electorales. Si bien en nuestro país no ha ocurrido propiamente una reforma al sistema presidencialista, la reforma política en su conjunto –al lado de la económica y la de justicia– ha permitido transformar el sistema presidencialista en el sentido de atenuar el excesivo poder que concentraba, lo que en alguna medida ha reducido su preeminencia. Al alterarse el funcionamiento del sistema presidencialista y el del sistema de partidos, tanto la institución presidencial como el PRI dejaron de constituirse en las piezas centrales del sistema político mexicano y pasaron a ser dos actores más en un contexto donde se estableció la pluralidad política.

Durante el periodo de 1993 a 1996 se materializaron las reformas constitucionales que tendieron a acotar las competencias legales del Poder Ejecutivo, las cuales tuvieron consecuencias en la práctica política del sistema presidencialista. Se han identificado cuatro enmiendas constitucionales que contribuyeron a limitar su poder en materia política, económica y en la impartición de justicia; éstas son: la reforma al artículo 28 en 1993, que otorgó independencia al Banco de México (BM); la reforma al artículo 54 en 1993, que modificó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados; la reforma al artículo 41 en 1996, que dio autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE), y la modificación al artículo 99, que incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Estos cambios de orden legal trajeron como consecuencia

una reorientación en las relaciones entre el presidente de la República y un grupo de instituciones que estaban subordinadas a su poder.¹

En este texto se analizan las mencionadas reformas constitucionales y sus efectos en el poder presidencial. Con ello, se pretende indagar qué tanto cambiaron los procedimientos de este actor y en qué medida disminuyó su centralidad a partir de esas modificaciones.

Este trabajo parte del supuesto de que *algunas reformas constitucionales que han modificado el régimen político, el modelo económico y el sistema de impartición de justicia han contribuido a limitar el poder presidencial en México y reorientado su funcionamiento*. A pesar de que dichas reformas fortalecieron la autonomía de estas instituciones en detrimento del poder formal e informal del Ejecutivo Federal, eso no quiere decir que estemos ante una Presidencia débil o que su centralidad haya sido sustituida por la de otro actor. Por el contrario, esta hipótesis sugiere que si bien se ha reducido su margen de maniobra en el sentido de que ahora tiene candados constitucionales para controlar algunas instituciones, no se deja de reconocer su centralidad en la conducción de gobierno. De esto se desprende que el presidencialismo requiere pasar por fuerza a través de un proceso de adaptación en sus relaciones de poder, pues no es igual la forma en que opera en un régimen autoritario que en una democracia. Por lo tanto, se analizan las transformaciones del presidencialismo mexicano en el contexto de la reforma del Estado.

Los documentos que se utilizaron para este trabajo fueron las iniciativas de reforma, los debates parlamentarios, los dictámenes finales —en los cuatro casos de reforma constitucional ya referidos— y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, se analizan las posiciones que asumieron las fracciones parlamentarias del PRI, del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en cada uno de los temas debatidos. Se ha elegido el periodo de 1993 a 1996 para analizar esas reformas; en tanto, sus efectos

¹ Es pertinente aclarar que se han producido otras enmiendas constitucionales que también han tenido efectos en el poder presidencial, como aquellas que permitieron el acceso de la oposición partidista a las dos cámaras del Poder Legislativo; las que facultaron a la Cámara de Diputados para vigilar el manejo de la cuenta pública por parte del Ejecutivo; las modificaciones al régimen de gobierno en el Distrito Federal, o las que contribuyeron a dotar de autonomía al Poder Judicial y reforzaron los controles constitucionales que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, en fecha más reciente, la ley que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

en el sistema presidencialista se evalúan en el periodo de 1997 a 2006. De igual manera, cabe señalar que los recientes estudios sobre el presidencialismo mexicano han subrayado la pertinencia y necesidad de su transformación, además de señalar sus problemas de adaptación, así como los desafíos que enfrenta en un contexto de equilibrios institucionales cualitativamente distintos. Por lo tanto, a este trabajo le interesa analizar el momento en que ocurre dicha transformación y su reorientación después de la alternancia en el año 2000.

El sistema presidencialista en México

Durante buena parte del siglo xx, los presidencialismos latinoamericanos se caracterizaron por tener aparatos burocráticos y corporativos fuertes que centralizaron el poder político. A lo largo del proceso de modernización de los sistemas políticos en la región se crearon las instituciones para que tuvieran lugar gobiernos centralizados (Huntington, 1997), donde la institución presidencial concentró la mayoría de las atribuciones constitucionales. El caso de México no fue la excepción, pues su sistema político giraba en torno a un presidente dotado de facultades extraordinarias y un partido hegemónico con sobrerrepresentación en el Poder Legislativo y con el control de los órganos de gobierno locales, producto de un sistema electoral no competitivo, además de una estructura sectorial corporativa que coadyuvaba a la construcción de redes de lealtad a partir de la movilización del sindicalismo oficial.

En la década de los setenta, cuando irrumpió una de las crisis económicas que se gestaron en el siglo pasado, el modelo de sustitución de importaciones con crecimiento hacia adentro pareció agotarse; posteriormente, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, aquel sistema político se encontró con sus límites históricos (Crespo, 1999: 77). A partir de ello se pueden identificar cinco momentos en los que la institución presidencial enfrentó problemas con su legitimidad, credibilidad e imagen. En primer lugar están los acontecimientos de 1968, donde la legitimidad e imagen presidencial sufrió un desgaste luego de la represión al movimiento estudiantil. En segundo término está la elección presidencial de 1976, en la cual José López Portillo fue candidato único, con el consecuente cuestionamiento a la legitimidad de la elección; esto condujo hacia una liberalización política, la cual se

materializó en una reforma electoral. En tercer lugar está la elección de 1988, en la cual se alteraron los resultados electorales para asegurar la continuidad del PRI en la silla presidencial; de igual forma, se trató de problemas relacionados con la legitimidad en el acceso al poder. El cuarto acontecimiento tiene que ver con el asesinato del candidato del partido oficial en 1994, Luis Donaldo Colosio, hecho que trastocó el proceso de la sucesión presidencial. Por último, está la elección de 1997, que dio lugar a una composición plural de la Cámara de Diputados, en la que el partido del presidente ya no tenía mayoría; además, el PRI perdió el control del gobierno del Distrito Federal.

Estos acontecimientos contribuyeron a restarle legitimidad y credibilidad a la institución presidencial. Finalmente, la elección del año 2000, con la que el Ejecutivo federal quedó en manos de un candidato que no pertenecía al PRI, representó el término del tradicional presidencialismo. Esto no significó, sin embargo, el nacimiento de un nuevo presidencialismo, sino más bien el inicio de un proceso de adaptación que no necesariamente fue exitoso y afortunado, en particular después del año 2000. Estos momentos de crisis necesariamente motivaron cambios; aquel Ejecutivo fuerte, con amplios márgenes de maniobra y enorme discrecionalidad, no era compatible con un régimen democrático, ni con una economía de libre mercado ni mucho menos con un Estado de derecho. De ahí devino el proceso de reforma del Estado que ha llegado hasta nuestros días.

Banco de México: la reforma constitucional de 1993

La mayoría de los estudios que han analizado los cambios en el presidencialismo han centrado el tema en las consecuencias que tuvieron en el sistema político. Por ello es necesario evaluar la relación entre el Poder Ejecutivo y algunas instituciones económicas (Lijphart, 2000). En este apartado se analiza la reforma que otorgó autonomía al BM y su impacto en el presidencialismo mexicano.

Con la reforma social y el desarrollo económico que experimentó México en forma gradual desde la etapa posrevolucionaria, se decidió la creación del Banco central, fundado en 1925 y que se constituyó en una de las primeras instancias que coadyuvó al control del sistema financiero y de la administración pública. Históricamente, la tarea más

importante del Banco central ha sido definir la política monetaria; esto es, regular los tipos de interés y la oferta de dinero. Durante décadas, el BM se convirtió en el principal dispensador de los programas financieros del gobierno federal. Esto era así porque el Estado, a través del Poder Ejecutivo, centralizaba la planificación del desarrollo económico y el funcionamiento de la administración pública; en este sentido, el presidente era quien decidía de manera fundamental la política monetaria e inflacionaria. Dos características centrales de este órgano, hasta antes de la reforma de 1993, eran que, por un lado, suministraba recursos al gobierno federal para que ejerciera el gasto público y, por el otro, los nombramientos de las autoridades que dirigían el Banco estaban a cargo del presidente de la República. Este manejo discrecional en el sistema financiero contribuyó a endeudar al Estado, lo cual trajo consigo crisis económicas a partir de los años setenta, con repercusiones en el modelo de desarrollo, hecho que dificultó un crecimiento sostenido.

En 1982, con el ascenso de la clase tecnócrata al Poder Ejecutivo, se pusieron en marcha medidas destinadas a atenuar la crisis económica de aquel año. Este grupo consideró pertinente cambiar las estructuras del modelo económico, lo que dio lugar a una serie de reformas, uno de cuyos objetivos era adelgazar las funciones del Estado y promover una economía de mercado. En los sexenios de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Salinas de Gortari se comenzaron a crear las condiciones para llevar a cabo los primeros ajustes estructurales en el modelo económico; así se dio paso a la apertura comercial, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la desregulación de las empresas paraestatales. De esta manera, en un contexto de liberalización económica, el gobierno federal tomó medidas tendientes a cambiar la política económica. Una de ellas fue la reforma del BM.

A iniciativa del presidente Salinas, en 1993 se propuso reformar el artículo 28 constitucional con el objeto de otorgar autonomía al BM. A continuación se presenta un extracto de la iniciativa presidencial:

Tras la estatización de la banca en 1982, al quedar casi la totalidad del capital del Banco de México directa o indirectamente en poder del gobierno federal, se hizo más patente la conveniencia de cambiar su naturaleza jurídica, transformándosele en organismo descentralizado del propio gobierno. [...] Por ello, si se ha de tener una política permanente de lucha contra las fuerzas inflacionarias, resulta clara la conveniencia de separar

la función de crear dinero, de otras tareas del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto. [...] Por todo ello me permito someter a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En primer término, se propone consignar en el artículo 28, la autonomía del Banco central [...] La Iniciativa que hoy someto al Constituyente Permanente, supone un paso más en la reforma del Estado. Propone un nuevo arreglo entre las instituciones [...] Implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al Banco central [...] La efectiva autonomía del Banco central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el artículo 28 constitucional. Elemento esencial de la autonomía de un Banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco central conceder financiamiento [...] Factor determinante de la efectiva autonomía del Banco central es el procedimiento para nombrar y, en su caso, remover a las personas a cuyo cargo esté su conducción. Al efecto, la Iniciativa propone que esas personas sean designadas por el presidente de la República con la aprobación del Senado (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1993a).

A partir de esta propuesta los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) fijaron sus posiciones en el debate que tuvo lugar en la Cámara de Diputados. En principio, el PRI, en voz del diputado Ovidio Pereyra García, expresó su postura; sus argumentos a favor de la autonomía del BM fueron:

En el gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari no se han utilizado recursos del Banco de México y eso es lo que se pretende, que los gobiernos futuros se manejen con sus ingresos fiscales y con la colocación de valores emitidos por el propio gobierno, respaldados por sí mismo, y no por la fabricación del dinero del Banco central. [...] A efecto de dar más fuerza al propósito de otorgar autonomía al Banco de México, el Ejecutivo federal propone que los nombramientos hechos por el presidente de la República, para dirigir el Banco, sean aprobados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente en su caso (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1993b).

Esta postura, como era natural, no difirió de la del presidente Salinas. Al fijar el diputado Pereyra García la posición del PRI, estaba asentando los principales argumentos expuestos en la iniciativa, la cual señalaba los motivos y las necesidades que justificaban la reforma.

El punto de vista del PRD mostró su desacuerdo en algunos aspectos específicos de la propuesta presidencial. Al respecto, el diputado Jorge Calderón Salazar expresó:

Contrariamente a lo que se afirma en tono triunfalista en la exposición de motivos de esta iniciativa enviada por el titular del Ejecutivo federal, la economía mexicana vive hoy una situación de recesión inducida por una política de contracción del gasto público y de apertura comercial indiscriminada. [...] La propuesta se basa en argumentos controvertidos de difícil sustento en la teoría y la realidad económica del país. No ofrece elementos convincentes que permitan suponer que esta medida, por sí misma, garantizará el manejo eficiente de la política monetaria. Se apoya en una visión simplista de la ortodoxia monetarista, que ha servido para reducir el papel del Estado en la economía [...] El Partido de la Revolución Democrática considera importante que exista una relación precisa del Banco de México con los poderes de la Unión, acorde con el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución, en el cual se define que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión. De acuerdo con este fundamento, es necesario evitar que se constituya un organismo supragubernamental, sustraído del ejercicio de los poderes republicanos y federales. Por ello proponemos que el Banco de México sea un organismo que esté claramente bajo la supervisión de los poderes de la Unión (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1993b).

Esto sugiere que para el PRD, el BM no debía ser una instancia autónoma; por el contrario, desde su óptica, el Estado no debería perder la rectoría en el modelo de desarrollo, y por ello no resultaba conveniente restarle al Poder Ejecutivo la facultad de conducir la política monetaria, pues le quitaría influencia en la centralización y planificación de la economía. Este argumento reforzaba la idea de que para el PRD el presidente debía controlar los instrumentos que le permitían manejar la política económica. Esto explica la negativa perredista hacia la propuesta presidencial, que, por el contrario, pretendía disminuir facultades económicas a su figura.

En el caso del PAN, la intervención del diputado Felipe Calderón Hinojosa dejó ver su apoyo a la iniciativa presidencial. No obstante, hubo un señalamiento de particular importancia durante su discurso, que ningún partido volvió a tocar durante el debate. Se trata del supuesto caso de que la política del Banco fuera contraria a la del gobierno federal. La cuestión que planteaba Calderón Hinojosa era cómo superar una situación en la cual, hipotéticamente, se contrapusieran las decisiones del presidente y las del Banco. En este sentido, el diputado panista dijo:

De lo que sí estamos convencidos es que debe haber una institución, en este caso el Banco de México, que tenga la responsabilidad de tomar y guardar el orden de las finanzas; si existe también una eventual contradicción entre la opinión [del] Banco de México y entre la opinión de la Secretaría de Hacienda, por ejemplo, [...] los casos en los cuales [...] la decisión de la autoridad es mantener el tipo de cambio a costa de la baja en [las] reservas internacionales y la opinión del Banco de México es guardar las reservas internacionales aunque se tenga que devaluar el tipo de cambio; o al revés, que la Secretaría de Hacienda pretenda devaluar el tipo de cambio y el Banco de México diga o se permita que se disponga ilimitadamente de las reservas internacionales para mantenerlo. ¿Cómo resolver esta contradicción? [...] ciertamente se puede plantear el esquema teórico de que un presupuesto del Ejecutivo, por ejemplo, sea rechazado por la Cámara de Diputados, y se puede plantear un problema de parálisis o de contradicción en decisiones económicas, pero precisamente nosotros creemos que la existencia de instancias distintas en las decisiones políticas generan equilibrios y ponderaciones que son saludables para la vida del país (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1993b).

Una vez que se fijaron las posiciones partidistas se aprobó la reforma al artículo 28 constitucional de la siguiente forma: se emitieron 385 votos a favor y 17 en contra; la declaratoria tuvo lugar el 18 de agosto y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993. Una parte del dictamen quedó de la siguiente manera:

El Estado tendrá un Banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Ninguna

autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1993b).

La aprobación de la reforma al artículo 28 constitucional se materializó a partir de una coalición parlamentaria entre el PRI y el PAN derivada de que existía una visión similar entre estos dos partidos en lo referente a la política económica. En tanto, el PRD adoptó una postura de rechazo a la cooperación, que mantuvo durante todo el sexenio de Salinas.

En estricto sentido, el BM no cambió sus funciones, pues conservó sus prerrogativas. La principal transformación que sufrió fue la independencia que se le otorgó con respecto del Poder Ejecutivo; es decir, sus funciones ya no eran una prerrogativa presidencial (cuadro 1).

CUADRO 1. TIPOS DE AUTONOMÍA ADQUIRIDA
POR EL BANCO DE MÉXICO

Jurídica	Reforma de su Ley Orgánica.
Política	Capacidad de decisión sobre las autoridades encargadas de dirigirlo, así como el escalonamiento y duración en los cargos, con límites de remoción.
Administrativa	Administración de sus propios recursos sin necesidad de acuerdo o autorización externa jerárquica.
Técnica	Ejercicio de sus funciones sin ser sometido a evaluación alguna de carácter jerárquico o externo.

Limitaciones presidenciales a partir de la reforma al Banco de México

Un aspecto central de esta reforma consistió en que el Banco regularía la cantidad de recursos que puede utilizar el gobierno, lo que lo convirtió en una instancia que controla –y limita– el gasto público federal. Con esta modificación, el presidente quedó imposibilitado para determinar el monto de dinero que entrará en circulación y regular los servicios financieros. Tampoco tiene ya injerencia en lo que se refiere a la política de precios, por lo que pierde el control directo sobre los efectos de la inflación. Además, en el caso de que estos efectos fueran realmente ne-

gativos, el presidente ya no podrá remover a las autoridades del Banco, pues el mandato de éstas tiene una duración fija.

Arend Lijphart sostiene que hay cuatro variables para medir la independencia de los Bancos centrales. La primera se refiere al índice de rotación del gobernador del Banco, donde a mayor índice de rotación hay menor independencia. De 1993 a la fecha, el BM ha tenido sólo dos gobernadores –Miguel Mancera Aguayo y Guillermo Ortiz Martínez–, lo que demuestra estabilidad en el cargo y una nula injerencia presidencial en las designaciones. Incluso, durante el cambio de partido en el poder, ocurrido en el año 2000, se respetó el mandato de las autoridades del BM. La segunda variable tiene que ver con la formulación de políticas por parte del Banco, la cual, como ya se dijo, no ha diferido con respecto de la del gobierno central, pues existe un común acuerdo sobre los instrumentos que deben utilizarse para controlar la inflación. La tercera concierne a los objetivos del Banco –que de acuerdo con el mandato constitucional es preservar la estabilidad de los precios–, los cuales no han cambiado después de la reforma. La cuarta variable se refiere a los límites que se fija el Banco sobre los préstamos. Lijphart afirma que “los Bancos Centrales son independientes cuando pueden hacer préstamos únicamente al gobierno central y cuando tienen control completo sobre las condiciones del préstamo; por otro lado, son menos independientes cuando pueden prestar a todos los niveles del gobierno, a empresas públicas y al sector privado y cuando el Ejecutivo decide las condiciones de los préstamos” (Lijphart, 2000: 220).

Por tanto, con esta reforma el presidente perdió la facultad exclusiva en el nombramiento de las autoridades del Banco, injerencia en su reglamento interno y poder de decisión sobre la política monetaria e inflacionaria. Pese a esta limitación, no es factible afirmar que el Ejecutivo haya quedado imposibilitado para seguir conduciendo el desarrollo económico, pues aún conserva algunas facultades en materia económica que le permiten regular las condiciones del mercado, así como prerrogativas en lo concerniente al gasto social. Así, la institución presidencial dio cabida en las decisiones en materia económica a otros actores, como los empresarios y el BM, por lo que la conducción en el modelo de desarrollo ya no constituye una prerrogativa exclusivamente presidencial.

Cámara de Diputados: la reforma constitucional de 1993

El caso de la reforma al artículo 54 constitucional tiene que ver con las modificaciones a la cláusula de gobernabilidad y los límites impuestos a la representación política en la Cámara de Diputados. Inicialmente, la reforma política electoral de 1977 permitió el acceso de la oposición partidista a ese órgano legislativo; hacia 1986 se ampliaron estos espacios, lo que propició que en 1988 el PRI perdiera, por primera vez, la mayoría calificada en esa Cámara, mientras que en la elección intermedia de 1997 no alcanzó la mayoría absoluta. Esto alteró de manera significativa los patrones tradicionales que determinaban el comportamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde la influencia presidencial se redujo y, con ella, su capacidad para definir los contenidos de las leyes y reformas.

La reforma al artículo 54 consistió en imponer topes a la representación política y, por consecuencia, a la construcción de mayorías calificadas en la Cámara de Diputados, al no permitir que un solo partido obtuviera más de 63% de representación política (315 diputados). La principal razón para establecer esta cláusula era, según el gobierno, garantizar las condiciones para generar la gobernabilidad mediante la construcción de mayorías congresionales. No obstante este argumento, la creciente pluralidad que desde años atrás se desarrollaba en el Poder Legislativo federal en México sugería la creación de nuevos esquemas de representación política que permitiera reflejar la presencia de las diferentes fuerzas políticas.

En este contexto, el presidente de la República envió una iniciativa, que también iba firmada por diputados de las fracciones parlamentarias del PRI y el PAN de la Cámara de Diputados. En ella se dejaba claramente asentado que la posibilidad de conformar mayorías calificadas en el Congreso era cada vez más reducida, por lo que se consideraba necesario eliminar el mecanismo que le garantizaba la mayoría congresional al entonces partido oficial. A continuación se presenta un extracto de la iniciativa.

En los últimos años, los partidos políticos han mantenido su interés permanente en proponer, discutir y comparar las normas en materia electoral para mejorar los procedimientos, avanzar hacia nuevos estadios políticos en el marco de la libertad y la justicia y fortalecer a las institu-

ciones. [...] La estructura e integración de la Cámara de Diputados ha evolucionado sistemática y consistentemente con las diversas etapas del desarrollo político electoral del país. [...] De 260 legisladores en 1977 a 500 en la actualidad, la Cámara de Diputados ha avanzado en su conformación, en su representatividad popular y en el número de sus miembros. [...] Con objetividad, debe establecerse que la propuesta contenida en la norma da satisfacción a los criterios que han estado presentes en la composición de los cuerpos colegiados que integran el Poder Legislativo, al proponer el establecimiento de límites a la presencia de mayorías en ambos cuerpos colegiados, hasta el 63% por ambos principios en la integración de la Cámara [de Diputados] [...] Es importante destacarlo, por la trascendencia que esta decisión legislativa pueda implicar, que en la composición del Poder Legislativo, se impide, por la vía de la ley, que un partido, independientemente del número de votos que obtenga, pueda por sí sólo dar la mayoría calificada en la Cámara de Diputados [...] Con esa misma racionalidad, la propuesta que ahora se presenta a discusión del Congreso, propone una nueva estructura de la composición de la Cámara de Diputados y un sistema diferente para su integración. [...] La propuesta imposibilita que este supuesto se dé en la práctica, es decir, establece claramente que un partido político, de hoy en adelante, por sí sólo no podrá reformar la Constitución. Independientemente del número de constancias de mayoría que obtenga y del número de diputados de representación proporcional que alcance un partido político, sólo podrá tener el número de diputados por ambos principios que correspondan al 60% si su votación es igual o menor a esa cifra, y hasta el 63% como máximo, independientemente de si logró una votación mayor (Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 1993).

A partir de esta iniciativa, los principales partidos fijaron sus posiciones; el diputado de Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa, asentó lo siguiente:

Efectivamente, es fácil [...] hacer hipótesis sobre diversos escenarios, pero el beneficio puede ser para cualquier partido político. En Acción Nacional buscamos las mayorías [congresionales] y aunque no lo logremos, vamos a pelear por ellas [...] Pero aun en ese supuesto, el beneficio puede ser para cualquier partido. Esto no es una reforma trivial para un país donde uno de los problemas es la inestabilidad constitucional, pues por primera vez en la

historia se suprime la posibilidad de que un partido tenga mayoría constitucional (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1993c).

El PRD se negó a apoyar la reforma al considerar que no eliminaba la sobrerrepresentación del PRI, pues aún le permitía alcanzar 63% de la cámara. Al respecto, el diputado Gilberto Rincón Gallardo se expresó de la siguiente forma:

El equilibrio en los sistemas de integración de las cámaras no se alcanza con las fórmulas propuestas en la Iniciativa. La única manera de alcanzarlo es por medio de fórmulas que reflejen cabalmente el sentido de los votos ciudadanos [...] Al participar el PRI en la Cámara por las dos vías, la de mayoría y la de representación proporcional, el mecanismo correctivo se tuerce, se frena y pasa a ser garante de una sobrerrepresentación. Se elimina la cláusula de gobernabilidad y es sustituida por otro mecanismo de sobrerrepresentación. En la Cámara de Diputados se le pone límite de 315 diputados, pero se le abre paso a la sobrerrepresentación (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1993c).

Resulta paradójico que una propuesta de reforma que no iba a permitir al PRI reformar la constitución por sí sólo, haya sido rechazada por el PRD. Esta modificación debilitaba aún más la representación del Revolucionario Institucional en un órgano del Estado tan fundamental como el Congreso. El diputado Rincón Gallardo consideró que si bien se modificaba el tope de representación política, el PRI mantendría de cualquier forma una sobrerrepresentación. La actitud del PRD obedeció a una estrategia que optó por un sistemático rechazo a las propuestas de reforma del entonces presidente Carlos Salinas, con el fin de no legitimarlas.

En lo que respecta al PRI, Jorge Uscanga Escobar justificó la pertinencia de esta reforma, una vez que reconoció el creciente pluralismo que se estaba instaurando en el Congreso.

Se propone el establecimiento de un nuevo método para la integración de la Cámara de Diputados. Este sistema parte de un reconocimiento a la realidad plural y competitiva en que ha madurado la democracia nacional. Por ello, con el propósito de evitar que un solo partido político tenga un peso excluyente en la Cámara, y de que por sí mismo pueda lograr la

mayoría calificada para reformar la Constitución, no podrá obtener un número superior al de 315 diputados. Adicionalmente se introduce como garante, para evitar cualquier exceso en la representación de un partido político, que si su votación no resultara superior al 60% de la votación nacional, no tendrá derecho a que le sean asignados más de 300 diputados para ambos principios. Estas propuestas persiguen el objetivo de consolidar nuestro sistema mixto, atemperando los efectos de principio de mayoría, sin eliminarlo e incorporando una fórmula que amplía los beneficios de la representación proporcional (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1993c).

Con el apoyo del PRI y el PAN, la reforma al artículo 54 se aprobó el 24 de agosto, con 308 votos a favor y 61 en contra. El dictamen asentó lo siguiente:

En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios. El partido político que haya obtenido más de 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1993c).

Limitaciones presidenciales derivadas de la reforma a la Cámara de Diputados

A partir de esta reforma se comenzaron a construir equilibrios institucionales diferentes que trastocaron el funcionamiento del sistema presidencialista, lo que contribuyó a conformar un sistema de pesos y contrapesos y un gobierno dividido.² Esto ocurrió por los siguien-

² Alonso Lujambio considera, en este sentido, que “el dilema del gobierno dividido es un dilema de cooperación por excelencia: si nadie coopera en donde no hay mayoría calificada, se gobierna por la vía de la ley secundaria [...] de algún modo se inicia una acotación formal al presidente, porque ya se le condicionan los apoyos a la reforma constitucional” (Lujambio, 2001: 49-50).

tes factores: a) en las dos cámaras legislativas se instaló la pluralidad a partir de la introducción de fórmulas electorales compensatorias; b) las fracciones legislativas opositoras podían conformar un porcentaje de representación que superara al del partido del presidente; c) la oposición podía incidir en los contenidos de las reformas y leyes, y d) se generarían productos de gobierno diferentes a los que podía proponer originalmente el Ejecutivo.

Uno de los indicadores que permiten determinar si el Poder Legislativo ha adquirido autonomía funcional consiste en evaluar la tasa de aprobación de la agenda presidencial a través de las iniciativas de ley y reforma en las legislaturas de 1997 a la fecha.³

Asimismo, esta reforma permitió que a partir de aquel momento los partidos de oposición desempeñaran un papel relevante en la definición de la agenda del gobierno, en la que incluyeron temas y peticiones que venían demandando desde años atrás, en particular en materia político-electoral. Ya no fue posible desahogar con facilidad la agenda presidencial, pues con la posibilidad de que sus propuestas fueran bloqueadas disminuyó de manera significativa su influencia en el proceso legislativo. De los efectos derivados del gobierno dividido, uno de los más preocupantes tiene que ver con el riesgo de una parálisis política, argumento que por lo general va en detrimento del presidencialismo, pues se pueden restringir los apoyos de la oposición hacia el presidente, aunque visto desde otra perspectiva bien podría ser la puesta en marcha de un sistema de pesos y contrapesos, fórmula con la que originalmente fue concebido el presidencialismo (Lanzaro, 2001: 19).

³ Algunos datos que permiten identificar la influencia del Ejecutivo en la producción legislativa son los siguientes: durante la LIV Legislatura (1988-1991) procedieron del presidente 65% del total de las iniciativas; en la LV legislatura (1991-1994), 68%; en la LVI Legislatura (1994-1997), 76%, y en la LVII Legislatura (1997-2000), 40%. En cuanto al índice de aprobación de las iniciativas de ley emanadas del Ejecutivo, se puede señalar que mientras en las legislaturas LIV, LV y LVI se aprobaron en 99% —y el restante 1% no fue rechazado, sino más bien quedó sin dictamen—, en la LVII Legislatura el porcentaje se redujo a 80% (Nava, Weldom y Yáñez, 2000: 85-103).

La reforma al Instituto Federal Electoral en 1996

Un antecedente de la reforma al IFE efectuada en 1996 tuvo lugar en 1994, cuando se *ciudadanizó* su Consejo General, aunque en aquella ocasión el secretario de Gobernación permaneció como consejero presidente del Instituto. De ahí que en 1996 se suprimiera esa modalidad, con el objetivo de ganar autonomía. Por principio de cuentas, las condiciones políticas en las que el presidente Ernesto Zedillo se hizo cargo del poder fueron diametralmente distintas a las de sus antecesores, lo que lo llevó a plantear la necesidad de modificar los procedimientos internos del PRI tanto para renovar dirigencia como para elegir candidatos a puestos de elección popular. En este sentido, la lógica en las relaciones que daban lugar al binomio presidente-partido cambió. La sucesión presidencial de 1994, con el asesinato del candidato oficial, evidenció la inviabilidad de la designación vertical del sucesor; desde entonces, ningún presidente ha vuelto a utilizar aquella facultad metaconstitucional.

El compromiso de Ernesto Zedillo, en este sentido, fue llevar a cabo una nueva reforma político-electoral. Con ello se buscaba dar legitimidad al procedimiento que regulaba el acceso al poder; esto suponía nuevas reglas de competencia electoral. En 1995 se instauró una mesa de diálogo con la concurrencia todos los partidos políticos y se formalizó el Acuerdo Político Nacional, en el que el PRI, el PAN y el PRD se comprometieron a continuar con las modificaciones al sistema electoral. Entre los cambios más significativos destacaban: a) la plena autonomía de las autoridades electorales; b) una mayor equidad en el financiamiento; c) el cambio en el régimen de gobierno del Distrito Federal; e) el fortalecimiento del marco jurídico para procesar irregularidades electorales, y f) la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

En la iniciativa de reforma al artículo 41 se puso una vez más el énfasis en la plena autonomía que debía tener el máximo órgano electoral. A continuación se reproduce una parte de este documento firmado por el Ejecutivo, y las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD en el Congreso.

En la Iniciativa se materializa un acuerdo trascendente para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los poderes públicos. Para tal efecto el secretario de Gobernación, en su condición

de consejero del Poder Ejecutivo, dejará de formar parte y presidir el Consejo General del Instituto Federal Electoral. De igual forma, se propone que los consejeros del Poder Legislativo concurran a la integración de ese órgano colegiado con voz pero sin voto, a la vez que se amplía el número de los mismos para que estén representados legisladores de todos los grupos parlamentarios con afiliación a un partido político en alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. De acuerdo con la propuesta, también se modifica la integración del Consejo General al establecer que la toma de decisiones corresponderá a ocho consejeros electorales, nueva figura jurídica que sustituiría a los consejeros ciudadanos, así como al presidente del propio Consejo. Tomando en consideración el carácter estatal de la función electoral, la iniciativa atribuye al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, la designación de los consejeros electorales y del presidente del Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuestas que formulen los grupos parlamentarios (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1996).

Cabe recordar cuáles fueron las posiciones de los tres principales partidos en esta reforma. El diputado del PRD, Jesús Ortega, dijo:

Preguntamos, consultamos, debatimos, con las más diversas organizaciones sociales y cívicas y conformamos una propuesta que llevamos al diálogo con los partidos y el gobierno. [...] En ese sentido, el PRD considera que esta reforma por vez primera toma en cuenta demandas de la ciudadanía; impulsa, y ello contribuimos, a lograr cambios que podemos asumir como relevantes. Sacamos adelante propuestas importantes del PRD y, sin soberbia, nos hacemos copartícipes de un paso importante en el proceso de transformación democrática de México (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1996).

A su vez, el diputado panista Ricardo García Cervantes expresó los motivos por los cuales su partido apoyaba la iniciativa:

Es indudable que la reforma más importante que tendrá que realizarse en el IFE consistirá en seleccionar personal honesto y capaz que garantice imparcialidad en su actuación, tanto en los órganos de dirección, como en los ejecutivos. [...] Votaremos a favor de la iniciativa porque Acción Nacional siempre ha impulsado el avance democrático [...] Debemos pasar de una

muy prolongada etapa de transición y de incertidumbre a una etapa de normalidad democrática, que ofrezca certeza y credibilidad en los resultados de cualquier proceso electoral; una etapa que legitime desde su origen a los representantes populares y a los detentadores del poder público... (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1996).

A nombre del PRI, el diputado Jorge Moreno Collado señaló que las nuevas disposiciones legales convenían a todos los partidos, incluido el suyo:

... compartimos la creencia con todos los grupos partidistas de que bien vale la pena colocar los intereses generales del país por encima del interés particular y fraccionado de cada partido, sobre todo, si lo que está en juego es la ordenación constitucional de nuestras formas básicas de organización política, si lo que se exige con nuestro tributo es propiciar la legitimidad de origen indiscutible y fundante de las instituciones democráticas del Estado y del gobierno (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1996).

El dictamen para reformar el artículo 41 constitucional no sufrió modificaciones y fue aprobado por mayoría, con 282 votos en pro y 142 en contra. Tanto el PRI como el PAN votaron a favor, mientras que la fracción legislativa del PRD dividió su voto.

En esta ocasión, las propuestas del conjunto de los partidos políticos que se habían plasmado en la iniciativa, referentes a la autonomía del máximo órgano electoral (cuadro 2), se llevaron al documento final:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia [...] El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán electos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los

miembros presentes de la Cámara de Diputados... (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1996).

CUADRO 2. TIPOS DE AUTONOMÍA ADQUIRIDOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Jurídica	El Consejo General expide los reglamentos interiores, además de contar con un sistema de medios de impugnación.
Política	Los nombramientos de los consejeros electorales recaen en la Cámara de Diputados, con lo que se suprime la participación del Poder Ejecutivo. Es un órgano independiente de cualquier otra autoridad o poder público.
Administrativa	El secretario ejecutivo es quien fija los procedimientos administrativos del Instituto.
Técnica	La ejecución operativa del Instituto se desarrolla a partir de las direcciones ejecutivas (Organización Electoral, Prerogativas y Partidos, Educación y Capacitación, y Registro de Electores) en el ámbito nacional y en las vocalías locales y distritales.

De esta manera, el presidente de la República dejó de tener el control del máximo órgano electoral, que hasta entonces había ejercido a través de la figura del secretario de Gobernación. Éste no intervendría más en la organización y desarrollo de los procesos electorales, con lo cual ya no cabría la posibilidad de que su injerencia pusiera en riesgo la imparcialidad de las elecciones.

Limitaciones en la institución presidencial a partir de la reforma al Instituto Federal Electoral

Un primer aspecto a considerar es que las elecciones intermedias de 1997 arrojaron el resultado más adverso de la historia para el PRI, pues perdió el Distrito Federal y el control de la Cámara de Diputados. Al concretarse la reforma al artículo 122 constitucional –que permitió la elección directa del jefe de gobierno de esa entidad– se eliminó otra práctica del presidencialismo mexicano, que consistía en designar al regegente capitalino. Finalmente, se concretó la posibilidad de que el gobernante de la entidad más importante del país perteneciera a un partido político distinto al del presidente.

Un segundo aspecto que se debe resaltar de las elecciones de 1997 es que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La supresión de la cláusula de gobernabilidad en 1993 impedía por definición que hubiera gobiernos con mayoría calificada. Sin embargo, el partido en el poder todavía podría modificar la ley secundaria para tener algún margen que le permitiera seguir legislando. Con la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la posición del presidente y su partido se vio muy limitada, aun cuando en el Senado mantuvo la mayoría durante todo ese sexenio. Por tanto, cabe sostener que la influencia de la institución presidencial en materia legislativa no podía ser la misma una vez que el PRI había dejado de ser mayoría en la Cámara de Diputados.

En vísperas de las elecciones del año 2000, el presidente Zedillo ya no designó a su sucesor; en aquella ocasión se llevó a cabo una elección interna en el PRI, en la que Francisco Labastida resultó ganador. Por primera vez, este partido utilizaba un mecanismo diferente para elegir a su candidato presidencial. El procedimiento era nuevo y rompía con una regla no escrita del sistema político mexicano. Más allá del resultado final y la credibilidad de este nuevo método, se trató del primer experimento priista que pretendió desconcentrar esta facultad exclusivamente presidencial hacia el partido mediante un proceso de elección abierta, con la participación de los militantes y los ciudadanos.

Por primera vez, el candidato del PRI no gozó durante la campaña presidencial de todos los privilegios que permitían inclinar la balanza a favor del partido oficial. La reforma al artículo 41 imponía al Ejecutivo federal fuertes restricciones legales para manipular al máximo órgano electoral y, por consecuencia, en la organización y desarrollo de las elecciones. De esta forma, con la derrota del hasta entonces partido oficial se terminó su dominio electoral. La llamada Alianza por el Cambio, constituida por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México, obtuvo el triunfo con 42% de los votos; el PRI ocupó el segundo lugar con 36%, mientras que el PRD obtuvo el tercer sitio con 16% de los sufragios. Después de esta elección, el sistema presidencialista mexicano basado en la persistencia de un partido hegemónico perdió vigencia, pues ya no tuvo sentido estructurar sistemáticamente las redes de lealtad ni la subordinación de algunas instituciones que sustentaban la preeminencia presidencial. Este acontecimiento no significó la cancelación del sistema presidencialista; lo que concluyó después del año 2000 fue aquella peculiar forma que adoptaba el tradicional presidencialismo mexicano.

La reforma al Tribunal Electoral en 1996

Con la autonomía del máximo órgano electoral, la reforma política dio un paso significativo. No obstante, en materia de justicia electoral permanecía pendiente la adecuación del nuevo marco normativo; vino, entonces, la reforma al artículo 99 constitucional. Esta modificación eliminó por completo la injerencia presidencial en la validación y calificación de los procesos electorales, pues permitió consolidar un órgano autónomo, lo cual terminó por hacer del Tribunal Electoral un órgano de Estado cuyas funciones en materia de legalidad electoral resultaron de particular importancia para legitimar el acceso al poder en el país.

La autonomía e independencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo era una condición indispensable si de verdad se pretendía otorgar certeza jurídica a los procesos electorales; a la vez, era necesario que el sistema de impartición de justicia procediera con imparcialidad. De ahí que en 1996 se materializara una reforma al Poder Judicial de la Federación.

Uno de los aspectos que contribuyó a deslegitimar el acceso al poder durante los procesos electorales locales de los años ochenta y principios de los noventa tenía que ver con los problemas que se derivaban de los conflictos postelectorales, pues en esos casos las resoluciones finales tenían un carácter más político que jurídico y el presidente tenía la última palabra. Esto, por razones obvias, no ayudaba a dar certeza jurídica a los procesos electorales. Al respecto, Jaime Cárdenas Gracia (1994: 155) señala: “El Estado de derecho es una constitución normativa que descansa fundamentalmente en el procedimiento para elegir gobernantes y establecer leyes, en donde la democracia es su carga valorativa fundamental. El entramado normativo tradicional del Estado de derecho no puede concebirse sin democracia”.

La propuesta para modificar el artículo 99 constitucional fue firmada por los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, así como por las fracciones del PAN, PRI y PRD en la Cámara de Senadores, además del Ejecutivo federal. A continuación se presenta un extracto de dicha iniciativa:

La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta

nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de derecho. Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez, existan en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial. [...] Se propone que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial y conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Igualmente, tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidas. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1996).

Por principio, existía un acuerdo básico para impulsar esta reforma. El PRD, a través del diputado Jesús Ortega, señaló lo siguiente:

La población no cree en las leyes, porque éstas no se aplican, y cuando se aplican no se hace con justicia, por ello, tenemos que reafirmar que no vivimos en un auténtico Estado de derecho [...] Porque no le apostamos a la ingobernabilidad ni a la inestabilidad política y social, porque no creemos en la violencia, es que los perredistas decidimos con firmeza participar en el proceso de negociaciones y de diálogo que condujera a una reforma político-electoral; porque actuamos de buena fe pero sin ingenuidad es que participamos en el proceso (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1996).

En lo que respecta al PAN, el diputado Ricardo García Cervantes apoyó, al igual que el PRD, la reforma al artículo 99. Sus argumentos fueron similares a los expresados por Jesús Ortega en cuanto a la pertinencia de esta modificación constitucional:

Es positiva la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación porque culmina una etapa donde los criterios políticos prevalecían sobre los criterios jurisdiccionales, porque precisamente, por la función que desempeña el Poder Judicial, debe ser garante de la legalidad en todos los ámbitos incluyendo lo electoral y no únicamente en procesos federales, sino también en los ámbitos locales [...] Debemos pasar de una etapa de transición a una de normalidad democrática, que ofrezca certeza y credibilidad en los resultados de cualquier proceso electoral; una etapa que legitime desde su origen a los representantes populares y a los detentadores del poder público para que los mexicanos encontremos mejores soluciones a nuestros problemas en el marco de un verdadero Estado de derecho (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1996).

A su vez, Jorge Moreno Collado, del PRI, manifestó su apoyo irrestricto a la reforma, subrayando que había sido producto de un amplio consenso político. Sus palabras fueron las siguientes:

Es indudable que al aprobar el dictamen de estas reformas constitucionales estamos dando el gran paso a una sociedad de dominio consensual, capaz de reconstruir sus acuerdos básicos a través de medios civilizados, de transitar hacia una sociedad policrática, inclusive, en la que la lucha por el poder abandona el laberinto de la desconfianza, sale de la zona gris de la suspicacia y se ubica en la constitucionalidad; reconoce en el voto popular la única fuente legítima de generación del gobierno, de transferencia y alternancia del poder y también de confirmación de la autoridad [...] Las reformas redistribuyen facultades y atribuciones a los poderes de la unión y a diversos órdenes de gobierno, enriquecen y fortalecen al Poder Judicial de la Federación en materias electorales, amplían el marco de la regulación constitucional en estas áreas de la federación y de los estados y definen constitucionalmente a los organismos electorales (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1996).

La reforma al artículo 99 constitucional se aprobó por unanimidad con 455 votos a favor y ninguno en contra; la declaratoria tuvo lugar el 21 de agosto de 1996. El cuadro 3 resume las modalidades de la autonomía adquirida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con esta reforma a la Constitución. En el dictamen final

quedaron asentadas las principales peticiones de los partidos de oposición. A continuación se presenta un extracto del dictamen:

El Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una sala superior así como con salas regionales y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La sala superior se integrará por siete magistrados electorales. El Presidente del tribunal será electo por la sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años. Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Los magistrados electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes (*Diario oficial de la Federación*, 1996).

Limitaciones presidenciales a partir de la reforma al Tribunal Electoral

Instancias como los tribunales especiales han sido creadas en diversos sistemas jurídicos del mundo para fungir como el canal que procesa los conflictos políticos. Para el caso de México, la autonomía de este órgano

CUADRO 3. TIPOS DE AUTONOMÍA ADQUIRIDOS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Jurídica	Elabora el proyecto de Reglamento Interno del Tribunal a través de la Comisión de Administración y lo somete a la aprobación de la Sala Superior.
Política	El único límite relativo, con objeto de salvaguardar la uniformidad de la interpretación constitucional, es la posibilidad de que ante una contradicción de criterios entre lo sostenido por una sala de la Suprema Corte y alguna otra del Tribunal Electoral, exclusivamente respecto de la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o bien, sobre la interpretación de un precepto constitucional, corresponde al pleno de la Suprema Corte resolver cuál es el criterio que debe prevalecer.
Administrativa	Expide las normas internas en materia administrativa y establece las disposiciones generales para el ingreso y régimen disciplinario del personal del Tribunal.
Técnica	Goza de autonomía funcional, toda vez que sus sentencias son definitivas e inatacables, esto es, ninguna otra autoridad puede revisarlas ni mucho menos modificarlas.

resultaba indispensable si de verdad se pretendía instaurar una institucionalidad democrática. Así, se logró que el Tribunal finalmente tuviera injerencia en los conflictos postelectorales. De tal suerte que el presidente de la República enfrentó con esta reforma fuertes restricciones constitucionales en materia electoral, sobre todo en lo que se refiere a la validación y calificación de las elecciones, mecanismo crucial en la reproducción del anterior presidencialismo. De esta forma, se estableció una incompatibilidad entre los procedimientos presidenciales tradicionales y el desenlace de las elecciones, pues al conformar un marco legal nuevo que pretendía otorgar certeza jurídica a los comicios, no había forma de que la institución presidencial ejerciera alguna influencia sobre este proceso.

Con la reforma político-electoral de 1996 en su conjunto, la organización, el desarrollo y desenlace de las elecciones imponía restricciones constitucionales a la figura del presidente para influir en la materia.

El presidencialismo mexicano después de la alternancia en el año 2000

Las reformas constitucionales mostraron que la Presidencia procedió con racionalidad, pues en tanto se pretendía, mediante la reforma del Estado,

establecer una apertura económica y un régimen democrático sustentado en un Estado de derecho, el presidencialismo con su *Ejecutivo fuerte* resultó incompatible con aquellos objetivos. Así pues, sólo una Presidencia restringida tanto en lo formal como en lo informal podría interactuar de modo adecuado en un Estado reformado. Como se ha visto, en el periodo de 1993 a 1996 se produjeron algunas de las modificaciones constitucionales que fueron en detrimento del poder presidencial. Se puede afirmar que durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se produjeron algunas reformas constitucionales así como cambios a las leyes secundarias que modificaron la estructura del Estado en lo concerniente al modelo económico, el régimen político y el sistema de impartición de justicia. Se trata, por tanto, de un periodo donde apenas se crearon las condiciones para comenzar a atenuar el poder presidencial.

A partir del segundo trienio de Ernesto Zedillo aparecieron estas limitaciones, pues se comenzó a crear un sistema de pesos y contrapesos hacia el presidencialismo. Con la pluralidad del Poder Legislativo, la autonomía de los órganos electorales y la independencia por parte del Poder Judicial, se redujo considerablemente la discrecionalidad presidencial en la toma de decisiones y en la verticalidad de algunas prácticas políticas; por lo tanto, Zedillo fue el primer presidente que enfrentó estas restricciones.

Estas reformas propiciaron algunos efectos novedosos en los procedimientos y conducta por parte de la institución presidencial, sobre todo después de 1997. En el caso de la modificación al BM, el presidente Zedillo no tuvo ninguna diferencia con las autoridades de este organismo, pues ambos coincidían en el tipo de política económica que se debía impulsar. Carlos Elizondo sostuvo: “Está por verse si [el Banco] podrá mantener su autonomía cuando sus objetivos difieran de los del presidente. Hasta ahora no ha ocurrido así” (Elizondo, 1998: 77). De ahí que sea necesario esperar hasta que haya una divergencia entre ambos actores en lo que se refiere a la política monetaria e inflacionaria para determinar el grado de autonomía del Banco central.⁴

⁴ Fue apenas en el año 2008 cuando se presentó la primera divergencia en materia de control de la inflación entre el presidente Felipe Calderón y el director del Banco de México. La decisión final fue la sugerida por este último. De igual forma, después de que estalló la crisis financiera mundial, hacia finales de ese mismo año, ha sido el Banco de México, y no el presidente, quien ha delineado las políticas para controlar la flotación del peso frente al dólar.

En lo que se refiere a la relación del presidente con la Cámara de Diputados, de 1997 en adelante la agenda presidencial fue detenida por ese órgano legislativo, al menos en lo que se refiere a la continuidad de las reformas estructurales. Esto significó que a partir de ese momento los apoyos congresionales hacia el presidente se restringieran. En la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, la oposición partidista rechazó las propuestas de reforma de Zedillo en materia fiscal y energética. Fue a partir de este periodo cuando se redujo considerablemente la tasa de aprobación de las propuestas de enmienda constitucional emanadas desde la Presidencia. En aquel momento apareció en México por primera vez el fenómeno del gobierno dividido y con ello se abrió un periodo de parálisis política.

Con respecto a la reforma del IFE, al dotarlo de autonomía careció de todo sentido armar sistemáticamente las redes de lealtad fincadas en la figura del presidente. Esto llevó a que en 1999 tuviera lugar en el PRI una elección interna para elegir candidato presidencial; además, este partido renovó su dirigencia —después de la derrota electoral en el año 2000— sin la intervención del presidente de la República. Así quedaba eliminada la injerencia de este actor en el proceso de sucesión presidencial. Al obtener el PRD en 1997 el triunfo en el Distrito Federal y llegar el PAN en el año 2000 a la Presidencia de la República, se terminaba, de igual forma, la época del partido hegemónico. Se trata, por tanto, de la reforma que eliminó, en ese momento, la injerencia de este actor en materia de procesos electorales.⁵

En cuanto a la modificación al artículo 99 constitucional, Zedillo fue consecuente con las reformas que él mismo había promovido, pues acató la derrota una vez que el Tribunal Electoral calificó y validó la elección del año 2000. En este sentido, el presidente contribuyó a otorgar certeza jurídica a dicho proceso.

⁵ Parecía que esta actitud de no intervenir en el proceso de sucesión presidencial por parte del presidente Ernesto Zedillo, sumada a la autonomía que otorgó al IFE y al Tribunal Electoral, inauguraba una tendencia: la no intervención presidencial en los comicios. De esta forma, los siguientes presidentes tendrían que ser consecuentes con esta actitud si de verdad tenían la intención de legitimar el acceso al poder. Esta aclaración es pertinente porque, hasta ese momento, la reforma al artículo 41 imposibilitó al presidente tener injerencia en materia electoral. No obstante, Vicente Fox hizo uso de otros recursos en su afán por intervenir en la elección presidencial de 2006. Por lo tanto, la actitud de Zedillo en aquel momento consistió en imponer una tendencia, mas no un nuevo patrón en lo que se refiere a la actuación del presidente durante su sucesión.

Después de ocurrida la alternancia, el debate en torno al presidencialismo ha corrido por varias pistas. Unos sugieren que se dé el paso a un sistema parlamentario, aunque se considera poco viable; otros han centrado la discusión en la necesidad de su renovación y adaptación a un contexto político diferente; algunos afirman que lo más racional es, precisamente, un Ejecutivo con un sistema de pesos y contrapesos, mientras hay quien sostiene que es necesario volver a dotar al Ejecutivo de poderes extraordinarios para garantizar la gobernabilidad.

El arribo de Vicente Fox a la silla presidencial se dio en un contexto político, social y económico distinto. La transferencia del poder de Zedillo a Fox ocurrió en medio de un sistema presidencial francamente agotado, que requería una reorientación en sus relaciones interinstitucionales.

En el caso de las reformas constitucionales analizadas en este texto, cabe señalar que el presidente Fox no tuvo ninguna divergencia con el BM en lo que respecta al tipo de política monetaria e inflacionaria. Durante su sexenio, fue ratificado en su cargo el presidente del Banco, Guillermo Ortiz. Con la llegada del PAN a la Presidencia en el año 2000 se mantuvieron los mismos instrumentos para controlar la flotación del peso y, en general, los mismos patrones en el modelo de desarrollo que se habían establecido en los últimos 18 años.

Acerca de su relación con el Poder Legislativo, en los dos trienios de Vicente Fox se repitió el fenómeno del gobierno sin mayoría. Si bien desde los últimos tres años del gobierno zedillista hubo dificultades para desahogar la agenda presidencial, con Fox se restringieron de manera significativa los apoyos desde ambas cámaras. En cuanto a las reformas estructurales, se rechazaron las propuestas foxistas en materia fiscal, energética y laboral. En cambio, se materializó una ley indígena, producto en gran medida de la caravana zapatista efectuada a principios del año 2001 y que concluyó cuando algunos líderes del movimiento subieron a la tribuna del Congreso. De igual forma, se aprobaron dos leyes significativas: una dio lugar a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y la otra estableció el Servicio Civil de Carrera; además, hubo una reforma a la educación básica.

Sin embargo, se trató de un mandato donde se registró una confrontación sistemática entre ambos poderes, donde el presidente hizo uso de los medios de comunicación para descalificar al Legislativo cuando se suscitaron controversias en materia presupuestal, fiscal o eléctrica. En este periodo, la oposición partidista –salvo casos excepcionales, como

el del PRI durante el proceso de desafuero en contra de jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador—careció de incentivos para cooperar con el presidente. En este sentido, el Poder Legislativo optó por desahogar su propia agenda mediante la introducción de otros matices en los contenidos de las reformas.

En el caso de la relación del Ejecutivo con el IFE, si bien la reforma política de 1996 impedía que el presidente tuviera alguna injerencia en la organización, desarrollo y desenlace de las elecciones—de tal forma que Ernesto Zedillo no lo hizo—, Vicente Fox hizo uso de otros recursos para impedir la candidatura de López Obrador—el más importante de ellos fue el desafuero—, e intervino de manera activa en las campañas presidenciales a través de sus apariciones en los medios de comunicación.

En la acción promotora del desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, Fox movilizó instituciones como la Procuraduría Federal de la República y la Secretaría de Gobernación, además de su partido, el PAN, y contó con el apoyo de la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados. En tanto, durante la campaña presidencial empleó un discurso beligerante hacia López Obrador, con la intención de inducir el sentido del voto ciudadano en contra de este candidato. Al utilizar los promocionales difundidos en los medios electrónicos y los discursos, Fox rompió la tendencia impuesta por Zedillo en el sentido de no intervenir en la sucesión presidencial. Con ello se vulneraba uno de los principios rectores indispensables en una elección democrática: la equidad. Cabe recordar que el presidente es un actor que puede movilizar mucho más los resortes institucionales y, al hacer uso de ellos con fines electorales, desequilibrar significativamente las condiciones de competencia política. Esto mostró la persistencia de inercias y enclaves autoritarios en la institución presidencial. “Si bien el presidente ya no tiene prerrogativas en materia electoral, el presidencialismo sigue constituyéndose en un factor que ha jugado un papel central en aras de promover o inhibir la consolidación de la democracia” (Escamilla, 2007: 267).

La injerencia de Vicente Fox en el proceso electoral de 2006 ocasionó que tanto el Tribunal como la Suprema Corte de Justicia hicieran algunas recomendaciones y exhortaciones al IFE por no detener la participación activa del presidente durante las campañas. No fue sino hasta el momento en que se dio a conocer la sentencia definitiva del Tribunal, una vez que calificó y validó la elección presidencial y pro-

cesó las irregularidades interpuestas por la Coalición por el Bien de Todos encabezada por el PRD, cuando señaló que la actuación de Fox había puesto en grave riesgo la elección. El Tribunal subrayó el activismo del presidente cuando precisamente era este actor quien menos injerencia debía tener en el proceso. En este sentido, si bien Vicente Fox no tuvo ninguna influencia en las decisiones del Tribunal, tampoco la legislación electoral contemplaba en esos momentos instrumentos jurídicos para sancionar a los actores que no debían intervenir en los procesos electorales.

La desafortunada y facciosa intervención presidencial durante la elección de 2006, su relación con el Poder Legislativo y con el gobierno del Distrito Federal mostró signos de inadaptación:

La institución presidencial en México está desadaptada porque el pluralismo político la ha erosionado. Lo que se ha ganado en competencia de partidos y democratización se ha perdido en términos de eficacia en desempeño del Poder Ejecutivo [...] El sistema político mexicano se encuentra ante el riesgo de caer en la impotencia presidencial, porque la incipiente democracia presidencial no está pudiendo procesar los conflictos derivados de un sistema pluripartidista (Espinoza, 2006: 167-179).

Se puede afirmar, por tanto, que durante los mandatos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se llevaron a cabo algunas reformas constitucionales que propiciaron las condiciones para el ejercicio de una Presidencia limitada. Sin embargo, a lo largo del sexenio de Vicente Fox sobrevino un desfase, pues mientras instituciones como el IFE, los poderes Legislativo y Judicial, el BM y el gobierno del Distrito Federal habían adquirido autonomía funcional, el presidente no pudo reorientar ni redefinir sus relaciones y procedimientos con estos órganos. El presidencialismo mexicano, al menos durante aquel sexenio, no logró ser funcional ni convivir adecuadamente en un régimen democrático y pluripartidista y con la desconcentración de los órganos del Estado.

Reflexiones finales

El presidencialismo mexicano después de 1997 y hasta 2006 enfrentó dificultades para procesar sus relaciones institucionales. El permanente con-

flicto con el Poder Legislativo y el gobierno del Distrito Federal generaron intolerancia y poca disposición para la construcción de acuerdos básicos. Su intervención en la elección presidencial de 2006 contribuyó a restarle legitimidad al proceso de sucesión.⁶ Un movimiento de ejidatarios le impidió construir un aeropuerto. La Suprema Corte de Justicia falló en contra del presidente tanto en materia de controversias constitucionales como en lo referente a acciones de inconstitucionalidad. No se le permitió dar el último informe de gobierno en el Congreso y la transferencia de poder el 1 de diciembre de 2006 no se llevó a cabo en condiciones normales. De esto se desprende que, además de las restricciones constitucionales que ya no le permiten al Ejecutivo manipular a las instituciones, también su imagen se ha visto afectada. Asimismo, Vicente Fox resultó ser un actor que contribuyó, sobre todo en la segunda parte de su sexenio, a la polarización que tuvo lugar en el electorado y en la clase política.

De acuerdo con el análisis de las iniciativas, el seguimiento al *Diario de los Debates* y la revisión de los dictámenes, se puede llegar a varias conclusiones. En primer término, las reformas al BM y la Cámara de Diputados se aprobaron con el concurso exclusivo del PRI y el PAN, mientras que la del IFE contó con el apoyo de una parte de la fracción legislativa del PRD. La reforma al Tribunal fue la única modificación constitucional aprobada por unanimidad.

En segundo lugar, si bien las iniciativas fueron enviadas por el Ejecutivo, en los casos de las reformas al BM y a la Cámara de Diputados se incluyeron propuestas del PAN. En tanto, en los casos del IFE y el Tribunal se agregaron también demandas del PRD.

En tercer lugar, desde 1993, con la modificación a la cláusula de gobernabilidad que impuso límites a la representación política en la Cámara de Diputados, la conducción de la reforma del Estado ha dejado de ser una prerrogativa presidencial, por lo que este actor ya no tiene el control sobre los tiempos y modalidades de este proceso, pues se

⁶ Toda elección que aspire a ser democrática debe necesariamente cumplir cuatro principios rectores: a) legalidad, b) imparcialidad, c) equidad y d) transparencia. De ahí que la intervención de Vicente Fox en la elección presidencial de 2006 dio al traste con uno de estos principios: la equidad, pues al poner en marcha instituciones políticas y de procuración de justicia en aras, primero, de impedir la candidatura de López Obrador con el desafuero y, después, inducir el sentido del voto durante las campañas a través de los medios de comunicación en contra de la figura de este candidato, desequilibró las condiciones de competencia electoral, lo que afectó el principio de igualdad que supuestamente debe prevalecer en una contienda electoral equitativa.

restringen y condicionan los apoyos congresionales, o bien, se producen reformas desde el Congreso que introducen matices diferentes a los que proponía originalmente el presidente. Con ello, el Ejecutivo pierde la influencia que tenía en materia de legislación.

En cuarto lugar, después de analizar estas reformas constitucionales, además de considerar otras, como la que cambió el régimen de gobierno del Distrito Federal, la ley que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o la correspondiente al Poder Judicial, se puede concluir que si bien en México no ha ocurrido propiamente una reforma al sistema presidencialista, la reforma del Estado en sus dimensiones política, económica y jurídica ha permitido restringir y acotar el poder formal e informal de la institución presidencial.

Una última conclusión que se desprende de este estudio tiene que ver con las tentaciones de regresión autoritaria que mostró Vicente Fox en el proceso de sucesión presidencial de 2006. A diferencia del presidente Zedillo, Fox no respetó la tendencia que imponía el nuevo contexto. Por ello, puede afirmarse que el presidente todavía se constituye en un factor que puede promover –como en el caso de Zedillo– o inhibir –como en el de Fox– la consolidación de la democracia en México.

Aunque este trabajo ha abordado las relaciones del presidente con un órgano del Poder Legislativo, con los organismos electorales y con una institución de corte financiero, es necesario evaluar también las relaciones que ha establecido, después del periodo de alternancia, con su partido, con el gobierno del Distrito Federal, con los medios de comunicación, con el sistema de procuración e impartición de justicia, con la transparencia, con el sistema de partidos y con la administración pública, entre otras instancias, a partir del año 2000 .

Bibliografía

Cárdenas, Jaime

1994 *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Crespo, José Antonio

1999 *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano.

Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

- 1993 LV Legislatura, primer periodo de sesiones extraordinarias, del segundo receso, del segundo año de ejercicio, 19 de agosto. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/166.html>.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

- 1993a LV Legislatura, segundo periodo de sesiones ordinarias, del segundo año de ejercicio, núm. 11, 18 de mayo. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/55/2do/Ord2/19930518.html>.
- 1993b LV Legislatura, segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio, núm. 18, 10 de junio. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/55/2do/Ord2/19930610.html>.
- 1993c LV Legislatura, primer periodo de sesiones extraordinarias, del segundo receso, del segundo año de ejercicio, núm. 6, 24 de agosto. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/55/2do/Extra/19930824.html>.
- 1996 LVI Legislatura, primer periodo de sesiones extraordinarias, del segundo receso, del segundo año de ejercicio, núm. 3, 31 de julio. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/56/2do/Extra/19960731.html>.

Diario Oficial de la Federación

- 1996, 22 de agosto. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96.doc.

Escamilla, Alberto

- 2007 “La actuación del Poder Ejecutivo en la elección federal de 2006”, en Roberto Gutiérrez, Alberto Escamilla y Luis Reyes, coords., *México 2006: implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*, México, UAM-Azcapotzalco.

Espinoza, Ricardo

- 2006 “El presidencialismo desadaptado”, en Antonella Attili, coord., *Treinta años de cambio político en México*, México, UAM-Iztapalapa.

Elizondo, Carlos

- 1998 “El constitucionalismo y la reforma del Estado”, en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas, coord., *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, FCE.

Huntington, Samuel

- 1997 *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós.

Lanzaro, Jorge

- 2001 “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en Jorge Lanzaro, comp., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso,

Lijphart, Arend

- 2000 *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, España, Ariel.

Lujambio, Alonso

- 2001 “Los retos de la LVIII Legislatura (2000-2003)”, en Ifigenia Martínez, coord., *El nuevo poder del Congreso en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 49-50.

Nava, Ma. del Carmen, Jeffrey A. Weldom y Jorge Yáñez

- 2000 “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados”, en Germán Pérez y Antonia Martínez, comps., *La Cámara de Diputados en México*, México, Flacso, pp. 85-103.

Artículo recibido el 19 de diciembre de 2008
y aceptado el 25 de septiembre de 2009