

Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México

María Amparo Casar*

El equilibrio de poderes, específicamente el equilibrio en las relaciones que se establecen entre el poder ejecutivo y el legislativo, tiene un efecto muy importante en la estabilidad de la democracia, así como en el desempeño del sistema presidencial. En el caso de México —país que recientemente ingresó a un ambiente de pluralidad política—, el análisis de las relaciones entre los poderes del gobierno y del equilibrio de dichas relaciones puede tener, además, una enorme importancia para el diseño de algunos de los aspectos de la reforma del Estado.

Analizar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México plantea ciertas dificultades que no se encuentran en el caso de otros países. En primer lugar, tradicionalmente ha existido una amplia brecha entre las facultades formales e informales del jefe del poder ejecutivo. Por el prolongado predominio del partido oficial (el Partido Revolucionario Institucional, PRI), los presidentes de México han sido mucho más poderosos de lo que se deduciría mediante el análisis de sus prerrogativas constitucionales. En este capítulo se demuestra que las facultades informales extraordinarias del presidente de México cuentan con raíces institucionales, pues se derivan de los sistemas de partidos y electoral y de los incentivos que dichos sistemas han creado,

* La autora es investigadora de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Este artículo fue preparado para la conferencia *Legislatures in Latin America: Comparative Perspectives*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 6 al 8 de febrero de 1998. Quisiera agradecer a Cecilia Martínez Gallardo por el trabajo de investigación que llevó a cabo para este artículo. Traducción de un artículo inédito, de Mario A. Zamudio Vega. Este artículo fue recibido en versión final en agosto de 1998.

y no del abuso de poder o de la usurpación de facultades por parte de la presidencia.

Una segunda dificultad la plantea el hecho de que el sistema político mexicano no ha concluido su ya prolongada transición. La mayoría de los analistas da como fecha de liberalización del sistema político mexicano el año 1978, cuando se promulgó la primera reforma electoral a fondo desde los años 1963 y 1964; no obstante, no fue hasta 1988 cuando la Cámara de Diputados experimentó el primer cambio profundo en su composición, un cambio que privó al partido del presidente de la mayoría de dos tercios necesaria para modificar la Constitución. Casi diez años después, y luego de 68 años de existencia de un sistema de partido hegemónico, las elecciones de 1997 de diputados al Congreso dieron como resultado un sistema mucho más plural en virtud del cual el control de la Cámara de Diputados es compartido ahora por los tres principales partidos (el Partido Revolucionario Institucional, PRI, 47.8%; el Partido Acción Nacional, PAN, 25.2%; y el Partido de la Revolución Democrática, PRD, 25.2%). El cambio ocurrido permite, por lo menos como condición previa, que se altere el equilibrio de poder entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. El hecho de que el partido del presidente perdiera la mayoría en el Congreso significa también que las facultades formales comenzarán a desempeñar un papel más importante en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Los interrogantes pertinentes para el análisis de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo no han cambiado en 1997, pero, definitivamente, las respuestas sí cambiaron. Si bien es cierto que podemos ofrecer algunas explicaciones más o menos claras de los factores que determinaron esas relaciones y de por qué operaron en favor del poder ejecutivo durante el periodo de predominio del PRI, debemos ser mucho más cautos en lo que respecta al periodo en que el Congreso comenzó a dar cabida a un número significativo de representantes de otros partidos. Con base en las experiencias de otros países, en los cambios recientes experimentados por el sistema político mexicano y en el comportamiento de los diferentes partidos en la Cámara de Diputados durante las pasadas legislaturas, en este trabajo sugiero los rumbos posibles que pueden tomar estas nuevas relaciones.

De acuerdo con las obras de Shugart y Carey (1992) y de Mainwaring y Shugart (1997), son tres los tipos de poder que definen el equilibrio entre las diferentes ramas de gobierno:

- Poderes legislativos del ejecutivo;
- Poderes ejecutivos de la legislatura;
- Poderes partidistas del ejecutivo.

En la siguiente sección explicaré la manera en que las facultades formales —la autoridad legislativa del presidente y los poderes ejecutivos del Congreso— han cambiado a través de los años. Por lo general, estos cambios han fortalecido la autoridad formal del Congreso. Sin embargo, en este artículo se argumenta que las mayores transformaciones han provenido de la modificación de la estructura de oportunidad política y de la nueva composición del Congreso, lo cual ha dado como resultado una disminución del poder presidencial sobre su partido y un comportamiento marcadamente diferente del Congreso. A diferencia de su papel tradicional como “aquiesscente estampador de vistos buenos”, el Congreso posterior a 1997 ha detenido y modificado ya varias iniciativas importantes del poder ejecutivo relacionadas con legislación sobre seguridad social, medidas fiscales, y los acuerdos de paz en Chiapas.

Así, comienzo la sección que sigue con un examen general de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo antes de la apertura del sistema, examen que se basa en un análisis de los tres tipos de poder antes identificados. Más adelante analizo el periodo de transición, enfocándome en las causas que están alterando el dominio tradicional del ejecutivo sobre el comportamiento de los miembros del Congreso. En las conclusiones hago hincapié una vez más en la disminución de los poderes informales del presidente como consecuencia de la nueva estructura de oportunidad política.

1. El Congreso y el poder ejecutivo durante el periodo de hegemonía del PRI: una relación desequilibrada

Son pocos los estudios profundos que ofrecen un análisis empírico concluyente sobre las actividades del Congreso y el comportamiento de los legisladores; sin embargo, el cuadro que surge del análisis de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en el pasado es de un dominio absoluto del ejecutivo (véase al respecto la sección 3) sobre un Congreso que no ha estado a la altura de las facultades que le otorga la Constitución. Un Congreso cuyo desempeño en lo que concierne a su

autoridad para legislar y supervisar ha sido más bien pobre. La explicación de este hecho, como lo mostraré más adelante, no reside en una distribución constitucional desequilibrada de autoridad entre los dos poderes de gobierno, sino, antes bien, en otras características del sistema político que han incrementado significativamente el alcance del poder presidencial.

1.1. El Congreso y la Constitución

Un breve examen de las facultades del Congreso nos mostrará rápidamente que el mandato constitucional del poder legislativo establece el origen y la supervivencia independientes del Congreso, lo faculta para desempeñar las dos funciones fundamentales para las que fue creado y le otorga los medios para hacerlo.

En primer lugar, el presidente no puede disolver la legislatura ni obligarla a actuar en un sentido u otro. El origen y la supervivencia independientes del Congreso están “garantizados” por la Constitución.¹ En segundo lugar, la facultad para legislar es lo suficientemente amplia y, de las tres ramas de gobierno, el poder legislativo es el que cuenta con el mayor número de prerrogativas en las esferas económica, político-administrativa, judicial y social (véase el apéndice 1). En tercer lugar, las facultades para controlar al ejecutivo parecen ser suficientes y adecuadas para hacer efectiva la división de poderes y cumplir con el propósito de contrabalancearlo.

La Constitución mexicana es famosa por los cientos de reformas que se le han hecho a lo largo de sus 80 años de vida; con todo, es importante hacer notar que los artículos constitucionales que se refieren a las facultades del Congreso (artículo 73) o a las de una de sus cámaras (artículos 74 y 76) son los que han sufrido más modificaciones —de las 300 reformas hechas hasta 1997, más de 50 corresponden a esos tres artículos— y que, aunque ha habido casos en los que las

¹ Los artículos 41 y 50 a 61 regulan la constitución y composición del Congreso. De acuerdo con las características fundamentales de los regímenes presidenciales, se establece una separación máxima en lo concerniente a su origen y supervivencia; asimismo, se fijan los periodos de la legislatura y no los hacen depender de la confianza del poder ejecutivo. A los artículos constitucionales mencionados debemos añadir, sin duda alguna, la ley electoral, que reglamenta de manera muy detallada los procedimientos de la competencia electoral y la distribución de los escaños. No debe subestimarse la importancia de las leyes electorales y de las que regulan la competencia electoral, pues mediante ellas puede alterarse profundamente la división de poderes establecida por la Constitución.

reformas han disminuido las facultades del Congreso respecto al poder ejecutivo, la mayoría de ellas las han incrementado.²

Ahora bien, a pesar de todas sus facultades, el Congreso se encuentra limitado en su accionar ante el ejecutivo. Su capacidad para dar un rumbo específico a la política mediante la legislación y para vigilar la aplicación de las políticas y los actos regulatorios del poder ejecutivo se ve restringida a causa de que la presidencia también está constitucionalmente dotada con extensas facultades legislativas: poder de veto, facultad para presentar iniciativas de ley y autoridad para elaborar reglamentos y promulgar decretos. Todas esas facultades colocan a México entre los países que se considera que cuentan con regímenes presidenciales fuertes, pero de ninguna manera hacen de él un caso extraordinario. En resumen, por la amplia gama de facultades legislativas y no legislativas que la Constitución otorga al Congreso, no parece acertado concluir que, constitucionalmente, el Congreso mexicano esté limitado o cuente con pocos medios para actuar como un poder autónomo.³

1.2. De cómo funcionaba el Congreso en el periodo 'clásico' del sistema político mexicano

A pesar de sus facultades constitucionales, el Congreso del México posrevolucionario aparece como una institución débil y subordinada;

² Orozco Henríquez (1988, pp. 27-39 y 50-110) ofrece una explicación detallada de la evolución de las facultades del Congreso mexicano y del poder ejecutivo. Las reformas que han incrementado las facultades del poder ejecutivo corresponden, sobre todo, a los primeros 20 años después de la promulgación de la Constitución. Entre las reformas destinadas a fortalecer el poder ejecutivo, destacan las siguientes: autorización para la reelección del presidente (reformas de 1927 y 1928, pero abrogadas en 1933); extensión del periodo presidencial a seis años; fortalecimiento del sistema administrativo bajo el control del poder ejecutivo; y facultades expresamente delegadas conforme al párrafo segundo del artículo 131. No obstante, el poder legislativo ha incrementado sus facultades más que el ejecutivo. No contamos con espacio suficiente para ofrecer una explicación detallada del aumento de facultades del Congreso, pero las siguientes pueden servir como ejemplos: derecho de la Comisión Permanente para convocar al Congreso a periodos extraordinarios; extensión del periodo de servicio de los legisladores de dos a tres años; facultad para hacer comparecer ante el Congreso a los secretarios de Estado, así como a los directores y gerentes de las empresas estatales; cierto número de controles en cuestiones administrativas y económicas; el establecimiento de dos periodos legislativos, en lugar de uno; y, algo muy importante, varias reformas electorales. Más recientemente se otorgó la autonomía al Banco de México y al Instituto Federal Electoral, susrayando a esas dos instituciones del control directo del poder ejecutivo. También es necesario mencionar que, a principios de 1997, el puesto de regente de la ciudad de México, cuyo nombramiento era una importante facultad reservada al jefe del poder ejecutivo, se convirtió en un puesto de elección popular.

³ Esto no significa, de ninguna manera, que la rama legislativa del gobierno no pueda o no deba fortalecerse mediante reformas constitucionales.

su debilidad y subordinación se hacen patentes en las esferas donde se esperaría la acción legislativa. En México, la función legislativa del Congreso ha sido muy limitada. No se trata sólo de que los legisladores raramente hayan sido los que dan origen a iniciativas de ley, sino que tampoco desempeñan la función de detener o modificar sustancialmente los proyectos de ley enviados por el ejecutivo.⁴ Los pocos estudios acerca de la conducta del Congreso respecto a las iniciativas del ejecutivo presentan, todos ellos, evidencia de la debilidad del Congreso. En un estudio, González Casanova (1965) encontró que, en 1935, 1937 y 1941, todas las iniciativas de ley (100%) enviadas por el ejecutivo al Congreso fueron aprobadas por unanimidad y que, durante el periodo que va de 1943 a 1961, el promedio de iniciativas de ley del ejecutivo aprobadas por unanimidad fue de 77%, mientras que el promedio de las que tuvieron alguna oposición nunca fue mayor de 5%. En otro estudio, Goodspeed (1955) registra algunas iniciativas de ley importantes que fueron obstruidas en los primeros años después de la revolución (1917-1934) y, aunque acepta que en esos años hubo un Congreso más combativo, también llega a la conclusión de que desempeñaba una función subordinada respecto del hombre fuerte o el presidente. En lo concerniente al presupuesto, una esfera en la que la Cámara de Diputados tiene la última palabra, Wilkie (1967) llegó a las siguientes conclusiones:

[...] de 1918 a 1928 sólo hubo un cambio al presupuesto sometido por el presidente y aprobado por la cámara, y equivalió únicamente al 1% [... En general] el presidente podía ignorar a la Cámara de Diputados y decretar su propio presupuesto en caso de una urgencia, como lo hizo en 1919, 1920, 1921, 1922 y 1924 [...] la década de 1930 fue testigo de las últimas modificaciones de importancia que el Congreso hizo al presupuesto en México. En 1932 y 1937, la iniciativa de ley del presidente fue modificada en un 1% y, en 1934, la revisión correspondió al 6% [...] después] de 1939 a 1953, se hicieron modificaciones equivalentes a entre el 0.1% y el 0.2% [...] el Congreso abandonó su función como vigilante del gasto público desde 1954, salvo por un momento de osadía en 1960, cuando aumentó las proyecciones en el 0.1% [p. 17].

⁴ Si bien es cierto que la existencia de un Congreso que apoya permanentemente todas o la mayoría de las iniciativas de ley del ejecutivo no es prueba suficiente de impotencia o subordinación, resulta sorprendente, no obstante, que periodo tras periodo durante más de cuarenta años, el Congreso sólo haya rechazado o modificado sustancialmente un número mínimo de iniciativas de ley presidenciales.

Y añade que "la flexibilidad del presidente para alterar los fondos federales es ilimitada" debido a la existencia de un Congreso permanentemente dócil (Wilkie, 1967, p. 19).

Así, la idea general es que, tradicionalmente, las iniciativas de ley del ejecutivo han sido aprobadas bien sin modificaciones, bien con modificaciones menores que pudieron haber sido consideradas necesarias para tomar en cuenta los intereses de ciertos sectores (dentro de la misma "familia revolucionaria") que inicialmente no habían sido tomados en consideración.

La vigilancia de las facultades presidenciales por parte del Congreso tampoco ha sido una práctica. Como antes se dijo, al poder legislativo se le otorgaron facultades específicas y directas para vigilar los actos del poder ejecutivo. Tal autoridad abarca áreas que van desde la confirmación de nombramientos hasta la facultad para acusar al jefe del ejecutivo por traición a la patria y ofensas graves en contra del orden común; no obstante, la historia registra que el Congreso casi nunca ha utilizado esa autoridad. Quizás el ejemplo más notorio es el relacionado con la facultad del Congreso para vigilar la observancia estricta del presupuesto de egresos aprobado a través de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 74, fracción IV). La Contaduría, que depende del Congreso, siempre ha aprobado el presupuesto, aun cuando ha habido casos claros en los que el poder ejecutivo ha excedido el presupuesto aprobado. Carpizo (1978, p. 149) cita el ejemplo de 1976, cuando el ejecutivo "solicitó empréstitos contra el crédito de la nación" por 48.4% más de lo autorizado por el Congreso, el cual, a pesar de lo inconstitucional de tal comportamiento, no emprendió ninguna acción en contra del ejecutivo.

Y existen otros ejemplos. Muy recientemente, en 1988-1989, basándose en la facultad que les otorgaba la Constitución,⁵ los representantes de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados solicitaron que se investigara a la Comisión Federal de Electricidad y a Pemex, pero mediante una maniobra que se juzgó inconstitucional, los diputados del PRI decidieron bloquear la solicitud.

Finalmente, tenemos la esfera de la delegación de facultades. El artículo 49 estipula claramente que dos o más poderes de la federación no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el poder legislativo en un individuo, salvo el caso mencionado por el ar-

⁵ El artículo 93 estipula que 25% de los diputados puede solicitar que se forme una comisión para investigar el estado que guarda una dependencia federal o una empresa estatal.

título 29, que aborda las situaciones de urgencia que requieren la suspensión de las garantías constitucionales. En 1951, el artículo 49 fue reformado para incluir una estipulación que limita aún más la delegación de facultades extraordinarias para legislar.⁶

A pesar de las prohibiciones constitucionales, abundan los casos de delegación de la facultad para legislar durante los primeros años posteriores a la Revolución, y en la mayoría de esos casos no se observaron las estipulaciones constitucionales para delegar facultades. De 1917 a 1940, todos los presidentes se valieron de ese recurso en más de una ocasión; además, utilizaron las facultades extraordinarias que les otorgaba el Congreso no sólo para los propósitos para los que habían sido facultados, sino también para legislar en esferas tan variadas como la educación, la industria, la construcción de infraestructura y los códigos penal y civil (Goodspeed, 1955).

Es cierto que, después del periodo de Cárdenas (1934-1940) el Congreso sólo una vez ha otorgado facultades legislativas conforme al artículo 29, y ello fue durante la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, ha seguido delegando facultades que los especialistas consideran inconstitucionales. El caso de la *Ley de ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1978* puede tomarse como un buen ejemplo de delegación de poderes. La ley autorizó al poder ejecutivo a adquirir y gastar 50 millones de pesos en la deuda interna y 44.5 millones de pesos en la deuda externa, con el propósito de cubrir las necesidades del gasto del presupuesto de ese año; asimismo, dicha ley autorizó al ejecutivo a solicitar financiamiento adicional si, en opinión del presidente, se presentaban circunstancias extraordinarias que le exigieran hacerlo (Carpizo, 1978, p. 145). Con toda razón, Carpizo afirma que ese ordenamiento viola el artículo 73 de la Constitución, además de que demuestra que el Congreso renuncia a su “poder de la bolsa”.

⁶ Específicamente, la reforma prohíbe la delegación de facultades, con excepción de las previstas en el segundo párrafo del artículo 131. El párrafo 2 de dicho artículo establece que el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, con el fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Agrega que el propio ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. Los constitucionalistas consideran que este artículo es inconstitucional, y se podría añadir que es una renuncia de la facultad del Congreso en una de las esferas principales en las que podría frenar el poder presidencial.

El breve ejemplo anterior nos muestra la manera como el Congreso mexicano ha dejado repetidamente de hacerse cargo de las funciones que le asigna la Constitución, y nos permite subrayar que no ha estado dispuesto a llevar a cabo su mandato constitucional o que no ha sido capaz de hacerlo; pero sigue faltando una explicación de ello. La pregunta es: ¿cómo se puede reconciliar la afirmación de que el Congreso es una institución razonablemente bien edificada (desde el punto de vista constitucional), con la evidencia de que, lejos de hacer efectivo el principio de la separación de poderes, ha contribuido en gran medida a la obstrucción de dicho principio y repetidamente ha renunciado a sus funciones fundamentales de legislación y vigilancia del poder ejecutivo, o, como algunos preferirían expresarlo, ha sido impotente frente al ejecutivo? La fuente de esa debilidad debe buscarse en factores ajenos a los poderes que la Constitución otorga al ejecutivo y al legislativo.

1.3. Una explicación de la debilidad del Congreso

En la práctica, las facultades formales están lejos de ser suficientes para sustentar un comportamiento autónomo y, a menos que se satisfagan ciertas condiciones políticas, el terreno es propicio para que el poder ejecutivo invada al legislativo, ya sea mediante la delegación o la abdicación de las facultades de éste.

Son dos los factores que contribuyen a explicar el hecho de que el Congreso no cumpla con su función constitucional y de que renuncie a sus facultades en favor del ejecutivo, y ambos tienen que ver con la penetración de este último en la función de representación del Congreso. El ejecutivo ha llevado a cabo esa penetración de tal manera que *a)* se ha asegurado para sí mismo el apoyo de grandes contingentes de legisladores, y *b)* ha hecho que el interés de los legisladores resida en actuar no como un poder de contrapeso del ejecutivo, sino, antes bien, como un aliado o agente permanente de este último. El ejecutivo ha generado grandes mayorías para su partido interfiriendo en la competitividad del sistema, esto es, mediante su intromisión en la legislación partidaria y electoral. Una vez electos, se ha asegurado la lealtad de los miembros del poder legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacen que el interés de los legisladores resida en satisfacer los intereses del ejecutivo. Dicho de otra manera, al obtener el control sobre la representación, el ejecutivo establece las

condiciones para que el Congreso renuncie a sus facultades para legislar y para vigilar al poder ejecutivo.⁷

Sin detenernos en la interesante discusión del desarrollo político del país durante la década de 1930 y principios de la de 1940, en particular del desarrollo del partido "oficial" desde la fecha de su creación (1929) hasta su transformación en el bien conocido PRI (1946), puede decirse que la competitividad del sistema político se vio severamente restringida mediante el sometimiento de la participación política fuera de la "corriente dominante" a obstáculos insuperables y mediante el aumento legal del control del ejecutivo sobre las cuestiones electorales. Primero por medios políticos y después por medios legales y más efectivos, con la aprobación de la Ley Electoral de 1946, la manipulación de los resultados electorales y las decisiones relacionadas con quién podía participar y cómo podía llevarse a cabo la participación fueron colocadas incondicionalmente bajo el control del ejecutivo. Con ello quedaron establecidas las características principales del sistema mexicano de partidos y del sistema electoral: centralización de los procesos políticos y electorales en instituciones controladas por el poder ejecutivo, un sistema de partidos compuesto por varios partidos con pocas posibilidades de obtener una parte sustancial del poder y manipulación sistemática de las elecciones.⁸ Mediante el estrechamiento de las condiciones de competencia y participación, el establecimiento de condiciones marcadamente desiguales y la obtención del control sobre las instituciones encargadas de organizar las elecciones, se garantizó que el Congreso estuviese formado por grandes mayorías del partido del presidente.

El sistema de partidos resultante se caracterizó por ser hegemónico, un sistema en el que no era posible que ningún otro partido o coalición de partidos se opusiera con efectividad al partido mayoritario.⁹

Desde 1946 hasta 1963, año en que se aprobó la primera reforma electoral importante, los escaños de la oposición en la Cámara de

⁷ Mediante esta argumentación, descarto la idea de que el poder ejecutivo ha usurpado las facultades del Congreso. La usurpación se refiere a los actos del poder ejecutivo con los que éste burla al Congreso o pasa por encima de él. En México, la regla ha sido la delegación o renuncia de facultades, no la usurpación de las mismas.

⁸ Molinar (1991) ofrece una amplia descripción del sistema y de su evolución.

⁹ El número de partidos con representación en el Congreso de 1949 en adelante fue como sigue: cuatro en 1949, cinco en 1952, cuatro en 1955, cinco en 1958 y cinco en 1961. En lo sucesivo y hasta 1979, sólo tres partidos de oposición pudieron sobrevivir a la nueva ley y el sistema de partidos quedó constituido por cuatro partidos: PRI, PAN, PPS y PARM. El promedio de partidos pasó de cuatro durante el periodo 1964-1978 a 8.3 durante el periodo 1979-1985 (véanse Molinar, 1991, p. 51; y Lujambio, 1991, p. 15).

Diputados no pasaron de 4.7%, en promedio. Entre ese último año y la reforma de 1977-1978, la oposición tuvo 17% en la Cámara de Diputados. De 1979 hasta 1987, la presencia de la oposición alcanzó 26.3% de los escaños en promedio (véase el cuadro 2). Hasta 1988, cuando la oposición obtuvo 48% de los escaños, el PRI no sólo tenía la mayoría absoluta para aprobar todas las leyes, sino que también contaba con la mayoría (dos tercios) necesaria para alterar la Constitución.

Con todo, el hecho de contar con grandes contingentes de legisladores asegurados para el partido del presidente no es suficiente para garantizar que el equilibrio entre las ramas del gobierno se incline en favor del poder ejecutivo. Otras tres características se combinaron para fortalecer al poder ejecutivo frente al Congreso: *i*) un partido altamente centralizado y disciplinado capaz de controlar la selección de candidatos; *ii*) la coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido oficial en la misma persona; y *iii*) la cláusula de la no reelección. Estas tres características, aunadas a las pocas oportunidades de hacer una carrera política fuera del PRI a causa del reducido grado de competitividad del sistema, constituyen un caso claro de un conjunto de instituciones y normas que generan incentivos para que los representantes en el Congreso se comporten como si sólo tuvieran un elector, el presidente, y para crear una relación desequilibrada entre el poder ejecutivo y el Congreso, independientemente de las facultades formales otorgadas por la Constitución a cada uno de ellos.¹⁰

Las sucesivas reformas político-electorales (seis desde 1978) han afectado el antiguo equilibrio basado en los numerosos contingentes de legisladores del partido del presidente y en un alto grado de disciplina partidista que, juntos, se tradujeron en altos grados de apoyo a los programas del poder ejecutivo. A través de sus efectos en el sistema de partidos, esas reformas también han alterado los poderes partidistas del presidente para controlar la selección de candidatos, controlar el destino de la carrera de los representantes al Congreso y fortalecer la disciplina (esas fuerzas, que han sido la clave de los poderes del presidente en la práctica, se analizan más adelante, en la sección 2.3).

¹⁰ Casar (1997) desarrolla esta argumentación en el sentido de que, en México, el poder ejecutivo pudo penetrar y subordinar exitosamente el resto de las instituciones políticas y establecer un *gobierno unitario*. Las raíces de ese proceso pueden encontrarse en el establecimiento de una estructura de acceso y distribución del poder no competitiva que permitió al poder ejecutivo no sólo establecer un sistema de partido hegemónico, sino también presidir los asuntos internos del partido oficial. Véase en Weldon (1997) un punto de vista similar respecto a la importancia del presidente en tanto cabeza del partido gobernante y a su disciplina.

En resumen, lo que encontramos en el periodo de estabilidad del sistema político es un conjunto de factores institucionales y partidistas que se combinaron para producir un equilibrio de poder entre las ramas de gobierno, que favoreció grandemente al poder ejecutivo. La transición no ha modificado sustancialmente las facultades formales del ejecutivo, pero sí ha erosionado sus poderes partidistas y, por lo tanto, llevará a la revaloración de sus facultades formales y, muy probablemente, a una corrección del equilibrio de poder entre el ejecutivo y el Congreso.

Pasemos ahora a un análisis más detallado de los factores que determinan el equilibrio entre los poderes del gobierno en el caso de México.

2. Factores que determinan el equilibrio de poder entre las ramas del gobierno

2.1. Las facultades legislativas del presidente

Las facultades legislativas del presidente de México no parecen extraordinarias por sí mismas cuando se hace una comparación con otros sistemas presidenciales de América Latina, ni parecen colocar al poder ejecutivo en una posición ventajosa respecto al Congreso (Casar, 1997; véase el apéndice 2). De hecho, conforme a lo establecido por las estipulaciones constitucionales relativas a la facultad del presidente para presentar proyectos de ley, su poder de veto y sus prerrogativas presupuestarias, el Congreso mexicano sobresale como una institución fuerte.

La facultad para presentar proyectos de ley es compartida por el presidente y los legisladores federales y estatales. El derecho exclusivo de presentar proyectos de ley que se otorga al jefe del poder ejecutivo únicamente se refiere a la esfera presupuestaria, y, conforme a esa facultad, el poder ejecutivo debe someter anualmente a la aprobación del Congreso la Ley de Ingresos, y a la de la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Egresos. Sin embargo, a diferencia de países como Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia (antes de 1991) y Uruguay, que establecen restricciones a la facultad del Congreso para modificar el presupuesto, el Congreso de México cuenta con una autoridad irrestricta para hacerlo.¹¹

¹¹ En este caso, debemos introducir una nota de cautela. Si se examina la Ley de Ingresos, se verá que, sobre una base anual, faculta al jefe del poder ejecutivo para autorizar cantidades

En México, el poder ejecutivo cuenta con un poder de veto tanto total como parcial,¹² pero su empleo se restringe a cierto tipo de legislación específica, aquella "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras". El jefe del ejecutivo no puede vetar otros tipos de legislación que incluyen el presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Además, ambos tipos de veto están restringidos también por la posibilidad de anulación, si bien los requisitos para anular son bastante rígidos (dos tercios de los votos en ambas cámaras del Congreso; artículo 72).

El presidente de México también cuenta con facultades de decreto de diferentes tipos e importancia. El primer tipo de facultades para dictar decretos es esencialmente regulatorio (artículo 89). En el caso de México no debe despreciarse esa facultad, pues aunque las medidas regulatorias deben subordinarse a la ley, las leyes otorgan al ejecutivo una gran discreción para decidir sobre los diferentes medios y formas de hacerlo, por no mencionar la manera y el momento de aplicar los códigos.

Una segunda variante, de mayor importancia, es aquella en la que el Congreso le delega la facultad para legislar por decreto. La Constitución establece dos casos: el de los estados de urgencia, en los que, según el artículo 29, el presidente está facultado para suspender las garantías individuales y el Congreso puede otorgar facultades legislativas extraordinarias; y el caso del artículo 131, el cual autoriza que el Congreso delegue sus facultades legislativas para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para restringir, o incluso prohibir, las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos siempre que el ejecutivo lo estime urgente.

Una tercera variante es aquella en la que la Constitución otorga directamente al ejecutivo la facultad para legislar, como en ciertas cuestiones de salud, en las que el presidente tiene la facultad para promulgar leyes por decreto (artículo 73, fracción XVI).

Así, en general, la Constitución mexicana establece que el ejecutivo está facultado para desempeñar funciones legislativas en los casos siguientes: derechos regulatorios o reglamentarios, en estados de ur-

adicionales de ingresos cuando, según lo estime el poder ejecutivo, existan circunstancias extraordinarias que impongan tal necesidad. Los constitucionalistas concuerdan en que tal práctica es inconstitucional y un síntoma claro de la abdicación del Congreso en esa área (Orozco Henríquez, 1993, p. 209; Carpizo, 1978, p. 145).

¹² La Constitución no hace referencia a un veto total o parcial, pero el artículo 72(c) establece que "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen".

gencia, respecto a cuestiones de salud, tratados internacionales (artículo 76, fracción I) y regulaciones económicas, de acuerdo con el artículo 131. Algunas de las facultades presidenciales para legislar son otorgadas directamente por la Constitución (derechos reglamentarios y medidas sanitarias), mientras que otras deben ser delegadas primero (la facultad para legislar en estados de urgencia) y otras más están sujetas a la ratificación o aprobación subsecuentes (tratados internacionales y regulaciones económicas).

Finalmente, es importante mencionar que en México, a diferencia de otros sistemas presidenciales, el jefe del poder ejecutivo no cuenta con otras dos facultades legislativas importantes: *a*) la facultad para convocar a referéndum o plebiscito, y *b*) la facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (el artículo 67 otorga esa prerrogativa a la Comisión Permanente del Congreso).

Aunque las facultades legislativas del ejecutivo no parecen ser superiores en comparación con las de otros sistemas presidenciales de América Latina, y las facultades ejecutivas del poder legislativo son lo bastante extensas para vigilar al poder ejecutivo y establecer una relación relativamente bien equilibrada con este último, en la práctica podemos decir que el jefe del poder ejecutivo mexicano ha sido uno de los más poderosos en la región.

Los indicadores para medir la capacidad legislativa del poder ejecutivo se relacionan con el origen de las iniciativas de ley, la medida en que son modificadas y la tasa de aprobación. Todavía no contamos con una serie de tiempo que abarque todo el periodo de estudio, pero los datos reunidos en los últimos años sirven como una buena aproximación de las facultades legislativas del presidente.

En lo concerniente al origen de las iniciativas de ley, el poder ejecutivo ha sido el principal promotor de ellas. Las cifras reunidas en los últimos años son sorprendentes. A partir de datos para algunos años seleccionados del periodo de 1940 a 1970, De la Garza (1972) llega a la conclusión de que ninguna iniciativa del ejecutivo fue rechazada por la Cámara de Diputados. Con toda razón, menciona que ello no significa que todas las iniciativas del poder ejecutivo fueran aprobadas o no sufrieran modificaciones. La Cámara no actuó en varias de ellas y archivó otras. De la Garza no proporciona cifras sobre el número total de iniciativas presentadas en esos años; sin embargo, hace notar que, en contraste con las 143 iniciativas de ley aprobadas que tuvieron su origen en la Cámara de Diputados, el ejecutivo se las arregló para obtener la aprobación de 664 proyectos de ley presentados por él.

—Durante el periodo más reciente de 1982 a 1988, las cifras revelan que aunque el poder ejecutivo ya no se mantiene como el principal promotor de iniciativas de ley, la tasa de aprobación de las suyas es cercana a 100 por ciento.

Las cifras anteriores no pueden explicarse basándose únicamente en las facultades constitucionales otorgadas al poder ejecutivo; tienen que relacionarse con la magnitud de los contingentes legislativos partidarios del presidente y con la disciplina partidista al jefe del ejecutivo.

La composición del Congreso, en particular de la Cámara de Diputados, favoreció al presidente durante casi sesenta años. Hasta las elecciones legislativas de 1988, los partidos de oposición nunca lograron, en conjunto, más de 30% de los escaños en la Cámara de Diputados y nunca obtuvieron un solo escaño en la Cámara de Senadores. En el cuadro 2 se muestra la evolución de la Cámara de Diputados de 1946 a 1985.

Las cosas cambiaron cuando las atípicas elecciones de 1988 dieron al traste con todas las expectativas. El PRI perdió 20 puntos porcentuales de la votación en las elecciones para presidente y 15 puntos porcentuales en las elecciones para la Cámara de Diputados. El resultado fue que el partido del presidente perdió por primera vez la mayoría necesaria para modificar la Constitución y sólo obtuvo nueve escaños más que la mayoría simple necesaria para aprobar leyes. Las elecciones legislativas de 1991 invirtieron la tendencia del PRI a la pérdida de escaños, pues recuperó 12 puntos porcentuales y logró 64% en la Cámara de Diputados. En 1994, la oposición logró 40% en la Cámara de Diputados y 26% en la Cámara de Senadores. En 1997, finalmente, las elecciones legislativas produjeron el primer gobierno dividido en la historia del PRI, con 261 escaños (52.2%) para la oposición y 239 para el PRI.

La pérdida del control de la Cámara de Diputados por parte del PRI aún no se ha traducido en un cambio profundo de las cifras relacionadas con el origen y la tasa de aprobación de las iniciativas de ley, pero ya es posible observar algunos cambios. Si se compara el cuadro 1 con los cuadros 4 y 5, resulta evidente que el poder ejecutivo todavía mantiene una tasa de aprobación cercana a 100%; no obstante, la tasa de aprobación de las iniciativas provenientes de la Cámara de Diputados pasó de 7% durante el periodo de 1982 a 1985, a 26% durante el periodo de 1991 a 1994.¹³

¹³ Las cifras sobre las iniciativas de ley provienen de la investigación hecha por Cecilia Martínez Gallardo (1998).

Cuadro 1. Proyectos de ley presentados y aprobados en la Cámara de Diputados (1982-1988)

<i>Fuente</i>	<i>Legislatura</i>					
	<i>1982-1985</i>			<i>1985-1988</i>		
	<i>Presentados</i>	<i>Aprobados</i>	<i>Porcentaje de aprobación</i>	<i>Presentados</i>	<i>Aprobados</i>	<i>Porcentaje de aprobación</i>
Poder ejecutivo	155	151	97	188	186	99
Cámara de Diputados	197	13	7	352	37	10
Diputados del PRI	17	10	59	70	9	13
Oposición	180	3	2	282	26	9

Fuente: Nacif (1995).

Cuadro 2. La representación en la Cámara de Diputados
Número y porcentaje de escaños en poder del PRI y de la oposición, 1946-1985

Año	PRI		Oposición		Total
	Escaños	%	Escaños	%	
1946	141	95.9	6	4.1	147
1949	142	96.6	5	3.4	147
1952	151	93.8	10	6.2	161
1955	153	94.4	9	5.6	162
1958	153	94.4	9	5.6	162
1961	172	96.6	6	3.4	178
1964	175	83.3	35	16.7	210
1967	177	83.5	35	16.5	212
1970	178	83.6	35	16.4	213
1973	189	81.8	42	18.2	231
1976	195	82.3	42	17.7	237
1979	296	74	104	26	400
1982	299	74.8	101	25.3	400
1985	289	72.3	111	27.8	400

Fuentes: Rodríguez Araujo, 1985; Barquín, 1987.

Cuadro 3. La representación en la Cámara de Diputados
Número y porcentaje de escaños en poder del PRI y de la oposición, 1988-1997

Año	PRI		Oposición		Total
	Escaños	%	Escaños	%	
1988	260	52	240	48	500
1991	320	64	180	36	500
1994	300	60	200	40	500
1997	239	47.8	261	52.2	500

Fuentes: *Memoria del primer periodo ordinario de sesiones (1988); Memoria del proceso electoral federal de 1991 (1991); La voluntad de nuestro pueblo (1994); Estadísticas de las elecciones federales (1994 y 1997).*

Cuadro 4. Proyectos de ley presentados y aprobados en la Cámara de Diputados, 1988-1997

Fuente	Legislatura					
	1988-1991		1991-1994		1994-1997	
	Presentado	Aprobado	Presentado	Aprobado	Presentado	Aprobado
Ejecutivo	85	82 (0.96)	129	127 (0.98)	84	83 (0.99)
Cámara de Diputados	209	49 (0.23)	125*	31 (0.25)	146**	14 (0.10)
Diputados PRI	19	6 (0.31)	34	13 (0.38)	15	4 (0.27)
Oposición	190	43 (0.23)	89	17 (0.19)	129	9 (0.07)

Fuentes: Nacif (1995); Cuadernos de Apoyo, SUD, Cámara de Diputados (1991, 1994).

* Dos iniciativas fueron presentadas por un Congreso local (una aprobada, una pendiente).

** Dos iniciativas fueron presentadas por legislaturas locales: una por la ALDF (aprobada) y una por el Congreso de Yucatán (no aprobada).

Cuadro 5. Proyectos de ley presentados y aprobados en la Cámara de Diputados, 1997-2000*

Fuente	Legislatura		
	1997-2000		
	Presentados	Aprobados	Porcentaje de aprobación
Ejecutivo	48	47	98
Cámara de Diputados	62	9	14
Diputados del PRI	6	0	
Oposición	53**	8	15

Fuente: *Reforma*, 19 de diciembre de 1997.

* Estas cifras se refieren al primer periodo de sesiones de la legislatura (septiembre a diciembre de 1997). Algunos proyectos de ley deberán discutirse todavía en la Cámara en periodos subsecuentes.

** Proyectos de ley presentados por la ALDF, por varios partidos y por las comisiones tomadas en consideración.

Las consecuencias de la modificación de la composición del Congreso también pueden verse en las iniciativas o proyectos de ley que llegaron a la legislatura. Durante todo el periodo que va de 1952 a 1997, el poder ejecutivo fue el promotor más activo de iniciativas de ley. No obstante, a medida que los partidos de oposición lograron mayores espacios en la Cámara de Diputados, la presentación de proyectos de ley por parte de las fracciones de esos partidos en el Congreso aumentó marcadamente.

Otros tres cambios parecen estar en proceso como consecuencia del peso creciente de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. Los cuadros 1, 4 y 5 nos hacen ver, primero, que a partir de 1982 el mayor número de iniciativas de ley ha sido presentado por la Cámara de Diputados y no por el poder ejecutivo; segundo, que la oposición es precisamente la promotora de iniciativas de ley más activa, con mucho, en la Cámara de Diputados; tercero, que es importante hacer notar que fue precisamente durante la LIV Legislatura (1988-1991), en la que el presidente casi perdió la mayoría en el Congreso, cuando el poder ejecutivo sometió la proporción más reducida (29%) de proyectos de ley en toda su historia.

Esos cambios pueden no parecer sustanciales todavía, pero sin duda indican el inicio de la transformación de las relaciones entre los

Cuadro 6. Proyectos de ley presentados por la Cámara de Diputados, 1946-1997

	<i>Legislatura</i>							
	1952-1955	1961-1964	1964-1967	1982-1985	1985-1988	1988-1991	1991-1994	1994-1997
Proyectos de ley presentados	37	40	105	197	352	209	132	165

Fuentes: De la Garza (1972); Nacif (1995).

poderes ejecutivo y legislativo; más aún, haciendo a un lado el análisis cuantitativo, encontramos que existen otras pruebas del cambio. Un ejemplo clave proviene del periodo de Salinas, cuando el PRI había perdido por primera vez su mayoría de dos tercios en la Cámara de Diputados. Salinas había propuesto una serie de reformas que habrían de alterar tradiciones muy antiguas, como las relaciones Estado-Iglesia, los derechos de propiedad agrarios y las instituciones económicas y financieras del Estado. Por lo apretado de la mayoría de su partido en la primera legislatura de su periodo presidencial (1988-1991),¹⁴ se vio obligado a posponer la presentación de iniciativas de reformas constitucionales por temor a que fueran rechazadas.

De manera similar, durante la primera legislatura del periodo presidencial de Zedillo (1994-1997), el presidente enfrentó algunas dificultades para conseguir no sólo el apoyo de la oposición, sino también el de su propio partido. Tal fue el caso con dos importantes iniciativas de ley presidenciales: una relacionada con la privatización de la industria petroquímica y otra que modificaba el sistema de pensiones del país. En ambos casos, con las iniciativas ya en el Congreso, el presidente tuvo que modificar su postura original con el propósito de lograr que los proyectos de ley fuesen aprobados.

Y ya bajo un gobierno dividido, hemos sido testigos de cambios más profundos. Tanto en 1997 como en 1998, el presidente tuvo que establecer una alianza con un partido de oposición en el Congreso para lograr que se aprobara el proyecto del presupuesto de egresos. Parece evidente que, aun sin una reforma que altere la distribución de los poderes formales, el dominio del poder ejecutivo sobre la rama del legislativo ya ha sufrido cambios como resultado de la nueva composición del Congreso.

Además de esos ejemplos sobre algunos casos específicos de legislación, la nueva pluralidad del Congreso ha generado cambios orgánicos que tienen muchas probabilidades de provocar que el Congreso se vuelva más democrático y adquiriera una mayor fuerza institucional. Un ejemplo de ello es la participación de la oposición en el sistema de comisiones en la Cámara de Diputados. En el pasado, la participación de la oposición en las comisiones era insignificante, lo cual se debía al hecho de que tener la mayoría de escaños en el Congreso le permitía al PRI controlar el proceso de asignación de los puestos en las comisiones. Esa facultad es políticamente importante, porque en las comisiones es

¹⁴ Aunque el PRI mantuvo la mayoría simple en la Cámara de Diputados (52%), necesitaba 70 votos de la oposición para reformar la Constitución.

donde se adoptan por mayoría de votos las resoluciones para someter los proyectos de ley a la asamblea plenaria de la Cámara de Diputados. Desde su creación en 1929 y hasta 1988, el PRI no sólo había dominado todas las comisiones, sino que también había tenido la presidencia de todas. No fue hasta 1988 que el PRI tuvo que renunciar a la presidencia de cuatro de las treinta y nueve comisiones, a lo cual siguieron otras ocho en 1991 y dieciséis más en 1994.¹⁵ En la actual legislatura (1997-2000), la oposición impuso a la fracción del PRI una resolución para dividir las presidencias de las comisiones y el número de miembros de éstas proporcionalmente con el número de escaños en poder de cada partido. Dicha resolución dio como resultado la distribución de las presidencias de las comisiones que se muestra en el cuadro 7.

La evolución observada demuestra que el Congreso —en particular la Cámara de Diputados— ha comenzado a adquirir una importancia que uno no se habría imaginado hace apenas unos cuantos años. Una vez más, esos cambios han sido el resultado de la necesidad política, del hecho de que la oposición haya obtenido un mayor poder de negociación respecto a la unión del PRI y el poder ejecutivo.

Los numerosos contingentes del partido del presidente en la Cámara de Diputados también afectaron el poder de veto y las facultades extraordinarias para casos de urgencia. En realidad, ninguno de esos instrumentos ha sido ampliamente utilizado desde 1946. La última vez que las facultades extraordinarias para casos de urgencia fueron empleadas ocurrió en 1942 y, en lo que respecta al poder de veto, la única información disponible proviene de Weldon (1997), pero sólo cubre el periodo de 1917 a 1946. Dicha información revela que los presidentes utilizaron el poder de veto de manera regular durante las décadas de 1920 y 1930, pero que después del periodo de Cárdenas, el empleo de ese instrumento se redujo marcadamente (de 33 vetos a 5). Parece evidente que, debido a las amplias mayorías y a la disciplina del partido del presidente, no ha habido necesidad de recurrir al poder de veto para sacar adelante la agenda del poder ejecutivo.

La única otra fuente disponible es Carpizo (1978), quien reporta un total de 53 vetos en 22 años (de 1947 a 1969), pero no presenta cifras relacionadas con la aprobación o la anulación. Desde 1970 no se ha vuelto a utilizar el poder de veto.

¹⁵ La información sobre el sistema de comisiones fue tomada de Lujambio (1995, pp. 183-204). Por su parte, Casar (1998) presenta un análisis comparativo del sistema de comisiones en los regímenes presidenciales de América Latina.

Cuadro 7. Distribución de las presidencias de las comisiones de la Cámara de Diputados, 1988-1997

<i>Legislatura</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros partidos</i>
1988	35	2		2
1991	37	3	2	3
1994	32	9	6	1
1997	28	14	14	4

Fuentes: Lujambio (1995), *Reforma* (1997).

2.2. Las facultades ejecutivas del poder legislativo

El Congreso de México cuenta con pocas facultades relativas al nombramiento o destitución de los servidores públicos de alto rango. En México, el ejecutivo puede nombrar y destituir libremente a la mayoría de los integrantes del gabinete y a otros colaboradores cercanos. Existen tres categorías de facultades presidenciales de nombramiento: nombramientos para los que no existen restricciones [secretarios de Estado, procurador general de Justicia de la República,¹⁶ jefe de gobierno (regente) del Distrito Federal,¹⁷ procurador general de Justicia del Distrito Federal y otros funcionarios no incluidos en las restricciones que se mencionan en seguida]; nombramientos para los que se requiere la aprobación del senado (agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y otros oficiales de alto rango del ejército, la marina y la fuerza aérea nacionales, ministros de la Suprema Corte de Justicia y funcionarios superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); y nombramientos que debe hacer conforme a leyes secundarias que rigen al ejército, la marina y la fuerza aérea nacionales. De las dos últimas categorías, la práctica de aprobar a los altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público simplemente no se observa, mientras que en el resto de los casos sí se observa, pero los casos de conflicto por los nombramientos han sido excepcionales.

Como todas las otras constituciones presidenciales, la mexicana

¹⁶ Las reformas de 1994 modificaron esta facultad de nombramiento. A partir del año 2000, el senado tendrá que ratificar el nombramiento del procurador general de la República.

¹⁷ Esta importante facultad de nombramiento le fue retirada recientemente (1996) a la presidencia. A partir de 1997, los ciudadanos del Distrito Federal eligieron por primera vez al jefe de gobierno.

considera la posibilidad de destituir al presidente en situaciones extremas. Aunque es ambiguo en lo que respecta a las situaciones en las que se puede destituir al presidente, el artículo 108 establece que, durante el tiempo de su encargo, el jefe del poder ejecutivo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. El procedimiento consiste en que la Cámara de Diputados debe hacer la acusación ante el senado, el cual, a su vez, mediante resolución de los dos tercios de sus integrantes presentes, tiene la autoridad para imponer la sanción correspondiente.

El orden constitucional mexicano no comprende los votos de censura ni de desconfianza; no obstante, existen tres normas que se refieren a la facultad ejecutiva del poder legislativo. La primera es que los miembros del gabinete —entre otros servidores públicos de alto rango— pueden ser convocados por el Congreso, si ese cuerpo necesita información relacionada con las actividades de las dependencias encabezadas por ellos o cuando se está discutiendo alguna ley en particular (artículo 93). Esta prerrogativa no trae consigo ni la posibilidad de que el Congreso haga una declaración pública ni que recomiende, y mucho menos dictamine, la destitución del titular del cargo. Puesto que el propósito consistió únicamente en obtener información, y la decisión sobre lo que deba hacerse pertenece al ejecutivo, no existe una verdadera restricción a la facultad de este último de nombrar y remover a los miembros de su gabinete.¹⁸

Una segunda facultad ejecutiva otorgada al poder legislativo es la estipulada por los artículos 108 al 111. En el capítulo dedicado a las responsabilidades de los servidores públicos, se incluyen los delitos políticos, administrativos y penales. Se dice que los delitos políticos son aquellos en que los actos de los servidores públicos pueden ir en contra del interés público. También en este caso se trata de un precepto muy general y, a pesar de que está reglamentado por la *Ley de responsabilidades de los servidores públicos* (1963, artículo 7), su interpretación sigue constituyendo una facultad del Congreso.¹⁹ Los servidores públi-

¹⁸ Durante los primeros cincuenta años después de la Revolución (1920 a 1970), esta facultad fue raramente utilizada. En lo sucesivo, comenzando con el periodo del presidente Echeverría (1970-1976), ambas cámaras han convocado regularmente a la mayoría de los miembros del gabinete para interrogarlos sobre las políticas de sus áreas respectivas. Aunque el Congreso no puede adoptar ninguna decisión respecto a la destitución de un miembro del gabinete, esta facultad puede utilizarse efectivamente ya sea para fortalecer o para debilitar la posición de un secretario de Estado.

¹⁹ La *Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos* (1963) tipifica los siguientes delitos: ataque a las instituciones democráticas y a las formas de gobierno republicana,

cos acusados de tales delitos serán sujetos a un juicio político y a una sanción: la destitución y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos. De manera similar, para proceder en este caso, la Cámara de Diputados debe acusar al titular del cargo ante la Cámara de Senadores, la que, a su vez, decidirá mediante los dos tercios de sus integrantes presentes si el titular del cargo es culpable y qué sanciones le deberán ser aplicadas. Desde 1946, ningún miembro del gabinete presidencial ha sido sometido a juicio político durante su cargo.

En lo que respecta a cuestiones presupuestarias, el Congreso de México parece tener carta blanca (constitucional). Su facultad para aprobar, modificar o rechazar la *Ley de ingresos* y el *Presupuesto de egresos* le otorga una autoridad mucho mayor que la que poseen la mayoría de las legislaturas en América Latina, al tiempo que constituye un poderoso instrumento para intervenir en la determinación de la política económica. La única restricción significativa en este caso consiste en que la Constitución prescribe un presupuesto equilibrado. Lo que es potencialmente más importante, conforme a la mayoría de las interpretaciones, es que el presidente no tiene poder de veto sobre el renglón de gastos del presupuesto, pues se trata de un proyecto de ley que debe ser aprobado únicamente por la Cámara de Diputados.²⁰

A pesar del “poder de la bolsa” que posee el Congreso, mientras el PRI mantuvo la mayoría decidió no hacer uso de él. Ya antes he citado la obra de Wilkie, quien demuestra que el Congreso ha sido absolutamente complaciente con los proyectos presupuestarios del presidente. Otros estudios recientes confirman su punto de vista. De 1970 a 1993, el Presupuesto de Egresos siempre fue aprobado, sobre todo con el voto de los miembros del partido del presidente, ya fuese con modificaciones ligeras o sin ellas; pero ese patrón se rompió en 1997. El establecimiento de un gobierno dividido abrió la posibilidad de alcanzar un punto muerto en lo relativo al presupuesto, si no se lograba formar una

representativa y federal; violaciones graves y sistemáticas de las garantías individuales y sociales; ataques al derecho de voto; incumplimiento de la Constitución o de las leyes federales; violaciones graves o sistemáticas de los planes, programas o presupuestos de la administración pública.

²⁰ Para un análisis de esta cuestión, véase Weldon (1998). El debate de 1997 sobre el *Presupuesto de egresos* abrió la discusión sobre lo que pasaría en caso de que el Congreso rechazara la iniciativa presidencial. Hubo rumores acerca de la posibilidad de que el presidente intentara utilizar su poder de veto; sin embargo, dado que el proyecto fue finalmente aprobado, todavía no queda claro si la Suprema Corte habría sustentado el veto presidencial o dictaminado en su contra.

coalición.²¹ El Congreso (o una de sus cámaras) tenía que votar cinco leyes sobre cuestiones presupuestarias: la *Ley del impuesto al valor agregado*, la *Miscelánea fiscal*, la *Ley de ingresos*, la *Ley de coordinación fiscal* y el *Presupuesto de egresos*. En la primera vuelta, la *Ley del impuesto al valor agregado* y la *Miscelánea fiscal* fueron rechazadas en el pleno; en la segunda, la *Ley del impuesto al valor agregado* fue derrotada una vez más. La *Ley de ingresos* y el *Presupuesto de egresos* fueron aprobados en el último minuto por una coalición entre el PRI y el PAN y el voto en contra del PRD, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT). Finalmente, la *Ley de coordinación fiscal* fue aprobada casi por unanimidad (hubo cuatro abstenciones).

En lo que respecta a la vigilancia, el Congreso está facultado para vigilar el correcto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda a través de una comisión nombrada de entre los miembros del propio Congreso: la Comisión de Vigilancia. Mediante auditorías a las dependencias gubernamentales, la Contaduría Mayor de Hacienda debe elaborar una declaración anual que confirme si el poder ejecutivo ha ejercido el *Presupuesto de egresos* conforme a los principios y en las cantidades establecidos en la ley.

Los datos relacionados con las actividades de la Contaduría Mayor de Hacienda son muy escasos. Ugalde (1996) llega a la conclusión de que el desempeño de la Contaduría ha sido pobre, ya se considere desde el punto de vista de las recomendaciones emitidas por ese cuerpo o desde el de las sanciones impuestas por él.²² La creciente seguridad de la legislatura en sí misma en lo que respecta a otras áreas sugiere que ese cuerpo puede alcanzar una mayor notoriedad ahora que ya no se encuentra bajo el control del PRI.

Finalmente, el último párrafo del artículo 93 (agregado en 1977) faculta al Congreso —a petición de 25% de los diputados o 50% de los senadores— a instalar comisiones especiales para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de propiedad estatal. El empleo de esa facultad ha sido severamente restringido por la mayoría del PRI en el Congreso de una manera que ha sido juzgada como inconstitucional. Según Ugalde (1996), en los 18

²¹ También abrió la discusión sobre la interpretación de la Constitución en cuestiones presupuestarias y sobre la necesidad de reformarla para evitar futuros puntos muertos.

²² Descubrió que de un total de 2 800 auditorías llevadas a cabo durante el periodo de 1975 a 1988, sólo fueron decretadas 257 sanciones, pero no ofrece datos sobre si estas últimas fueron realmente impuestas. Por otra parte, sólo aproximadamente la mitad de las recomendaciones hechas a las dependencias auditadas fueron atendidas.

años que han pasado desde que ese párrafo fue agregado, la Cámara de Diputados ha tratado de crear comisiones en siete ocasiones. En tres de ellas el intento fue exitoso (Telmex, en 1979; Banpesca, en 1989, y Conasupo, en 1995), mientras que los otros cuatro intentos fueron bloqueados con maniobras discutibles.

En general, vemos que durante el largo dominio del PRI, el Congreso no recurrió mucho a las facultades que le fueron otorgadas en lo relativo a sus funciones de vigilancia, y que el poder ejecutivo rara vez encontró obstáculos a sus actos a causa de las restricciones que el Congreso puede ponerle. No obstante, los cambios recientes sugieren que el Congreso adoptará una actitud mucho más activa en el futuro. Esto y lo mencionado en la sección precedente, demuestran que aunque las facultades formales no determinaron las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo durante el prolongado periodo de dominio del PRI, dichas facultades pueden ser cruciales en la definición del equilibrio de poder en los años venideros. Por otra parte, como se argumenta en la siguiente sección, el papel del Congreso seguramente se verá fortalecido por el debilitamiento de los poderes partidistas del presidente.

2.3. Los poderes partidistas del presidente

Un contingente numeroso de legisladores es insuficiente para garantizar el poder del presidente sobre el Congreso. El comportamiento de los miembros del Congreso también es de capital importancia para determinar el equilibrio de poder entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. Sin los poderes partidistas no está garantizada la fácil aprobación de los programas del presidente. En el caso de México, el comportamiento de los legisladores, en especial de los pertenecientes al partido del presidente, ha sido determinante en el limitado papel desempeñado por el Congreso y en su dominio por el ejecutivo. En última instancia, los presidentes de México han tenido una enorme autonomía para gobernar, para aplicar los programas que han considerado adecuados, porque han estado ausentes las restricciones y la vigilancia tanto por parte del Congreso como de los legisladores del PRI.

Los poderes partidistas dependen principalmente del número de partidos en el sistema político, de las reglas electorales y de las normas internas de los partidos. En el caso de México, todas estas determinantes concurren para incentivar (recompensar) la disciplina y la lealtad partidistas al líder del partido, el presidente en turno.

El PRI ha sido un partido altamente centralizado, unido, disciplinado y, adicionalmente, dominado por el ejecutivo. La disciplina respecto del ejecutivo ha dependido de una serie de instituciones y prácticas políticas, entre las que sobresalen dos: 1) el carácter no competitivo o semicompetitivo del sistema, que ha determinado un alto grado de certidumbre en el éxito electoral de los candidatos del PRI y restringido severamente las opciones fuera del partido oficial; y 2) el control del ejecutivo sobre el proceso de selección de candidatos y, así, sobre la circulación de cuadros políticos en los cargos administrativos, partidistas y de elección popular.²³

Tanto las instituciones como las prácticas políticas han sido erosionadas lentamente —y con ellas el patrón tradicional de las relaciones entre el partido oficial y el ejecutivo— por la transición a un sistema más democrático en el que lenta pero firmemente se ha establecido un sistema competitivo como medio para decidir quién gobierna el país.

La introducción de la competitividad y el incremento de la oposición han significado no sólo que la opción de la salida se haya abierto, sino también que ya no puede sostenerse la garantía del éxito. En un contexto de competitividad, los incentivos para cooperar o para asumir una actitud subordinada disminuyen, porque la capacidad para controlar los patrones de avance en la carrera política se reduce en gran medida. Hasta hace muy poco tiempo, la estructura de oportunidad política del país estaba prácticamente dominada por los candidatos del PRI, y la distribución de los cargos disponibles se encontraba con toda claridad bajo el control del ejecutivo. La magnitud formal de la estructura de oportunidad política es igual al número de cargos disponibles en cualquier momento dado; y su distribución entre los partidos se relaciona estrechamente con la competitividad del sistema y con las reglas electorales vigentes.

En el cuadro 8 se muestra la magnitud de dicha estructura, así como el dominio del PRI y la pérdida gradual sufrida por este último.²⁴

La evolución de la estructura y de la posición del PRI en ella muestran el impacto de la creciente competitividad del sistema en el

²³ La cláusula de no reelección inmediata —en especial en un contexto de muy reducida competitividad— también ha sido un factor de capital importancia para debilitar al Congreso, pues no permite que los legisladores desarrollen una base de apoyo independiente y continua. No me extenderé sobre esta cuestión, pues hasta ahora esta característica institucional sigue vigente y también sus consecuencias. La tasa de reelección durante el periodo de 1934 a 1997 fue de 13.3% (Campos, 1996).

²⁴ A esos cargos, sería necesario añadir el alto número de cargos administrativos disponibles para que el ejecutivo los distribuya.

partido dominante. No pueden subestimarse las consecuencias políticas de este cambio. Mientras que en 1982 cerca de 95% de los candidatos del PRI ganaron los puestos para los que fueron postulados, en 1994 el promedio se redujo a 62% y en 1997 a 54 por ciento.

El rango total de oportunidades ha aumentado ligeramente con los años: 16%. El PRI ha seguido perdiendo posiciones durante los últimos quince años, a pesar de ese aumento. Si tomásemos en consideración un periodo más amplio, el contraste sería aún mayor. Mientras en 1961 el PRI tuvo 90.2% de los escaños del Congreso, en 1988 sólo obtuvo un poco más de 50% (276 de 500 diputados), y en 1997 menos de 50% (239 de 500).

Por supuesto, la lealtad y la disciplina pueden solicitarse prometiendo puestos en cargos que no sean de elección popular, de los que el presidente controla literalmente miles. Sin embargo, a medida que el sistema se vuelve más competitivo hay menos garantías de que el PRI continúe ganando la presidencia y, por lo tanto, también se ve amenazada la carrera de los partidistas del PRI en puestos que no sean de elección popular.

A lo anterior debe añadirse el hecho de que, en la eventualidad de que un candidato del PRI no lograra una postulación, tiene la opción de salir del partido, la cual era muy limitada en 1982 y prácticamente inexistente diez años antes. El resultado ha sido que los costos de la deserción respecto del control del presidente se han reducido. De hecho, un número considerable de miembros del PRI ha tomado la opción de la salida durante los últimos diez años, lo cual ha ayudado a fortalecer a los partidos de oposición.

Además de la reducción de la certidumbre electoral y de las opciones de salida del partido, el control del ejecutivo sobre la selección de candidatos también está siendo transformado por la creciente competitividad del sistema, si bien el sistema electoral desempeña un papel más importante en este último caso. El sistema electoral afecta el control sobre las postulaciones en dos sentidos: por una parte, determina si los candidatos requieren el visto bueno de un postulador y, por la otra, determina el grado en que el control del visto bueno es una herramienta efectiva para los líderes (Morgenstern, 1997, pp. 12-13). En México, ambas variables se conjugan para otorgar una importancia máxima al postulador.

México pertenece a ese tipo de sistemas en el que hay un postulador oficial de los candidatos. El sistema no permite que los candidatos participen sin la aprobación del partido. Aunque las leyes electorales

no regulan las normas intrapartidistas para la selección de los candidatos que deban competir por los cargos de elección popular,²⁵ sí prohíben la presentación de candidatos independientes, esto es, de candidatos sin respaldo de un partido o de un partido que no esté formalmente registrado. Además, dado que hasta fechas muy recientes ha existido la competencia intrapartidista, el papel del postulador es aún más efectivo.²⁶

Los reglamentos internos del PRI favorecen claramente el fortalecimiento del seleccionador a expensas de los votantes (como en el caso de los sistemas que exigen elecciones primarias o permiten la competencia intrapartidista) o incluso de los propios miembros del partido.²⁷ Formalmente, el PRI admite varios mecanismos para la selección de sus candidatos a los cargos de elección popular: el Consejo Político, la convención, la consulta directa a las bases y las prácticas tradicionales; en todos los casos, no obstante, el Comité Ejecutivo Nacional cuenta con la autoridad para aprobar las convocatorias a la selección de candidatos y, así, con la facultad para decidir sobre el método de selección. En la práctica, ningún candidato puede esperar ganar la postulación y fomentar sus ambiciones políticas sin el apoyo del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y, puesto que esa estructura partidista es controlada por el jefe del poder ejecutivo, ningún priísta puede avanzar en su carrera política ni ascender por los diferentes escalones de la jerarquía del partido —la organización partidista, la fracción parlamentaria y los cargos partidistas en la administración pública— sin la bendición del presidente.²⁸

²⁵ Entre los sistemas presidenciales, los Estados Unidos y Colombia ejemplifican dos sistemas en los que no se necesita el "visto bueno del postulador". En el primer caso, porque las elecciones primarias lo reemplazan efectivamente, y en el segundo porque los partidos no pueden impedir que se presenten candidatos o listas de candidatos en unas elecciones bajo la etiqueta que prefieran (Morgenstern, 1997, p. 13).

²⁶ El sistema electoral de México es un sistema mixto en el que 300 diputados son electos sobre la base de la pluralidad y 200 conforme a la representación proporcional. Estos últimos son seleccionados de una lista cerrada, lo que aumenta el papel del seleccionador. Aunque en el caso de los 300 diputados electos conforme al principio de la pluralidad los representantes están más ligados a los votantes, la imposibilidad de obtener la nominación sin el apoyo de un partido y la cláusula de la no reelección inmediata disminuyen la importancia de los votantes y aumentan la de los postuladores.

²⁷ El papel de los miembros de los partidos en la selección de los candidatos gana importancia cuando se lleva a cabo una variedad de elecciones primarias entre los afiliados al partido; tal ha sido el caso del PRD en algunos procesos de selección. Es necesario mencionar que a partir de 1998 el método de las primarias —abiertas o cerradas— ha comenzado a ser utilizado de manera más o menos generalizada por el PRI.

²⁸ Véase en Langston (1996) un estudio sobre las reglas formales de la selección de candidatos.

A pesar de que México cuenta con un sistema que otorga al postulador una función de capital importancia y coloca en sus manos una herramienta de gran eficacia para aplicar la disciplina, podemos predecir que la apertura del sistema a la competencia no sólo afectará la fuerza del postulador sino que incluso puede alterar la posición del jefe del poder ejecutivo como el "postulador supremo".

El aumento de la competencia está destinado a alterar tanto el control de la selección de candidatos como la disciplina, por dos razones principales. La primera, porque la "opción de salida" puede ser usada inmediatamente si un miembro del PRI no se ve bendecido con la postulación; la segunda, porque, en un contexto de competencia, el postulador se ve obligado a seleccionar a un candidato con buenas posibilidades de éxito electoral, esto es, se ve constreñido por las preferencias esperadas de los votantes. Los cambios del sistema político mexicano son todavía muy recientes para que produzcan conclusiones definitivas, pero existen algunas pruebas empíricas de que estos argumentos son realmente aplicables.

Como antes se dijo, la opción de salida ha sido elegida por un considerable número de priístas durante los últimos diez años.²⁹ Aunque la salida del partido no siempre tiene su explicación en el fracaso en obtener la postulación, ésta ha sido la razón predominante de las renunciaciones más recientes al PRI. Tal fue el caso de Raúl Castellanos (Oaxaca), Juan José Roca, Juan José Rodríguez Pratts, Manuel López Obrador (Tabasco), Rosa María Martínez Denegri, Guillermo del Río, Yolanda Valladares, Layda Sansores (Campeche), Iván Camacho (Chiapas), Luis Eugenio Todd (Nuevo León) y José Ortiz Arana (Querétaro). Todos ellos eran líderes locales del PRI que tenían en promedio 17 años de afiliación y participación en el partido. A esos casos es necesario añadir el grupo encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas (originalmente la Corriente Democrática del PRI, y ahora PRD), que se separó del PRI en 1987, supuestamente por un desacuerdo de su grupo con los procesos de postulación del partido.³⁰ Finalmente, Manuel

²⁹ Una investigación detallada del semanario *Proceso* sobre el periodo de 1987 a 1996 arroja una cifra de aproximadamente 30 000 priístas desertores. La cifra está muy inflada, pues incluye no sólo a los priístas que habían participado regularmente en el partido (lo que se llama militantes) sino también a los simpatizantes o a las "clientelas" de los líderes del partido que salieron del PRI y afirman que sus seguidores también van a abandonarlo. Los ejemplos de este tipo de deserciones son los 5 000 priístas de Tabasco que supuestamente abandonaron el PRI cuando Manuel López Obrador renunció al partido y se afilió al PRD, o los 4 000 que abandonaron el PRI cuando José Mendoza se vio favorecido sobre Irma Piñeiro en Oaxaca (*Proceso*, 1994).

³⁰ Son varias las explicaciones de las causas de esa importante escisión del PRI. Las más coherentes son las de Bruhn (1993) y Garrido (1993).

Camacho, el antiguo regente de la ciudad de México, se separó del PRI cuando no logró obtener la candidatura a la presidencia y ahora ha formado su propio partido político.

En lo que respecta a la nominación de los candidatos a gobernador, también es reveladora la comparación entre los periodos de Salinas y Zedillo. Centeno (1994, pp. 91, 92 y 169) demuestra que, aun antes de las elecciones de 1991, casi un tercio de los gobernadores había trabajado con Salinas en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) y en la Secretaría de Programación y Presupuesto antes de 1988 y tenían lazos personales estrechos con él. Zedillo enfrentó cinco elecciones a gobernador en 1995 (Jalisco, Guanajuato, Yucatán, Baja California y Michoacán) y siete más en 1997 (San Luis Potosí, Colima, Campeche, Sonora, Nuevo León, Querétaro y, por primera vez en la historia posterior a la Revolución, el propio Distrito Federal). Ninguno de los candidatos que compitieron por las gubernaturas en 1995 y 1997 pertenecía a la camarilla de Zedillo, trabajaba para él en los años anteriores o formaba parte de su red personal. Lo mismo puede decirse acerca de la destitución de gobernadores: mientras que Salinas estableció un récord en la destitución de gobernadores, se dice que Zedillo no fue capaz de destituir al gobernador Madrazo de Tabasco, a pesar de una intensa campaña en los medios de comunicación en su contra y de las fuertes pruebas en relación con el fraude en el proceso electoral que le aseguró la gubernatura.

Es posible interpretar estos acontecimientos de varias maneras. Una consiste en que, en vista de la apertura del sistema y con el propósito de obtener el mayor número posible de votos, el presidente mismo tomó una decisión personal, si no para democratizar el proceso de selección, al menos para permitir más libertad de acción al aparato del PRI, especialmente en escala local. Esta interpretación se basa en las repetidas afirmaciones del presidente respecto a la "sana distancia"³¹ entre el PRI y el jefe del poder ejecutivo y la idea de que él no impondría "directrices" al partido desde Los Pinos.³²

Otra interpretación es que Zedillo ya no cuenta con el poder para imponer a los candidatos de su gusto y que, si lo hiciera, enfrentaría

³¹ La idea de que el presidente debía mantener una "sana distancia" del PRI fue propuesta por Zedillo en una reunión con los presidentes de los consejos estatales el 3 de agosto de 1994, pero tiene su origen en un discurso que dio Colosio el 6 de marzo de ese mismo año, en el que exigía que el gobierno dejara de asumir responsabilidades que sólo pertenecían al partido (Colosio, 1994).

³² Discurso de Zedillo en la XVII Asamblea Nacional del PRI (1996).

una rebelión de los diferentes sectores del partido. Este argumento fue sostenido por los periodistas y analistas políticos cuando Cervera Pacheco (considerado de línea dura y candidato antidemocrático) "ganó" la postulación a la gubernatura de Yucatán y, más recientemente, cuando Manlio Fabio Beltrones (febrero de 1997), el actual gobernador de Sonora, pudo imponer a su propio candidato (López Nogales) en contra de Bulmaro Pacheco, quien era considerado el candidato del "centro", y cuando el candidato local (González Kuri) logró la postulación a la gubernatura de Campeche en contra de Carlos Sales, a quien favorecía Zedillo.

Estos pocos ejemplos demuestran que el antes incuestionable poder del presidente para elegir e imponer candidatos de su gusto se ha erosionado.³³ Más aún, el hecho de que los gobernadores electos del PRI no consideren que deben sus cargos a Zedillo arroja algunas dudas sobre la perspectiva de que los gobernadores se muestren tan complacientes con los deseos del jefe del poder ejecutivo en el futuro como lo habían hecho en el pasado. Las bases para sostener el complaciente comportamiento y la disciplina tradicionales que los gobernadores han mostrado frente al jefe del poder ejecutivo están desapareciendo rápidamente.³⁴

Otras pruebas de la cambiante relación entre el ejecutivo y el partido pueden extraerse de la Asamblea General del PRI de septiembre de 1996. Existe cierta controversia respecto a qué fue lo que realmente ocurrió en esa asamblea,³⁵ pero el resultado final claro fue que el partido impuso un cierto número de restricciones al proceso de postulación de los candidatos y a los requisitos que éstos deben cumplir antes de ser postulados.

La resolución general más importante de la asamblea respecto a la selección de los candidatos fue que para llegar a ser candidato a la presidencia o a una gubernatura, un miembro del PRI debe haber ocupado un cargo en la propia estructura del partido y haber tenido anteriormente un cargo de elección popular.³⁶ Lo anterior no significa

³³ Hablo deliberadamente de erosión, antes que de debilitamiento de ese poder, porque existen ejemplos importantes de que la voluntad del presidente sigue prevaleciendo sobre la de su partido; el más notable de ellos es, sin duda alguna, la reciente designación del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI: Mariano Palacios Alcocer.

³⁴ Esta cuestión es de capital importancia, porque todos los gobernadores forman parte del Consejo Político Nacional y, desde las reformas a los estatutos del partido en septiembre de 1996, ese cuerpo está a cargo de la selección del futuro candidato del PRI a la presidencia del país.

³⁵ Véase en González Compeán (1996) un análisis de la asamblea.

³⁶ El artículo 144 de los nuevos estatutos establece que los candidatos a la presidencia del país y a las gubernaturas de los estados deben demostrar que han "sido cuadros del partido, líderes del partido y que han tenido un cargo de elección popular a través del partido, así como diez años de militancia" (PRI, 1996).

necesariamente que el jefe del poder ejecutivo haya sido despojado de su derecho no escrito a ser el “elector” último, pero sí ha reducido definitivamente el universo del que puede elegir y, más aún, las posibilidades de que los llamados tecnócratas —o personas ajenas al partido— lleguen a los cargos más importantes en el poder ejecutivo.³⁷

Con todo, debe hacerse notar que los propios métodos de selección no cambiaron y que la autoridad formal última para postular candidatos sigue residiendo en el Comité Ejecutivo Nacional, pues ese órgano del partido es el que debe aprobar y autorizar las convocatorias para la selección de candidatos (artículo 153) a todos los cargos de elección popular. En todo caso, existen señales que apuntan hacia el fortalecimiento futuro de la estructura del partido o, como Colosio lo habría deseado, a que el partido “asuma las responsabilidades que le pertenecen”.

Las reglas externas —las leyes electorales del país—, así como las reglas del partido, siguen permitiendo que exista un papel predominante para un “seleccionador” que cuente con las herramientas necesarias para generar la disciplina. Las reglas internas del partido siempre han dado al Comité Ejecutivo Nacional el control formal sobre la selección de candidatos; sin embargo, a través de las reglas no escritas del sistema del PRI, ese control pasó en la práctica al jefe del poder ejecutivo y constituyó una de las bases de la estabilidad dentro del PRI y de la disciplinada sumisión al ejecutivo mostrada por el partido. Con los cambios en el sistema de competencia electoral, se han establecido las condiciones para que el partido asuma su función de determinar quiénes serán los candidatos y, así, transformar su anterior subordinación al presidente.

Si bien algunos analistas han puesto en tela de juicio la importancia del nuevo contexto de competencia en los recientes cambios del PRI³⁸ y en las relaciones entre el partido y el ejecutivo, he buscado demostrar la importancia primordial de esos factores. Incluso el resultado de la XVII Asamblea Nacional del PRI sería incomprensible si no se tomaran en consideración la creciente competitividad del sistema y los muy serios desafíos electorales que ha enfrentado el PRI durante el tiempo transcurrido desde que Zedillo asumió la presidencia en diciembre de

³⁷ Estos candados, junto con la resolución de abandonar el “liberalismo social” —el legado ideológico de Salinas al partido— y volver al “nacionalismo revolucionario”, se consideran victorias de los políticos sobre los tecnócratas.

³⁸ Hernández (1996) sostiene que la principal variable que explica los cambios recientes y las dificultades que enfrenta el PRI es la falta de claridad del presidente para manejar el partido.

1994. En 1995 el PRI perdió tres de cinco gubernaturas y, durante los procesos electorales locales de 1996, "sólo" obtuvo 47.6% del total de los votos, en contra de 52% de la oposición.³⁹ El resultado de las elecciones de julio de 1997 produjo el primer gobierno dividido en la historia posterior a la Revolución y el PRI sufrió la derrota en tres de las siete gubernaturas en disputa.

En una situación con una mayoría que está lejos de ser cómoda, el comportamiento de los legisladores del PRI resulta de capital importancia. La falta de disciplina puede complicar y comprometer la voluntad del ejecutivo; puede poner un freno a la fuerza del presidente.⁴⁰ Así como los partidos de oposición ganan poder de negociación una vez que la competitividad les permite alcanzar los cargos de elección, lo mismo ocurre con los legisladores. Como ninguna otra evolución política, ésta está destinada a alterar el equilibrio de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

3. Conclusiones

Las facultades constitucionales no nos permiten calificar al presidencialismo mexicano como excepcional. Tampoco nos permiten diferenciar entre el periodo de hegemonía del PRI y el periodo más reciente en el que el partido del presidente ha perdido las abrumadoras mayorías de las que solía disfrutar. La verdadera diferencia entre México y otros sistemas ha sido siempre la naturaleza del sistema de partidos, que en México se basaba en la inexistencia de competitividad del sistema político o, para decirlo con mayor dureza, en la inobservancia del principio de soberanía electoral.

Durante lo que podríamos llamar el periodo clásico, en México existió un sistema de partido casi único que garantizaba mayorías muy numerosas al partido del presidente. Ello, combinado con un grado extremadamente alto de disciplina a causa de los, también, extremadamente fuertes poderes partidistas, dio como resultado un equilibrio de poder que se inclinaba en favor del ejecutivo, a tal grado que la acción autónoma del Congreso quedaba realmente anulada.

Las transformaciones todavía menores (pero potencialmente

³⁹ "El descalabro priísta en 1996", *Reforma*, 28 de diciembre de 1996.

⁴⁰ Véanse en Mainwaring (1997) y en Crisp (1997) dos estudios de caso (Brasil y Venezuela) reveladores de la relación entre la fortaleza presidencial y la disciplina partidista.

grandes) observadas en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo han sido más la consecuencia de la apertura del sistema político-electoral que de un verdadero cambio en las facultades formales de esas dos ramas del gobierno. De 1978 a 1996 México ha promulgado seis reformas electorales y cada una de ellas (con algunas excepciones) ha tenido el efecto de acercarse al ideal de democracia electoral y de alterar sustancialmente el sistema de partidos y la estructura de las oportunidades políticas del país y, por lo mismo, de alterar los poderes partidistas del presidente.

Aunque las facultades formales otorgadas a cada rama del gobierno no han cambiado marcadamente, las reformas político-electorales han tenido el efecto de alterar la capacidad del presidente y el Congreso para desplegar las facultades que les otorga la Constitución y han modificado los incentivos de los legisladores para comportarse de una manera complaciente hacia el poder ejecutivo. Como resultado, muy probablemente hemos visto el final de los congresos subordinados.

Apéndice 1. Las facultades constitucionales del Congreso

Económicas

- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, las instituciones de crédito y sociedades de seguros, los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.
- Establecer contribuciones especiales sobre la energía eléctrica, el tabaco, la gasolina y otros productos derivados del petróleo, los cerillos y fósforos, los productos del maguey, la explotación forestal y la cerveza.
- Crear y suprimir empleos públicos y señalar sus dotaciones.
- Dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; aprobar esos mismos empréstitos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- Legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, servicios financieros; establecer el Banco de Emisión Único y expedir las leyes del trabajo.

- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.
- Revisar la cuenta pública (Cámara de Diputados), que el poder ejecutivo deberá someterle anualmente.
- Examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos (Cámara de Diputados).

Político-administrativas

- Expedir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades de las tres ramas de gobierno.
- Admitir nuevos estados a la unión federal y formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
- Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, excepto en lo reservado a la Asamblea de Representantes.
- Expedir el reglamento de gobierno del Distrito Federal.
- Legislar en lo relativo a la deuda pública del Distrito Federal.
- Conceder licencia al presidente de la república.
- Constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la república, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.
- Aceptar la renuncia al cargo del presidente de la república.
- Declarar la guerra.
- Aprobar la suspensión de garantías declarada por el presidente en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro acontecimiento que pueda poner a la sociedad en un peligro grave.
- Expedir leyes para regular la organización, mantenimiento y servicio del ejército, la marina y la fuerza aérea nacionales.
- Dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.

Sociales

- Establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica.
- Expedir leyes y coordinar acciones en cuestiones ecológicas.

Judiciales

- Definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que deban imponerse.
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio los delitos o faltas de los servidores públicos en los términos que la Constitución expresamente designe.
- Expedir leyes que instituyen tribunales de lo contencioso-administrativo.

De vigilancia y sobre nombramientos

- Ratificar los nombramientos de procurador general de la república, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales (senado).
- Designar los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una lista que le someta el presidente (senado).
- Revisar por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, la observación estricta del ejercicio del presupuesto aprobado (Cámara de Diputados).
- Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda (Cámara de Diputados).
- Nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda (Cámara de Diputados).
- Crear comisiones que investiguen el desempeño de las agencias descentralizadas y las empresas paraestatales.

Apéndice 2. Formatos presidenciales de América Latina

	<i>Tipo de elección (directa/indirecta)</i>	<i>Periodo (años)</i>	<i>Reelección</i>	<i>Vice-presidencia</i>	<i>Asamblea (unicameral/bicameral)</i>	<i>Periodo de la asamblea (años)</i>	<i>Estipulaciones para la reelección</i>	<i>Periodo de los diputados</i>	<i>Estipulaciones para la reelección</i>	<i>Periodo de los senadores</i>	<i>Estipulaciones para la reelección</i>
Argentina	Directa	4	Sí	Sí	2	—	—	4	Sí	6	Sí
Bolivia	Directa ^a	4	No inmediata	Sí	2	—	—	5	Sí	5	Sí
Brasil	Directa	4	No inmediata	Sí	2	—	—	4	Sí	8	Sí
Chile	Directa	6	No	No	2	—	—	4	Sí	8	Sí
Colombia	Directa	4	No	Sí	2	—	—	4	Sí	4	Sí
Costa Rica	Directa	4	No inmediata	Sí ^c	1	4	No inmediata	—	—	—	—
Ecuador	Directa	4	No	Sí	1	4 ^b	Sí	—	—	—	—
El Salvador	Directa	5	No	Sí	1	3	Sí	—	—	—	—
Guatemala	Directa	5	No	Sí	1	4	Sí	—	—	—	—
Honduras	Directa	4	No	No	1	4	Sí	—	—	—	—
México	Directa	6	No	No	2	—	—	3	No inmediata	6	No inmediata
Nicaragua	Directa	6	Ilimitada	Sí	1	5	Sí	—	—	—	—
Panamá	Directa	5	No inmediata	Sí ^c	1	5	Sí	—	—	—	—

Paraguay	Directa	5	Ilimitada	Si	2	—	—	5	Si	5	Si
Perú	Directa	5	Si	Si ^c	1	5	Si	—	—	—	—
República Dominicana	Directa	4	Ilimitada	Si	2	—	—	4	Si	4	Si
Uruguay	Directa	5	No inmediata	Si	2	—	—	5	Si	5	Si
Venezuela	Directa	5	Después de 10 años	No	2	—	—	5	Si	5	Si

Fuentes: Mainwaring y Shugart, 1997; y Cárdenas, 1997.

^a En caso de que no haya mayoría absoluta, el Congreso elige al presidente entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos.

^b Cuatro años en el caso de los diputados federales y dos en el de los diputados provinciales.

^c Dos vicepresidentes.

Apéndice 2 (concluye)

	Poder de veto (A, B) ^d	Referéndum/ iniciativa popular		Presentación de proyectos de ley	Presentación exclusiva	Decreto	Aprobación del gabinete	Destitución de los miembros del gabinete		
		Anulación	Referéndum/ iniciativa popular					Presentación de proyectos de ley	Presentación exclusiva	Decreto
Argentina	A/B	2/3 de ambas	Sí	Sí	No prevista	Sí	No	Sí	No	Sí
Bolivia	A	2/3	No prevista	Sí	Sí ⁱ	Sí ^e	No	No	No	Sí
Brasil	A/B	Mayoría absoluta de ambas	Sí ^f	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Chile	A	2/3	Sí ^e	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Colombia	A/B	Mayoría absoluta de ambas	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Costa Rica	A/B ^h	2/3	No prevista	Sí	Sí ^j	Sí ^e	No	No	No	Sí
Ecuador	A/B ^g	2/3	Sí	Sí	Sí ^j	Sí	No	Sí	No	Sí
El Salvador	A	2/3	No prevista	Sí	No prevista	Sí	No	No	No	Sí
Guatemala	A	2/3	Sí ⁱ	Sí	Sí ^j	No	No	Sí ^k	No	Sí
Honduras	A/B	2/3	No prevista	Sí	No prevista	Sí	No	No	No	Sí
México	A/B	2/3 de ambas	No prevista	Sí	Sí ^j	Sí ^e	No	No	No	Sí
Nicaragua	A/B	Mayoría absoluta	No prevista	Sí	Sí ^j	Sí ^l	No	No	No	Sí
Panamá	A/B	2/3	No prevista	Sí	Sí	Sí ^m	No	No	No	Sí

Paraguay	A/B	Mayoría absoluta de ambas	No prevista	Sí	Sí ^f	Sí	No	No	Sí
Perú	A/B	Mayoría simple	No prevista	Sí	Sí ^f	Sí ^e	No	Sí	Sí ⁿ
Rep. Dominicana	A	2/3	No prevista	Sí	Sí ^f	Sí	No	No	Sí
Uruguay	A/B	3/5 de ambas	Sí ^h	Sí	Sí	Sí ^m	No	Sí	Sí ⁿ
Venezuela	A/B	2/3 de ambas	No prevista	Sí	Sí ^f	Sí ^e	No	No	Sí

^d A = paquete, B = parcial.

^e Sólo por delegación.

^f Iniciativa avalada por las firmas de 1% del electorado, distribuido en por lo menos cinco estados, con no menos de 0.03% de los votantes en cada uno de ellos.

^g El presidente puede convocar a plebiscito para decidir sobre las cuestiones de desacuerdo entre él y el Congreso.

^h Con excepción del presupuesto.

ⁱ Organizado por la Suprema Corte.

^j Proyecto de presupuesto anual, exclusivamente.

^k Si el presidente apela, se requiere una mayoría de 2/3 para aprobar la destitución.

^l Sólo en el caso de cuestiones fiscales y administrativas. Mientras la Asamblea esté en receso, el ejecutivo asume facultades legislativas delegadas.

^m La facultad para expedir decretos se limita a la ley de ingresos y al presupuesto anual.

ⁿ Durante los primeros cuatro años.

^o 25% de los votantes registrados puede solicitar un referéndum en contra de alguna ley (con excepción de las leyes fiscales y las iniciativas de ley presentadas exclusivamente por el ejecutivo) durante el año posterior a la aprobación de la ley.

Referencias bibliográficas

1. Libros y artículos

- Barquín, Manuel (1987), *La reforma electoral de 1986-1987 en México: retrospectiva y análisis*, Cuadernos de Capel núm. 22, Costa Rica, Capel.
- Becerra, Galindo, Palma y Woldenberg (1996), *Así se vota en la República*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A. C.
- Béjar, Luisa (1995), *El papel de la legislatura en el sistema político mexicano (1964-1978)*, tesis doctoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bruhn, Kathleen (1993), *Taking on Goliath: The Emergence of a New Cardenista Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, tesis doctoral, Universidad de Stanford.
- Campos, Emma (1996), "Los legisladores del PRI de 1934 a 1977: La perversidad de la no reelección", ensayo presentado en el seminario "La no reelección consecutiva en el Congreso: sus efectos en el sistema político mexicano", 11 y 12 de marzo, México.
- Cárdenas, Jaime (comp.) (1997), *La actualidad constitucional en América Latina*, México, ProLiber.
- Carpizo, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo (comps.) (1984), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Casar, Ma. Amparo (1998), *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*, Documento de trabajo núm. 83, México, División de Estudios Políticos, CIDE.
- (1997), *The Sources of Presidential Authority in Post-Revolutionary Mexico*, tesis doctoral, King's College, Universidad de Cambridge.
- Centeno, Miguel Ángel (1994), *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Crespo, José Antonio (1996), *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales en México*, México, Porrúa.
- Crisp, Brian (1997), "Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela, 1958-1995", en Mainwaring y Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, The Cambridge University Press.
- Garza, Rudolph de la (1972), *The Mexican Chamber of Deputies*, disertación presentada como parte de los requisitos para obtener un posgrado en la Universidad de Arizona.
- Garrido, Luis Javier (1993), *La ruptura: la Corriente Democrática del PRI*, México, Grijalbo.
- Gómez Tagle, Silvia (1990), *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES, México, El Colegio de México.
- González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, Era.

- González Compeán, Miguel (1996), *La Asamblea del PRI: México bronco, México manso* (mimeografiado).
- Goodspeed, Stephen S. (1955), "El papel del jefe del ejecutivo en México", *Problemas agrícolas e industriales en México*, vol. VII, núm. 1, enero-marzo, pp. 13-209.
- Hernández, Rogelio (1996), "El PRI entre la competencia electoral y la indefinición presidencial", ponencia presentada en el taller *Stability and Change in the Mexican Party System*, Londres, 28 y 29 de noviembre.
- Langston, Joy (1996), "Why Rules Matter?: The Formal Rules of Candidate and Leadership Selection in the PRI, 1978-1996", documento de trabajo núm. 54, México, División de Estudios Políticos, CIDE.
- Lujambio, Alonso (1995), *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (1991), *Towards an Ambiguous Democracy. Electoral Laws and Democratization Process in Mexico* (mimeografiado).
- Mainwaring, Scott (1997), "Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, The Cambridge University Press.
- Martínez Gallardo, Cecilia (1998), *The Evolution of the Committee System in the Chamber of Deputies, 1842-1997*, tesis para obtener el título de licenciado en ciencia política, ITAM.
- Molinar, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.
- Morgenstern, Scott (1997), *The Selectoral Connection: Electoral Systems and Legislative Cohesion*, México, CIDE (mimeografiado).
- Nacif Hernández, Benito (1995), *The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non Consecutive Reelection*, disertación doctoral, Universidad de Oxford.
- Orozco Henríquez, Jesús J. (1993), "Comentario al artículo 49 de la Constitución", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México/Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Colección Popular de la ciudad de México), pp. 213-233.
- (1988), "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1-148.
- Proceso*, núm. 915, 16 de mayo de 1994.
- Reforma* (1997), varias fechas.
- Rodríguez Araujo, Octavio (1985), "Partidos políticos y elecciones en México", *Revista Mexicana de Sociología*, año 47, núm. 1, enero-marzo.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies:*

- Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, The Cambridge University Press.
- Ugalde, Luis Carlos (1996), "El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados en México", ensayo presentado en el seminario *La no reelección consecutiva en el Congreso: sus efectos en el sistema político mexicano*, México, 11 y 12 de marzo.
- (1997), "La aprobación del presupuesto: el poder de la bolsa, 1970-1997", *Perfiles latinoamericanos*, junio.
- Weldon, Jeffrey (1998), *The Metaconstitutional Presidency in Mexico and Legislative Delegation on the Budget*, artículo preparado para el seminario "Legislatures in Latin America: Comparative Perspectives", Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 6 al 8 de febrero.
- (1997), "El crecimiento de los poderes meta-constitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho, su desempeño legislativo, 1934-1946", *Diálogo y Debate de la Cultura Política*, año 1, núm. 1, abril-junio.
- Wilkie, James W. (1967), *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, University of California Press.

2. Documentos oficiales

- Colosio, Luis Donaldo (1994), intervención en el LXV Aniversario del PRI, 6 de marzo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1997), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México/Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Colección Popular de la ciudad de México).
- Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, 8 tomos, México, FCE/Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial.
- Cuadernos de Apoyo, SIID (1994 y 1997), Comisión de Biblioteca e Informática, Cámara de Diputados, México, junio de 1994 y julio de 1997.
- Estadísticas de las elecciones federales* (1994 y 1997), Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Instituto Federal Electoral, México.
- La Voluntad de Nuestro Pueblo* (1994), Memoria de la LV Legislatura, Cámara de Diputados, México.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación* (1963), México, 28 de diciembre.
- Memoria del primer periodo ordinario de sesiones* (1998), Cámara de Diputados, México, septiembre.
- Memoria del proceso electoral federal de 1991* (1991), Instituto Federal Electoral, t. IV, vols. 4-5, México.
- PRI (1996), *Documentos básicos*, Comité Ejecutivo Nacional, PRI, México.
- Zedillo, Ernesto (1996), intervención en la XVII Asamblea del PRI, 22 de septiembre.