



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA  
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**Poder Legislativo y transición Democrática.  
El caso de México en perspectiva comparada**

Tesis para obtener el grado de Doctor en  
Ciencias de Gobierno y Política

Presenta: Hervey Rivera González

Dr. César R. Cansino Ortíz  
Director de tesis

*Enero, 2020*

INTRODUCCIÓN	3
--------------	---

## I

### CENTRALIDAD DEL CONGRESO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. LINEAMIENTOS TEÓRICOS

1. Centralidad del Congreso	14
2. Transición democrática	26
3. Un modelo explicativo	44
4. Aproximación al caso de México	64

## II

### EL CONGRESO MEXICANO ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

5. De la Revolución Mexicana a la consolidación autoritaria (1917-1946)	70
6. De la consolidación autoritaria a la crisis autoritaria (1946-1968)	93
7. De la crisis autoritaria al pluralismo limitado (1968-1988)	101
8. Del pluralismo limitado a la instauración democrática (1988-2018)	119

## III

### CENTRALIDAD DEL CONGRESO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

9. Marco normativo	151
10. Reformas político-electorales	156
11. Control legislativo	170
12. Iniciativas de políticas públicas	192

## IV

### CENTRALIDAD DEL CONGRESO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN PERSPECTIVA COMPARADA

13. El comportamiento comparativo de las variables	198
14. El modelo explicativo a prueba	205

CONCLUSIONES	211
--------------	-----

REFERENCIAS	214
-------------	-----

## INTRODUCCIÓN

Una aproximación inicial al tema de la presente investigación revela que la centralidad del Poder Legislativo en México durante la transición, más allá de haber sido la institución responsable de diseñar y aprobar las reformas político electorales, ha sido baja pues aquí, a diferencia de la mayoría de las transiciones democráticas registradas durante la “tercera ola de democratizaciones” (Huntington, 1993), el Congreso Mexicano nunca se transformó en Asamblea Constituyente, es decir, en la instancia responsable de discutir y aprobar una nueva Constitución acorde a la emergente realidad postautoritaria. Sin embargo, se requiere una investigación puntual para establecer con precisión, cómo ha evolucionado esa centralidad a lo largo de las etapas que comprenden la transición a la democracia en México. El periodo de estudio comprenderá el antes (previo a 1977) el durante (que abarca las etapas reformistas y de crisis) y el después (con la alternancia en el Ejecutivo y el regreso del PRI al gobierno federal, en el contexto de la transición).

Formal y legalmente, en un régimen democrático el Poder Legislativo lleva a cabo la presentación, discusión, dictaminación en comisiones y en su caso aprobación de iniciativas y reformas a las leyes. De igual manera, cumple con el principio de representación política en el Estado (Valencia, 2016). Esto me lleva a preguntar: ¿Qué tanto las grandes decisiones políticas en México se han originado o se han abordado en el Congreso? ¿Qué tanto Congreso a estado subordinado (marginal) o ha sido protagonista (central) en la vida política en México? Comparado con otras transiciones ¿Qué tipo de centralidad ha tenido el Congreso mexicano (alta, media o baja, constante intermitente)?

Dado que en el proceso de transición a la democracia en México se caracterizó por una serie de reformas a las leyes electorales y que no existieron las condiciones para convocar a una Asamblea Constituyente para acordar un nuevo ordenamiento normativo e institucional para el emergente régimen democrático, tal y como ocurrió en algunas de las

transiciones a la democracia acontecidas desde la década de los setenta en países de Europa del Sur y del Este, en Asia y en Latinoamérica (Grecia, España, Portugal, Polonia, la URSS, Hungría, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Rumania, Filipinas, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Chile; entre otras naciones). Considero entonces, que la centralidad del Congreso en México durante la transición ha sido reducida, es decir baja.

La pregunta que planteo en la investigación es: ¿cómo se ha comportado la centralidad del Congreso durante la transición democrática en México, es decir en cada una de sus etapas y qué factores explican dicho comportamiento, partiendo de la premisa que el legislativo no tuvo un rol central en la misma?

Mediante una serie de hipótesis investigaré la relación existente entre la centralidad del Congreso y la transición democrática en México, bajo la premisa de que el éxito de una transición a la democracia es directamente proporcional a una centralidad alta del legislativo; es decir, a una mayor centralidad del Congreso con respecto a los otros poderes e instituciones, mayores las probabilidades de que la transición a la democracia culmine con éxito (Liebert y Jerez, 1988). Cabe señalar que, además del estudio de caso, las hipótesis se controlarán en una aproximación con otros casos afines -Chile, Uruguay y Brasil- pero con variaciones en cuanto a la centralidad de sus Congresos durante sus respectivas transiciones.

Si en el antiguo régimen en México prevalecía el sometimiento del Legislativo al Ejecutivo por las facultades metaconstitucionales (Carpizo, 2004), por la hegemonía de un partido político y el control del Ejecutivo en las candidaturas, que dio como resultado una mayoría de legisladores en las Cámaras del entonces partido hegemónico en el gobierno, que controló por varias décadas el proceso legislativo; en la actualidad y a partir de la pérdida de mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de

Diputados en 1997 y la alternancia partidista en la Presidencia de la República en el año 2000, se prefiguró que en el nuevo régimen, con la alternancia y pluralidad, la centralidad del Congreso aumentó y esto es precisamente lo que es necesario investigar. Sostengo lo contrario, que no obstante la alternancia, el gobierno dividido y las reformas que ampliaron las facultades del Congreso, su centralidad continuó siendo baja.

Desde mediados del siglo XX los estudios sobre el Congreso en México, se centraron en las áreas jurídica e histórica (González, 1994), fue hasta mediados de la década de los setenta que las investigaciones se abordaron con un enfoque politológico (Lujambio, 1995, 1998, 2000).

Entre las líneas de investigación del Legislativo en el país identificamos: sus funciones frente a los otros poderes (Gil, 1994; Pérez, 2000; Ugalde, 2000; Béjar y Mirón, 2003; Espinoza y Weldon, 2007; Espinoza y Weldon, 2011), representación política, reclutamiento, disciplina partidaria, reelección (Dworak, 2003; Béjar y Waldman, 2004; Valencia, 2006; Béjar, 2004 y 2006; Rodríguez, 2015) el proceso de toma de decisiones y sus resultados (Molinar y Weldon, 2009; Puente, 2009 y 2017). Recientemente se incorporaron estudios sobre gobiernos divididos (Cansino, Ortiz y López, 1998; Casar y Marván, 2002; Puente, 2005 y 2009; Nacif, 2006 y 2006; Casar, 2008 y 2013), rendición de cuentas y transparencia (Ugalde, 2000; Crespo, 2001; Casar, Marván y Puente, 2009 y 2010; Patrón, 2014)<sup>1</sup>.

En 1979 en México la Cámara de Diputados del Congreso General (LI Legislatura), por primera ocasión, se eligieron legisladores de representación proporcional<sup>2</sup>, como resultado de la reforma política de 1977 (Carpizo, 1979), que propuso el sistema de

---

<sup>1</sup>Las temáticas se toman de Patrón (2014), el rastreo es del autor de este documento.

<sup>2</sup> “...se busca la elección de un número de representantes proporcional a los votos recibidos por el partido postulante, dentro del territorio sometido a las funciones del órgano elegido” (Espinoza, 2009, pág. 150).

representación mixto para otorgar legitimidad al Legislativo, incorporando a fuerzas políticas que hasta antes de esta reforma, difícilmente podrían ganar un espacio en el legislativo<sup>3</sup> en las elecciones de mayoría relativa. Esta reforma gradualmente se implementaría e impactaría a las legislaturas subnacionales.

La reforma política de 1977 otorgó por una década, preeminencia del partido hegemónico, hasta que en las elecciones de 1988, el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados.

En las elecciones intermedias de 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, se tuvo entonces un realineamiento en la división de poderes, hecho sin duda histórico que vislumbró una mayor injerencia y control del legislativo sobre el ejecutivo que no se había dado desde principios de siglo, desde 1917 hasta 1935 época en la que los Congresos desafiaban a los presidentes mexicanos (Weldon, 2007, pág. 179).

Algunos estudiosos del tema eran optimistas en sus apreciaciones acerca de Legislativo “... en la actualidad bien puede afirmarse que el centro de decisión política ha sido desplazado de su eje anterior, y que el aliciente principal en el esfuerzo de dar solución a los problemas de los mexicanos debe provenir ahora del Congreso de la Unión.” (Béjar, 2009, pág. 91).

Otros investigadores mantenían una postura distinta respecto a la evolución del Congreso en los nuevos tiempos que se vive, “incipiente aun, hacia un sistema multipartidario con mayor equilibrio entre poderes, sin embargo, el Congreso no parece tener una dirección clara sobre su nuevo papel y su futuro dentro del régimen” (Alvarado, 2009, pág. 119).

---

<sup>3</sup>Los diputados de partido antecedieron a los de representación proporcional y fueron un acuerdo temporal para otorgar representación a los partidos opositores.

El tema de gobiernos divididos comenzó a tomar atención de parte de especialistas, sobre todo a raíz de la alternancia en la presidencia de la república, “las instituciones heredadas del antiguo régimen no son totalmente compatibles con la situación política de pluralidad, autonomía y competencia que se vive en México. Se reconoce que la discrecionalidad, contradicción y obsolescencias del andamiaje legal mexicano están generando dificultades para construir acuerdos en un entorno de pluralidad y alta competencia política” (Ramírez, 2006, pág. 91)

En 2012 el denominado Pacto por México<sup>4</sup> que agrupó a los tres principales partidos políticos del país: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD); se acordó en la cúpula de los tres institutos políticos, una agenda que la opinión pública denominó “Reformas Estructurales”, cuyo punto de convergencia fue la discusión y aprobación de reformas constitucionales y de leyes secundarias en las áreas laboral, educativa, fiscal, energética, financiera, de telecomunicaciones y de competencias.

A lo largo del presente trabajo cuando menciono el término Congreso, invariablemente me refiero a Cámara de Diputados y el periodo de estudio inicia en 1977 como fecha de inicio de la liberalización del régimen, hasta 2018 por el triunfo de la izquierda política electoral y el fin del gobierno dividido.

---

<sup>4</sup>“Nuestro largo proceso de transición democrática debe culminar. Las diferencias políticas y la legítima aspiración de acceder al ejercicio del poder mediante el voto, no deben impedir que las diversas fuerzas políticas logren acuerdos que coloquen los intereses de las personas por encima de cualquier interés partidario. Necesitamos concentrar nuestras acciones en culminar la transición democrática y orientarla hacia las metas de bienestar social, libertad personal y seguridad a las que siempre hemos aspirado. El país requiere un pacto integral, profundo, de largo alcance que consolide a México como una democracia política y socialmente eficaz.” Pacto por México. (s.f.). Recuperado el 25/feb/16 en [pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf](http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf)

El Congreso mexicano ha tenido una escasa o nula centralidad durante la transición democrática debido a:

**a)** Una postura política renuente a los cambios, por parte de la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo y de actores económicos, sociales e intelectuales con un peso importante en México, derivó en una concepción limitada de la transición a la democracia en México, centrada únicamente en promover reformas de carácter político electoral y sin dar la atención a la apremiante transformación del ordenamiento político institucional en su conjunto.

**b)** En la alternancia del Poder Ejecutivo del año 2000, punto de inflexión de la transición a la democracia mexicana, el titular del Ejecutivo Federal desechó la propuesta de una amplia reforma constitucional, que emanó de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (CERE), porque no consideró necesario desmontar el andamiaje institucional del régimen anterior, al Presidente y a los subsecuentes, le resultó bastante provechoso y cómodo reproducir las mismas prácticas políticas de sus antecesores.

**c)** Si alguna vez el Congreso tuvo un mayor protagonismo fue en 1997 cuando por primera ocasión en la historia contemporánea del país, contamos con un gobierno dividido, que significó un avance en la pluralidad democrática, no obstante, la centralidad del Legislativo permaneció baja. El gobierno dividido propició una mayor autodeterminación del Legislativo respecto al Ejecutivo en su profesionalización y capacidad técnica, aunque esto no haya redundado en una mayor centralidad.

**d)** La existencia de una coalición política dominante –en el sentido de que esta es favorable a mantener un orden político y los valores tradicionales frente a las propuestas de cambio y reforma profunda- entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), que a su vez conformaron mayorías en la Cámara de Senadores y Diputados, impidieron que partidos de izquierda, en particular el Partido de la Revolución Democrática (PRD), pudiera concretar cambios profundos en la Constitución, no solo en materia político electoral, además de que la posición política de este partido, no concitó el suficiente respaldo electoral a su favor, para impulsar reformas de largo alcance.

**f)** Las reglas informales tienen una importancia similar a las reglas formales, el “peso de la tradición presidencialista”, es un factor muy importante en la relación del Legislativo con el Ejecutivo.

**g)** En las distintas etapas de la transición en México, los momentos de aumento de la centralidad del Congreso, son aquellos posteriores a las crisis, -económica, política y social- en 1976 (Reforma Política y LFOPPE), 1982 (devaluación del peso frente al dólar), 1989 (escisión del PRI y aparición del FDN), 1994 (levantamiento armado del EZLN, magnicidio del Luis Donaldo Colosio y devaluación del peso frente al dólar) 2007 (protestas postelectorales de AMLO); en los que el Congreso adquirió que dieron una centralidad de la que en esa coyuntura carecía el Legislativo.

En el capítulo 1 abordo teóricamente el concepto de centralidad del Congreso, que proviene de estudios del Parlamento en Europa, posteriormente en el capítulo 2 expongo los trabajos más relevantes de la transición a la democracia que proviene de la teoría del

cambio político que se consolidó como una importante línea de investigación de la Ciencia Política. En el tercer capítulo detallo el modelo que utilizaré para medir la centralidad del Congreso con sus variables e indicadores. En el capítulo 4 desarrollo una síntesis de los estudios sobre Congreso que se han efectuado en el país.

La evolución que propongo del Congreso en México lo delimito en su relación con el Ejecutivo, no pretende ser exhaustiva por lo que destacaré los sucesos más relevantes del primero. Estos cohortes históricas que propongo en a partir del capítulo 5 “De la Revolución Mexicana a la consolidación autoritaria (1917-1946)” se explica por una serie de eventos importantes que configuraron al sistema político mexicano en su conjunto: se fundó Partido Nacional Revolucionario (1929), posteriormente se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (1938), para finalmente consolidarse años más tarde como Partido Revolucionario Institucional (1946), el partido predominante que dominó el Congreso mediante una mayoría. En el capítulo 6 “De la consolidación autoritaria a la crisis autoritaria (1946-1968)” el régimen comienza a presentar el inicio de una crisis relacionada con un contexto internacional que tiene serias repercusiones en lo interno, el punto culminante es el movimiento estudiantil de 1968. El capítulo 7 “De la crisis autoritaria al pluralismo limitado (1968-1988)” es uno de los periodos más álgidos en la historia contemporánea del país pues entre problemas económicos, sociales y políticos la constante era la administración de los problemas. El capítulo 8 “Del pluralismo limitado a la instauración democrática (1988-2018)” es un periodo que vivimos un gobierno dividido y la alternancia en la presidencia de la república.

En el capítulo 9 “Marco normativo” sintetizo los cambios en la normatividad interna de la Cámara de Diputados que ha ido evolucionando al margen de los tiempos y cambios

políticos. Continúo con la exposición de la evidencia empírica con las variables reformas político-electorales, control legislativo e iniciativas de políticas públicas, que para mayor facilidad de lectura presento en cuadros con los datos sistematizados.

El último apartado lo dedico a ofrecer “El comportamiento comparativo de las variables” con los datos que expongo anteriormente y “El modelo explicativo a prueba” con los casos de otros países.

I

CENTRALIDAD DEL CONGRESO Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.

LÍNEAMIENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES

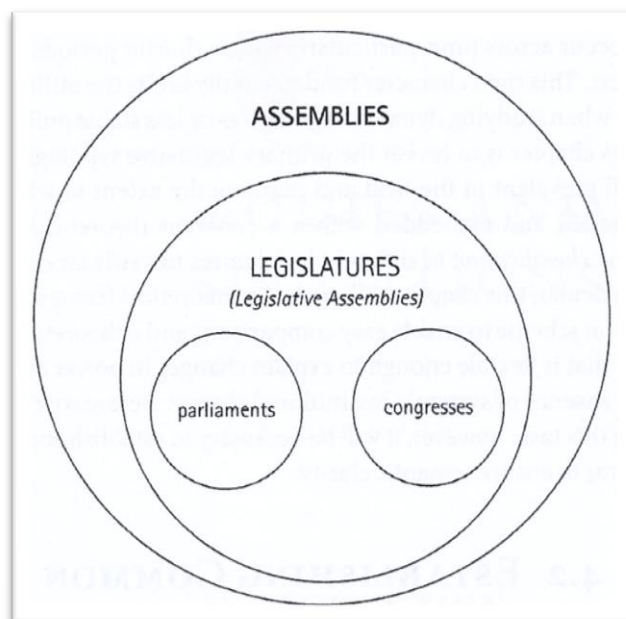
## 1. CENTRALIDAD DEL CONGRESO

Los términos Congreso y Parlamento identifican a aquellos cuerpos representativos que en un contexto democrático discuten, modifican y proponen reformas y leyes. En términos amplios se le denomina asamblea y en términos estrictos, legislatura (Kreppel, 2014, p. 83).

The local names for legislature include (in English translation) “Assembly”, “Diet”, “Congress”, “Parliament” and many more. The term “parliament”, which is sometimes used interchangeably with “legislatura”, has a different etymological root and points to a different set of activities with which legislatures tend to be associated —public deliberation, debate, transparency, and accountability (Martin, Saalfeld y Strom, 2014, pág. 1).

El siguiente esquema señala los conceptos de lo general a lo específico de las legislaturas que abordaremos conceptualmente:

FIGURA 1  
JERARQUÍA DE INSTITUCIONES



Fuente: Kreppel (2014, pág. 84)

Las funciones primarias de un congreso se dividen en: enlace, representación, control/vigilancia y elaboración de políticas.<sup>5</sup>En la primera función vinculan a los ciudadanos con el gobierno, son intermediarios entre los electores y el gobierno. En la función de representación (política) los assembleístas, para usar el término amplio señalado anteriormente, hacen suyas las opiniones, las perspectivas y los valores de los ciudadanos para transformarlas en leyes. En la función de control/vigilancia en el régimen presidencial se ejerce hacia el poder ejecutivo; en el parlamentario, con la moción de censura o procesar la cuestión de confianza del primer ministro. Finalmente, la función de elaboración de políticas varía según las características de cada sistema político de cada país, donde el margen de acción puede ser de tipo consultivo hasta el veto a propuestas del ejecutivo (Kreppel, 2014, págs. 85 a 87).

El término centralidad tiene su antecedente conceptual en el *indirizzo* político, que significa dirección o impulso políticos, el cual era ubicado teóricamente tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo (Giménez, 2008). Dicho concepto se remonta al medioevo, pero fue cobrando forma con el avance del liberalismo y los principios de la Revolución francesa, la consolidación de los Estado de derecho, la separación tripartita de poderes, aunque al final terminó asociándose conceptualmente con el Legislativo:

[...] ya en el periodo revolucionario, se señala la existencia de un “poder gubernativo” conceptualmente distinto del “poder ejecutivo” (así, en palabras de Sieyès, “le pouvoir executif est tout action, le gouvernement est tout pensée, celui-ci admet la délibération, l’autre l’exclut à toutdegrés de son echelle”), con el objetivo de invertir la situación del exceso de poder uncialmente concedido al Legislativo, donde al Gobierno no venía reconocida ni siquiera la facultad de iniciativa legislativa (*ibid.*, pág. 85).

---

<sup>5</sup> Esta división es parecida a la de Santamaría: representación, expresión, integración y control (1994, pág. 22).

Ya entrado el siglo XX, el *indirizzo* político se estableció con el advenimiento del Estado social moderno y democrático de Derecho, como una función de gobierno independiente al Ejecutivo. En la tradición alemana, la función ejecutiva no se limitaba exclusivamente a la aplicación de las leyes, por lo que el factor político también estaba presente en las decisiones de gobierno, es decir “la idea de la titularidad compartida de la dirección política del Estado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo” (*ibid.*, pág. 88), según los postulados de Ernst Friesenhahn, quien colocaba a ambos poderes como equivalentes, superando así la postura clásica de la supremacía del parlamento.

Para Tortolero (2015) el *indirizzo* político implica poderes de orientación, entre los que señala “la soberanía, el multipartidismo, la descentralización política y administrativa, las libertades individuales y sociales, los mecanismos de democracia directa, el sistema de separación de poderes. Todos estos, puestos en marcha por el intermediario de órganos constitucionales en equilibrio” (Tortolero, 2015, pág. 15).

Italia es el país donde el concepto *indirizzo* político se desarrolló en un primer momento con una influencia del régimen fascista, por lo que la dirección política recaía en el titular del Ejecutivo en lugar del Parlamento. De hecho, se pensaba que, dado el carácter plural y representativo del Parlamento, la actuación de un líder totalitario era necesaria, un centralismo en el que la doctrina constitucional y del derecho se alineó para otorgar elementos que permitieron la concentración del poder en una persona, por encima de otros órganos estatales: “A través de esta función de *indirizzo*, la actividad del gobierno se convertía en sinónimo de actividad del Estado, dentro de la cual, la práctica fascista pugnaba por la eliminación de los centros de imputación política fuera del poder del líder nacional” (*ibid.*, 2015, pág. 20).

Posteriormente, con la Constitución italiana de 1948, el concepto se democratizó y constitucionalizó (Giménez, 2008, pág. 90) según consta en su carta magna:

En el ordenamiento constitucional italiano, por lo demás, esta función (o actividad) encuentra su consagración positiva en diversos artículos de la Constitución italiana, respecto de contextos también diversos. En primer lugar, el art. 95 habla de la “política general” del gobierno (en manera bastante semejante a nuestro art. 97 CE) y cuando, siempre en referencia al Gobierno y a las facultades atribuidas al presidente del Consejo de ministros, se menciona la “unidad de indirizzo político y administrativo”. Asimismo, el art. 49 reconoce la participación de los partidos políticos en la determinación de la “política nacional” (Giménez, 2008, pág. 90).

El *indirizzo* político se transformó en la posguerra, en un marco constitucional, con pesos y contrapesos, para otorgar eficacia a las decisiones públicas:

Una vez asegurada la expresión de la soberanía, el electorado confía en el gobierno para expresar su propia voluntad. La noción de Estado de Derecho es pues concebida en términos de un Estado democrático. Bajo esta lógica, el control de la voluntad popular será coherente con la Constitución, en la medida en que el *indirizzo* de mayoría pueda ser delimitado jurídicamente (Tortolero, 2015, pag. 21).

En el nuevo orden democrático italiano el *indirizzo* político recayó en el Legislativo, a diferencia de otras doctrinas, como la alemana:

[...] no sólo se independiza de la esfera de la ejecución administrativa, sino que su contenido se determina con entidad suficiente incluso frente a las antiguas prerrogativas regias, y “en virtud de esta nueva justificación se postula para asumir las urgencias inminentes de la decisión política” (Giménez, 2008, pág. 90).

El *indirizzo* político en su concepción italiana es, en un sentido amplio, la función de dirección política al Estado en su conjunto, con un rasgo unificador: “dirección suprema del Estado” (Giménez, 2008, pág. 91).

Para Tortolero (2015) existen dos tipos de *indirizzo*, el constitucional y el *político de las mayorías*. El primero compete a toda institución sujeta de interpretación constitucional, “garantía, equilibrio y control de la constitucionalidad” (*ibid.*, pág. 16); el segundo, son las decisiones que se toman en el aparato de gobierno y legislativo en el régimen parlamentario, orientado por la mayoría y limitado por la oposición, minoría, que vigila su actuación.

¿Cómo llega el *indirizzo* político a la función parlamentaria? Por el constitucionalismo de izquierdas italiano que abreva a su vez del término “*centralità* del Parlamento” (Giménez, 2008, pág. 95).

La centralidad del Parlamento viene entendida a partir del propio hecho de que la Constitución sitúa este órgano precisamente como centro del sistema, “al inicio y al final del circuito”—en cuanto institución que encierra en sí todas las otras, no obstante, cada una de éstas tenga sus propias esferas (*ibid.*, pág. 96).

Se habla entonces de *indirizzo* parlamentario, que Giménez identifica como los actos en los que la asamblea interviene en las mociones de censura y confianza, o las orientaciones sobre políticas y en la práctica de vigilancia y control establecidos en los propios reglamentos del órgano legislativo italiano (*ibid.*, pág. 98).

En España, con un régimen parlamentario, el *indirizzo* político, o sea, el impulso o la dirección política, se diferencia del de Italia en que no implica ejecución de la Constitución, sino como función de gobierno: “[...] es más, parecería que este concepto tiene un alcance diverso (o incluso que se utiliza con sentidos distintos según la función de dirección política venga referida al Ejecutivo) o bien se refiera al Parlamento” (*ibid.*, pág. 99). El Congreso español tiene la función de vigilancia y control, similar al caso italiano, no obstante que la autora señala que recae en el gobierno la función de orientación política.

Es a nivel de las comunidades autónomas españolas donde el *indirizzo* político se encuentra más arraigado:

[...] en el tenor literal del art. 30.1 del Estatuto de Autonomía catalán de 1979 (art. 55.2 del Estatuto catalán según la versión actual), el cual, en este caso de manera expresa, atribuía dicha función a la Asamblea autonómica, al establecer que el Parlamento “impulsa y controla la acción política y de Gobierno”( *ibid.*, pág. 101)

¿Entonces en el caso de España la dirección política recae en el Parlamento o el Gobierno?

Para la mayoría de los autores, si bien no se discute que el Parlamento (y lo mismo cabría hacer extensivo a otros órganos constitucionales) posea ciertas facultades de dirección política, sí se le niega la titularidad de una propia función genérica de dirección política “que le habilite para sustituir al Poder Ejecutivo en aquellas tareas que, aun cuando aparezcan expresamente mencionadas en la Constitución, le corresponden, por conexión, o por la “naturaleza de las cosas” en virtud de la cláusula del artículo 97 CE” (*ibid.*, pág. 102).

En los regímenes presidenciales también es posible ubicar al concepto de *indirizzo*, ya que comparten con los parlamentarios el objetivo de otorgar estabilidad a los gobiernos y delimitar la responsabilidad política en los Parlamentos y la interrupción del mandato en el caso de los Presidentes.

Aún si ocasionalmente se han esbozado algunos intentos de adaptación de los mecanismos de responsabilidad política en el contexto latinoamericano, considero que la noción de *indirizzo* podría ofrecer un marco adecuado para describir la manera como se construyen las decisiones colectivas en general: sin importar si se trata de un régimen presidencial o parlamentario; ya sea que analicemos la cuestión desde un punto de vista procesal o estructural, un régimen legítimo exige, entre otras cosas, una condición previa de existencia: la noción de “no-tiranía” (Tortolero, 2015, pág. 17).

El concepto “centralidad” del Legislativo que propongo para la presente investigación se encuentra en trabajos que se han elaborado sobre los parlamentos en Europa, como el de

Liebert y Cotta (1990). El término significa “predominio y altos niveles de poder de decisión” (Liebert, 1990, pág.20), en este caso del legislativo.

Por centralidad del Congreso no se debe entender un poder por encima de otro, sino que adquiere relevancia cuando la capacidad del Legislativo para incidir en la vida política, económica, social, cultural, etcétera, contrasta con la de los poderes Ejecutivo y Judicial, los organismos autónomos, las entidades federativas y los municipios, entre otros:

[...] la centralidad y funcionalidad no permiten hablar de omnipotencia legislativa y de soberanía parlamentaria, sino de (re)conquista de una posición estratégica del Congreso Nacional en el régimen político, (re)conquista de la capacidad para cumplir grandes decisiones y dictar orientaciones, hallar un punto que interrelacione el sistema de los órganos representativos y los sujetos institucionales del país a identificar al Congreso Nacional como lugar de respuesta de las demandas que provienen de la sociedad civil. Con la expresión de raigambre itálica “centralidad” designamos la posición del Congreso Nacional en el cuadro de instituciones del Estado que entroncan con la dirección política de una sociedad, y que definen al régimen político y forma de gobierno, así como los matices del arreglo institucional imperante. Tal centralidad conecta con la tradicional funcionalidad de Congreso Nacional que excede a la Legislación misma, abriéndose a tibias, pero importantes formas de control político y a una función presupuestaria de creciente importancia” (Zúñiga, 2009, págs. 64 y 65).

La centralidad es el protagonismo que el Legislativo tiene con respecto a los otros poderes e instituciones. Este protagonismo tenderá a aumentar o disminuir debido a estas dos condiciones: *a)* los límites y los alcances institucionales que se encuentran establecidos en la Constitución y las leyes que se deriven de esta—formal normativa— y *b)* la composición de las mayorías y las minorías de las fuerzas políticas —representativas— como resultado de elecciones.

Las distintas aproximaciones al tema abordan primordialmente la centralidad de los Parlamentos, pero el análisis se puede extrapolar sin problemas al caso de los Congresos en gobiernos presidencialistas. Así, por ejemplo, Hix y Bjorn (2013) estudian el

empoderamiento del Parlamento Europeo, tomando a los partidos en su interior y el desempeño en las comisiones, y encuentran grandes coincidencias con la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos de América. La diferencia entre ambas instituciones radica en la “conexión electoral” entre los políticos y sus electores.

So far, the role of the European Parliament in the EU’s multicameral Legislative system and the internal politics of the European Parliament, based on parties and committees, look remarkably similar to the role of the House of Representative in the US system of government. Not surprisingly, many of the theoretical approaches and empirical techniques developed for understanding organization and behavior in the US Congress have been successfully applied to the European Parliament (pág. 184).

Blondel, por su parte, aborda el estudio de los Parlamentos, pero incluye a las legislaturas, las asambleas y los congresos, pues lo que le interesa es la capacidad de estos organismos de elaborar leyes y aprobarlas, así como de sostener el principio de la soberanía popular (Blondel, 1973, págs. 12 y 13). Una de las limitaciones de los Congresos que el autor señala es:

[...] beyond constitutional variations in power, limitations on the influence of a legislatures depend on the extent to which a variety of constraints operate. These fall naturally into two types. Some, which can be labeled internal, stem from the structure of the body itself, or from the characteristics of members; others, which can be labeled *external*, stem primarily from the extent of influence or even coercion which outside elements—manly the executive— can exercise on the legislature. Constitutional limitations are, in a sense part of the external constraints: although their complexity suggest that they must be examined separately their effectiveness depends on the strength of the executive and on its ability to rely on influence and authority (*ibid.*, pág. 45).

El tema sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido objeto de una amplia discusión en la que cada institución tiene delimitadas sus facultades legales y ejerce ciertas prácticas políticas que los definen y enfrentan:

A major dilemma in democratic regimes concerns a divergence between what representative assemblies do best and what executives must do if democracy itself is to function well. Assemblies or at least lower houses of assemblies are intended to be representative of the population. A typical democratic assembly is elected for the purpose of giving voice to the interests of giving voice to the interests of localities or the diversity of ideological or other partisan divisions in the polity and society. That is, assemblies are ordinarily expected to be parochial in nature. Executives, on the other hand, are charged with acting to address policy questions that affect the broader interests of the nation, as well as to articulate national goals (Shugart y Carey, 1992, págs. 3 y 4).

Liebert y Jerez (1988) abordan la revalorización del parlamento en algunas democracias de Europa del sur. Con evidencia empírica, los autores demuestran que, en el caso de Italia, la centralidad del parlamento se da como resultado de reformas a la normatividad interna; en España, con el triunfo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que lo llevó a contar con representación en las Cortes Generales; y en Portugal, con las modificaciones constitucionales que aumentaron los poderes formales en la Asamblea de este país (*ibid.*, pág. 95). “De ese modo, el parlamento pasó a ser, si no sede hegemónica del poder, sí al menos una ‘figura prominente y muy a menudo protagonistas de las escenas más importantes del drama político’” (Braga da Cruz y Lobo Antunes, 1987, pág. 95).

En ese momento, mediados de la década de los setenta, para los investigadores aun no estaba claro si esos cambios eran de índole coyuntural o institucional de manera permanente. El politólogo Philippe Schmitter ya había advertido que, en los procesos de transición a la democracia en los países de Europa y América Latina, los parlamentos ocupan el “lugar central” en la consolidación de la democracia (*ibid.*, pág. 96). Asimismo, establece que el parlamento sirve de “catalizador” en el cambio sistémico, como instancia de reglamentación, y que la institucionalización parlamentaria es muy importante en la democracia (*ibid.*, pág. 102).

Los parlamentos son considerados tan importantes en la medida que “encapsulan” el conflicto político y ganan capacidad de toma de decisiones con respecto a los problemas políticos urgentes, la neutralización de los militares y la reforma al orden jurídico heredado [...]. Por medio de su propia estructuración e institucionalización, los parlamentos contribuyen, si no a su establecimiento, sí a la reproducción del acuerdo democrático entre la élite (Di Palma, 1988, pág. 96).

Leonardo Morlino, uno de los especialistas en las transiciones es frecuentemente considerado para identificar la importancia de los parlamentos en las etapas del cambio político, sobre todo en aquellas en las que los partidos políticos constituyen la vía imprescindible para la consolidación democrática, lo cual puede concretarse en cinco escenarios: *a)* el parlamento es un espacio para regular y contener los conflictos; *b)* los parlamentos y los partidos políticos en pleno proceso de consolidación democrática se configuran en el *escenario central* en la toma de decisiones; *c)* el parlamento adquiere una *capacidad de decisión* en el que media, regula y resuelve los conflictos por vías pacíficas, y da paso a la construcción de otro orden jurídico distinto al régimen autoritario; *d)* los parlamentos ayudan a la estabilidad de los gobiernos y como asamblea representativa median en las relaciones con las fuerzas armadas; *e)* la agenda de los grupos de interés en el parlamento puede otorgar legitimidad al régimen (Morlino, 1986, pág. 100).

Una variable importante en las transiciones a la democracia de mediados y finales del siglo XX es el papel del Congreso en la Asamblea Constituyente que dará un nuevo ordenamiento al régimen democrático en ciernes.

[...] cuanto mayor sea el papel desempeñado por órganos de tipo parlamentario en la elaboración de la Constitución, y menor el papel de comisiones de técnicos y/o del gobierno, más probabilidades habrá de llegar a un contexto constitucional que, aunque sea menos coherente, exprese compromisos entre las diferentes posiciones y por lo tanto, más posibilidades de que la Constitución sea aceptada por todas las fuerzas políticas relevantes; asimismo, mayor será la probabilidad de que la Constitución esté más orientada hacia el parlamento que hacia el gobierno; y mayor será también el papel de las proclamaciones

reconducibles a principios democráticos frente a medidas más técnicas, con la probabilidad de despertar apoyo popular, tanto para la nueva Constitución como para el nuevo sistema de instituciones (*cfr.* Cotta, 1987, págs. 105 y 106).

¿Existe un equilibrio estable entre el parlamento y el gobierno? La respuesta es que no, porque también influye la conformación de mayorías y minorías en el interior de la institución de representación política. En una relación Ejecutivo-Legislativo de corte democrática, prevalecen los “frenos y contrapesos” (*check and balances*) en la que los poderes difícilmente pueden tener supremacía uno sobre otro.

Más allá de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo “el papel de los parlamentos durante la transición, y sobre todo en la etapa de la consolidación, trasciende con mucho el éxito de sus relaciones con el gobierno” (Santamaría, 1994, p. 9), por lo que, según las variaciones en las distintas etapas de la transición a la democracia, la centralidad —o protagonismo político— recaería en el parlamento o el gobierno (Santamaría, 1994, pág. 11). En el plano político, legal y simbólico el legislativo tiene, durante y después de la consolidación, una gran relevancia:

[...] sigue siendo la institución que representa en el plano simbólico la negación del régimen autoritario, el momento constitutivo de la democracia, ya que, a través suyo, recupera la nación su capacidad de expresarse, de definir un nuevo proyecto de convivencia colectiva, de integrar diferentes concepciones e intereses, de acotar un espacio para la canalización pacífica de sus diferentes tensiones y conflictos (Santamaría, 1994, pág. 12).

Siguiendo a Shugart y Carey existen tres tipos de poder para estudiar la relación entre el ejecutivo y el legislativo: *a)* Poderes legislativos del ejecutivo, *b)* Poderes ejecutivos de la legislatura y *c)* Poderes partidistas del ejecutivo (Shugart y Carey, 1992, pág. 85). Para efectos de mi investigación, me interesa ubicar los indicadores de los poderes ejecutivos de la legislatura, tales como la aprobación de nombramientos por parte

del presidente, citar a comparecencias a integrantes del gabinete, el inicio de un juicio político contra funcionarios del ejecutivo, la aprobación y las modificaciones al presupuesto, el proceso de las auditorías del órgano encargado de efectuarlas y las comisiones de investigación.

## 2. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

El siglo XX estuvo caracterizado por múltiples fenómenos de cambio y transformación que afectaron a prácticamente todos los países del mundo: revolución, procesos de descolonización, guerras mundiales, disputas ideológicas, transiciones democráticas... Estos procesos marcaron una época y en gran medida definieron el estado actual de la vida política, económica, social, cultural y tecnológica del presente siglo.

En el caso de las transiciones a la democracia se vivió un proceso amplio y extenso que abarco a muchas naciones que terminaron adoptando la democracia después de experimentar distintos tipos de dictaduras y/o regímenes autoritarios. En América Latina se presentaron transiciones democráticas después de una etapa muy cruenta de golpes de Estado y regímenes militares.

El estudio sistemático de estos procesos en todo el mundo ha dado lugar a una teoría consistente conocida como teoría del cambio político o de las transiciones. En una primera aproximación, una transición es “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” (O’Donnell y Schmitter, 1994, pág.19). Para Morlino, un régimen político se conforma con los acuerdos formales e informales que tiene la élite política de un país y la oposición para mantenerse y acceder al poder (Morlino, 2005, pág. 166)<sup>6</sup>; mientras que una transición de democrática sería “el periodo ambiguo e intermedio en que el régimen ha abandonado algunos caracteres determinantes del ordenamiento institucional anterior sin

---

<sup>6</sup> “Entendemos por ‘régimen’ el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos del gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso y los recursos o estrategias que puedan emplear para ganar tal acceso” (O’Donnell y Schmitter, 1994, pág. 118). “[...] la noción de régimen político sirve para dar cuenta de la manera específica como son organizados los poderes públicos, es decir, su modo de designación, sus competencias respectivas y las reglas jurídicas y políticas que gobiernan sus relaciones” (Hermet, Badie, Birnbaum y Brad, 1996, p. 238 *apud.*, *Diccionario Electoral*, 2017, págs. 931 y 932).

haber adquirido todos los caracteres del nuevo régimen que será instaurado” (*ibid.*, 2005, pág. 146).

Siguiendo con O`Donnell y Schmitter,

Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria [...] en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente, sino que, además, por lo general, son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores (O`Donnell y Schmitter, 1989, pág. 19).

En la teoría del cambio político encontramos las principales aportaciones sobre la transición a la democracia, que se define como:

[...] el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y las prácticas políticas se someten a discusión, están garantizadas por la constitución y respaldadas por la participación ciudadana (Cansino, 2000, pág. 27-28).

Para Cansino el núcleo de la transición democrática son las negociaciones, acuerdos y compromisos que establecen los actores “pero lo fundamental radica en que las fuerzas políticas y los grupos sociales clave son quienes pactan entre sí —ya sea de manera explícita o implícita— los términos mínimos para transitar a la democracia” (Cansino, 2002, págs. 88 y 89).

Este cambio, de regímenes no democráticos a democráticos, fue objeto de estudio de diversos investigadores, algunos de los regímenes no democráticos fueron conceptualizados como “autoritarios”. Linz define a estos como:

[...] sistemas políticos con un pluralismo limitado, no responsable, sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de los límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles (Linz, 1966 *apud*. Palma, 2000, pág. 61).

De esta manera, la transición a la democracia se efectúa en un periodo de tiempo incierto en un país, que por lo general era gobernado por una dictadura o un régimen autoritario, que comienza a presentar presiones y cambios para definir otro nuevo. En este proceso, los actores políticos con autoridad pretenden influir para incidir en las nuevas reglas e instituciones que adoptará el régimen en ciernes, y es precisamente aquí cuando las Asambleas Legislativas pueden adquirir una centralidad importante.

En prácticamente todas las transiciones ocurridas en América Latina y Europa del Este, en la segunda mitad del siglo pasado, los Congresos Nacionales, en el caso de que sean reconocidos en el ejercicio de sus facultades por parte de todos los actores políticos involucrados en la transición, tuvieron un papel muy relevante en el diseño e implementación del nuevo marco constitucional, que eventualmente sustituiría al antiguo e instauraría la democracia. Desde el propio régimen se propiciaría una apertura a actores que participarían en política.

El pluralismo limitado al que se refiere Linz no alude al reducido número de partidos políticos que un régimen autoritario consiente, sino que se manifiesta en otras características:

Dentro de los límites del pluralismo limitado varían las formas de participación política. Van desde la apatía política, pasando por formas de participación semipluralistas, elitistas, hasta llegar a una movilización intensamente organizada. Frecuentemente, la despolitización demuestra ser muy funcional, dado que una constante movilización de masas, dirigida por un partido, podría ser experimentada como una amenaza por los grupos dirigentes, como la burocracia, el ejército, la Iglesia y los grupos de interés (Linz, 2017, pág. 84).

Según Linz un régimen autoritario es estable y relajado, mientras que el totalitario tiende a ser expansivo y recurre constantemente a la movilización desde lo alto; mientras que el segundo cuenta con una “ideología” el primero solo posee una mentalidad; mientras el régimen autoritario no es omniabarcante, el totalitario pretende normar y regular la vida pública y privada en un país.

El autor identificó siete tipos de regímenes autoritarios:

- 1) *Tipo burocrático-militar*: dirigido por integrantes de las fuerzas armadas sin instituciones consolidadas.
- 2) *Corporativismo autoritario*: es la suma de intereses de un país en un conjunto de instituciones más formadas que el tipo burocrático-militar.
- 3) *Régimen autoritario de movilización en sociedades posdemocráticas*: los gobernantes establecen lazos afectivos con sus gobernados mediante formas controladas de participación y movilización.
- 4) *Regímenes de movilización poscolonial*: ubicados en países africanos que son gobernados por un líder y su partido.
- 5) *“Democracias” raciales y étnicas*: es el gobierno con prácticas democráticas de una minoría racial en un país, y se excluye a integrantes de esa minoría al gobierno y órganos de representación, como en los casos de Sudáfrica y Rodesia.
- 6) *Regímenes imperfectamente totalitarios y regímenes pre-totalitarios*: los primeros aquellos que logran frenar las tendencias totalitarias mientras que los segundos van en camino a desarrollar tales.

7) *Regímenes autoritarios posttotalitarios*: son los países que se separaron de la URSS con rasgos de pluralismo limitado, ideología y monopolio de un partido (*ibid.*, págs. 86-88).

Para Nohlen, por su parte, los regímenes autoritarios presentan las siguientes características:

1) *La base social y del poder político*: el régimen está apoyado por un grupo civil, militar, religioso, étnico y/o la burocracia nacional tiene un papel clave en la economía.

2) *El modelo de legitimación*, que va de tradicional, carismático, político-tradicional y de legitimación ideológica del desarrollo.

3) *La estructura del poder político* con el poder político centralizado, personalista (con excepción al autoritarismo burocrático-militar) y la división de poderes solo de manera formal, es necesario entonces estudiar la función real de las instituciones en el régimen.

4) *La relación entre los ocupantes del poder y los súbditos* referidos al tipo y grado de represión, si la participación política es incluyente o excluyente.

5) *El contexto histórico* como por ejemplo una oposición con movilización social en las calles o con un discurso y proyecto revolucionario y su respuesta, marca el tipo de régimen.

6) *La orientación política* que puede —excepcionalmente— ser de corte progresista o defender el *status quo* (Nohlen, 2017, págs. 91 y 92).

Las transiciones del autoritarismo a la democracia, es decir, la modificación de unos arreglos institucionales y prácticas políticas establecidas y controladas por un grupo gobernante a otros arreglos en el que la irrupción de otros actores que se encontraban

marginados de la participación y las decisiones políticas propondrían un nuevo conjunto de acuerdos para el acceso al poder, amparado por la ley, la legitimidad y el consenso social, han sido ampliamente abordados en los estudios del cambio político.

¿Cuándo inicia y termina una transición? Linz sostiene que es un suceso especialmente dramático que acarrea otro tipo de acontecimientos que llevan a un compromiso público y oficial de la élite política —autoritaria— a efectuar elecciones libres (Linz, 1990, pág. 28). Morlino, por su parte, sostiene que el momento de arranque es “cuando comienzan a ser reconocidos los derechos civiles y políticos en la base de cualquier ordenamiento democrático” (Morlino, 2005, pág. 147). Este proceso puede tardar varios años o incluso décadas como en el caso mexicano y culmina con la celebración de elecciones libres, que concreta la posibilidad de instaurar una democracia (Linz, 1990, pág. 28; Morlino, 2005, pág. 147).

Para Morlino el proceso de transición es la disputa de un actor o una fracción contra una coalición autoritaria, en la que los primeros inician el proceso de cambio político: “[...] el régimen cae o se transforma porque la iniciativa de un grupo de actores o de un solo actor, dotadas de recursos tales para superar cualquier defensa residual del régimen autoritario, ha creado una alternativa de caminar sobre sus propias piernas” (*ibid.*, pág. 137).

Este mismo autor establece distintas etapas del cambio político desde un régimen autoritario: crisis, transición, instauración, persistencia, consolidación, crisis.

La crisis es el punto de partida, que el autor define como un “conjunto de fenómenos mediante el cual surge la alteración en el funcionamiento de los mecanismos típicos del régimen autoritario” (*ibid.*, pág. 106); se dividen en dos: crisis-caída-transición discontinua o crisis-transformación-transición continua (*ibid.*, pág. 113).

La etapa de la instauración, que Morlino define como “la expansión completa y el reconocimiento genuino de los derechos civiles y políticos” (*ibid.*, pág. 24) se presenta cuando una coalición compuesta por actores institucionales y/o sociales se antepone a otra, generalmente integrada por la élite política autoritaria, la burocracia y el ejército, logrando así “crear y hacer urgentes las normas y las estructuras caracterizantes del nuevo régimen”, o sea, cuando la coalición opositora emergente “toma el gobierno” y adopta instituciones y procedimientos democráticos, como una ley electoral o la fijación de las relaciones legislativo-ejecutivo (*ibid.*, pág. 150). Esta coalición “es el resultado del encuentro de los intereses y las decisiones de los distintos actores políticos y sociopolíticos activos durante la transición” (*ibid.*, pág. 152). La instauración tiene más posibilidades de éxito, e incluso de convertirse en consolidación,<sup>7</sup> cuando la coalición fundante es amplia. Es en esta etapa cuando se abre la posibilidad de establecer un pacto entre el grupo fundante y la élite autoritaria, como resultado de negociaciones entre representantes de ambos grupos, el pacto puede ser informal —garantías recíprocas— o formal —compromiso de un proceso constituyente—. Las dimensiones relevantes en la instauración democrática son: duración, violencia, actores civiles, militares, acuerdo, participación, espectro de las organizaciones políticas emergentes, estructura y personal en la burocracia y magistratura (*ibid.*, pág. 157).

La etapa de consolidación se concreta cuando “se crean, o reactivan, y comienzan a funcionar cada una de las nuevas instituciones y normas del sistema” (*ibid.*, pág. 173), Morlino puntualiza a la consolidación “como el proceso de definición-fijación en sus caracteres esenciales, y de adaptación en los secundarios, de las distintas estructuras y

---

<sup>7</sup> “La instauración y la consolidación no son fenómenos que suceden con una necesaria linealidad. La instauración puede desembocar en la consolidación, pero también en un cambio de dirección en el ámbito del proceso instaurativo o en una nueva crisis de sistema político. Por consiguiente, la consolidación es uno de los posibles ‘resultados’ de la instauración” (Morlino, 2005, pág. 173).

normas particulares del régimen democrático, promulgadas también en el transcurso del tiempo” (*ibid.*, pág. 174). Una coalición dominante se establece en el gobierno donde la legitimidad, eficacia y efectividad en el ejercicio del poder es relevante (*ibid.*, pág. 119). En esta etapa tienen un papel preponderante los partidos políticos, en cuanto cumplen la función de legitimar y contribuyen a establecer las instituciones de gobierno. En estas etapas de la transición, los partidos políticos son importantes porque son la vía para otorgar la representación en la legislatura donde se discutirán y eventualmente aprobarán los cambios al régimen.

La consolidación consta de dos dimensiones principales: la *legitimación*, como un proceso por el cual se desarrollan “un conjunto de conductas positivas con respecto a las instituciones democráticas” (*ibid.*, pág. 175), que se traduce en legitimidad política y democrática, y el *anclaje* es cuando “partidos y élites adquieren sus específicos intereses para el automantenimiento y el autorreforzamiento y buscan desarrollar distintas formas de penetración, regulación o, incluso, control de la sociedad” (*ibid.*, pág. 184).

La persistencia de un régimen constituye una etapa más, cuando, una vez establecido el nuevo marco jurídico e institucional, “la coalición dominante ha podido alcanzar un ordenamiento estable. Además, porque en el proceso de consolidación pueden existir pausas, innovaciones o fracasos” (*ibid.*, pág. 128), por lo que el resultado se puede dar de dos formas: “persistencia inestable con una consolidación débil, persistencia estable con una consolidación fuerte o crisis” (*ibid.*, pág. 121). Los gobernantes en ciernes tendrán que fundar nuevas estructuras de legitimación en el que la represión de antaño deberá reducirse y la movilización *versus* desmovilización sea una posibilidad. Morlino establece que la persistencia es “simplemente la capacidad de duración de una democracia” (*ibid.*, pág. 223).

Para Cansino una transición democrática culmina cuando:

[...] se instaure una democracia autosustentada, es decir, cuando la mayoría de los conflictos son procesados a través de las instituciones democráticas, cuando nadie puede controlar ex post o ex ante los resultados del proceso político. En términos menos abstractos, una transición democrática se considera finalizada cuando: a) existe posibilidad real de alternancia partidista; b) los cambios en las políticas pueden resultar de la alternancia en el poder; y c) un efectivo control sobre los militares ha sido instaurado (Cansino, 2002, pág. 93).

Las transiciones a la democracia que abordaré en la presente investigación corresponden a las que Huntington (1994) denominó “tercera ola de democratización”.<sup>8</sup> La primera ola de carácter extensa fue de 1828 a 1926 que abarcó a los Estados Unidos de América, Francia, Suiza, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Italia, Argentina, Islandia. Después sobrevino una “contraola” de 1922 a 1942, que implicó que algunas naciones que habían adoptado a la democracia, como Lituania, Polonia, Letonia, Estonia, Grecia, Portugal, España y Japón, padecieran golpes de estado y restauraran regímenes autoritarios o totalitarios. La segunda ola de democratización—limitada— de 1943 a 1962, que implicó la adopción de la democracia al finalizar la Segunda Guerra Mundial en países europeos como Alemania occidental, Italia, Austria, Japón y Corea; en Latinoamérica fue el caso de Uruguay, Brasil, Costa Rica, Colombia, Perú y Venezuela. Donde la democracia fue débil en naciones como Paquistán, Malasia e Indonesia padecieron regresiones hacia el totalitarismo. En India, Sri Lanka, Filipinas e Israel —Estado de reciente creación— también adoptarían a las instituciones democráticas, en el continente africano, Nigeria se encontró en este caso. La segunda contraola, de 1958 a 1975, con países que cambiaron

---

<sup>8</sup> “Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo” (Huntington, 1994, pág. 26).

hacia el autoritarismo como Perú, Brasil, Bolivia, Uruguay, Ecuador, Chile; en Filipinas y Pakistán abandonaron la democracia.

La tercera ola comenzó en 1974 hasta 1990. En esta etapa, países de Europa, América Latina y Asia, transitaron cada uno en su contexto y sus particularidades de regímenes autoritarios a otros más democráticos:

[...] de ahí que todo estudio sobre las transiciones a la democracia requiere individualizar las características de los distintos actores en escena, sean estos partidos políticos, movimientos sociales, líderes políticos, etcétera, como portadores de múltiples e inciertas alternativas y estrategias de acción (Cansino, 2013, pág. 322).

Para abordar el concepto de transición democrática es indispensable definir dos términos: liberalización y democratización. O'Donnell y Schmitter definen al primero como “el proceso de redefinir y ampliar los derechos”, en el aspecto individual se reconoce la libertad de expresión, de tránsito y del debido proceso, entre otros. A nivel grupal, la libertad de asociación, de reunión y de prensa. Para estos autores la democratización:

[...] está referida a aquellos procesos en los que normas y procedimientos de la ciudadanía, son o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (*v. gr.* el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (*v. gr.* las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (*v. gr.* organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de interés particulares, empresas productivas, entidades educativas, etc.) (O'Donnell y Schmitter, 1983, págs. 22 y 23).

Liberalización y democratización no son sinónimos, no son excluyentes y difícilmente pueden desvincularse uno de otro (*ibid.*, pág. 25). Forman parte de dos subprocesos del cambio político hacia la democracia. Para Morlino la liberalización es: “[...] un proceso que tiene lugar durante la transición y con frecuencia la caracteriza, de concesión desde arriba de mayores derechos políticos y civiles, jamás amplios y completos, pero que permiten la organización controlada de la sociedad civil a nivel tanto de élite como de masas (Morlino, 2005, pág. 149).

Otro término que encontramos en los estudios del tema es “redemocratización”, que implica que un país que vivía en democracia, después de un régimen totalitario o autoritario, regrese a prácticas democráticas: “Redemocratización debe ser entendida como un proceso de retorno a la democracia. De ello se desprende que ya existen experiencias previas en las que quienes detentaron el poder público fueron libremente electos” (Nohlen, 1988, pág. 25). Para Morlino la redemocratización es una nueva instauración democrática:

Es decir, debería usarse un término específico para indicar que en el país ya ha existido una democracia liberal de masas, caracterizada por las libertades civiles, sufragio universal masculino, partidos de masas más o menos organizados en modo capilar, sindicatos y otras instituciones importantes (Morlino, 2005, pág. 158).

Huntington ofrece cuatro explicaciones sobre los orígenes de las transiciones a la democracia:

- 1) Causas únicas: la aparición de una nueva potencia o un cambio considerable en la distribución mundial del poder.

2) Desarrollo paralelo: un nivel de desarrollo similar o ciertas características culturales de cada país (cambios de factores internos), que propician el progreso democrático en cada país.

3) Bola de nieve: que un país vecino adopte prácticas democráticas que a su vez impacten y se repliquen en otros.

4) La solución que prevalece: una decisión parecida, que se toma relativamente al mismo tiempo y con independencia, en una región, al interior de varios países, que pretenda reconocer distintos problemas de cada uno de estos (Huntington, 1994, págs. 41-49).

El propio autor se pregunta “¿por qué se desplazaron hacia un sistema político democrático unos treinta países con sistemas autoritarios, pero no los otros casi cien restantes?” Para responder a la interrogante, Huntington establece cinco modelos explicativos:

1) Cíclico (a-d-a-d-a-d) los países de sistemas democráticos a autoritarios o de gobiernos democráticos populistas a militares conservadores.

2) Segundo intento (A-d-a-D) se refiere a un país autoritario, que transitó a uno democrático, regresa, por motivo de una crisis, nuevamente al autoritarismo y posteriormente se introduce a la democracia con éxito, retomando la experiencia del intento anterior.

3) Democracia interrumpida (A-D-a-D) países con una tradición democrática, interrumpen este desarrollo sin que algunos de sus líderes impidan del todo que algunas prácticas democráticas se desarraiguen, por lo que cuando esos líderes pierden el poder, sobreviene la restauración de la democracia.

4) Transición directa (A-D) desde un gobierno autoritario estable, a un gobierno democrático estable, de manera gradual o abrupta.

5) Descolonización (D/a-D) un país en democracia impone los valores de esta a sus colonias, con lo que inicia un proceso de independencia en sus territorios y esos países ya descolonizados mantienen la democracia (*ibid.*, págs. 50-52).

Siguiendo con el origen de las transiciones, Stepan propuso ocho caminos por los que un régimen autoritario termina y da lugar a un proceso de redemocratización en la época contemporánea:

- 1) *Restauración interna luego de una reconquista externa.* Significa que una nación en democracia que fue ocupada en una guerra de conquista restaura la misma luego de que el conquistador es derrotado por una fuerza extranjera, siempre y cuando se reúnan una serie de condiciones, como que los dirigentes al servicio de los invasores no sean culpados de la conquista o de colaboracionismo con la fuerza invasora; un grupo de resistencia desligado de la dirigencia local derrotada y que el tiempo de ocupación el país invadido presente cambios en la estructura política, económica y social. Ejemplo de lo anterior fueron los Países Bajos, Noruega, Bélgica y Dinamarca.
  
- 2) *Reformulación interna.* Es parecido al anterior con la diferencia de que una fuerza externa es la encargada de conducir el proceso de redemocratización, que a su vez conlleva a tensiones entre fuerzas antagónicas que podría llevar a dos caminos: una profunda reforma constitucional o una guerra civil, entre los grupos que se disputan la conducción del cambio. Entre estos destacan Francia, Italia y Grecia.

- 3) *Instauración democrática controlada desde el exterior*. Fuerzas democráticas externas logran derrotar a un régimen autoritario. Son los casos de Alemania y Japón, parcialmente Austria e Italia.
- 4) *Redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario*. Es un proceso de vuelta a la democracia después de una interrupción, que es conducido por una élite política autoritaria, porque conviene a sus intereses dirigir el proceso de transición. A su vez se divide en tres tipos: a) *Redemocratización iniciada por dirigentes políticos civiles o adoptados a la vida civil*. Este camino implica que las fuerzas armadas y policíacas serán un factor de poder durante este tránsito. Caso: España; b) *Redemocratización iniciada por “militares-qua-gobierno”*. Militares dentro del ejército, más a título personal que representando a la institución. Stepan plantea que no hay un caso empírico registrado; c) *Redemocratización conducida por las “fuerzas armadas como institución”*. En este camino son los integrantes de las fuerzas armadas quienes encabezan y conducen el cambio político. Ejemplos: Grecia en 1973 y Portugal en 1974.
- 5) *Supresión del régimen autoritario conducido por la sociedad*. El término “sociedad” es bastante amplio, por lo que más bien hace referencia a que el proceso de transición desde un régimen autoritario no es encabezado por un partido político, movimiento revolucionario o liderazgo u organización ligada a algún grupo estructurado, sino mediante protestas, huelgas, paros que acuerdan organizaciones populares y van empujando el cambio político. Implica un grado de organización, al margen de grupos político-partidistas.

- 6) *Pacto partidario (con o sin elementos consociativos)*. Implica establecimiento de un acuerdo con las fuerzas opositoras, en el que se incluyen los partidos políticos —pacto partidario— con alcances y límites político-temporales. Algunos ejemplos son: Austria, Nigeria, Chipre, Malasia y Líbano.
- 7) *Rebelión violenta organizada, coordinada por partidos democráticos reformistas*. Las fuerzas de oposición democráticas, organizadas en partidos políticos, encabezan el proceso de cambio por vías violentas, que ofrece una posibilidad de éxito, por el conocimiento, experiencia y posición de esos grupos en el régimen. La evidencia empírica es poca. En el caso latinoamericano están Costa Rica en 1948 y el “Movimiento de Liberación Nacional”: Bolivia en 1952 con el “Movimiento Nacional Revolucionario” y Venezuela en 1958 con la unión de una facción del ejército con los dos partidos principales y la iglesia católica, que concluyó con un pacto consociativo.
- 8) *Guerra revolucionaria conducida por marxistas*. Un grupo de orientación política marxista encabeza el cambio de régimen. Paradójicamente, cuando el cambio triunfa, otras fuerzas políticas organizadas en partidos se suprimen y las elecciones se cancelan o se replantean sin presencia de fuerzas opositoras, lo que en la práctica es la inexistencia de la organización política de la sociedad y la rendición de cuentas del gobierno a sus ciudadanos. Los referentes empíricos son: China, Yugoslavia, la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, Vietnam y Cuba (Stepan, 1986, págs. 22-29).

Mainwaring desarrolla una tipología triple del origen de las transiciones. La primera es una *transición a través de la transacción*, en el que propio gobierno—autoritario— inicia y controla el proceso de liberalización; el segundo, es una *transición a través de la*

*extracción* un gobierno —igualmente autoritario— debilitado, por lo que negocia en una posición de menor fuerza que en la anterior transición los términos en los que se dará el cambio de régimen; por último, una *transición a través de la derrota*, o sea, el derrumbe del régimen autoritario, como los casos de Argentina en 1982-83, Portugal en 1975 y Grecia en 1974, en el que la élite gobernante se ve obligada a abandonar el poder, convocando a elecciones. (Mainwaring, 1989, págs. 25-26).

Este mismo autor ofrece un esquema para entender su tipología, al que denomina “camino de la liberalización a la democratización (una tipología de las transiciones contemporáneas a la democracia)”:

I. *Transición a través de la transacción*. El régimen autoritario opta por seguir abriendo el sistema político porque: a) los costos de permanecer en el poder aumentan y/o los costos de la liberalización disminuyen; b) los costos de mantenerse en el poder aumentan debido a: una crisis de sucesión, una disminución de la cohesión militar, una disminución de la legitimidad; c) los costos de democratización disminuyen debido a la eliminación de la amenaza percibida o la estabilidad del orden socioeconómico.

II. *Transición a través de la extracción*. El régimen autoritario es debilitado, pero sigue siendo lo suficientemente fuerte como para dictar términos importantes de la transición.

III. *Transición a través de la derrota del régimen*. El régimen autoritario colapsa (*idem*).

El tema de los actores en la transición a la democracia es abordado por O’Donnell y Schmitter, quienes los califican como *duros* y *blandos*:

La caracterización de los funcionarios del régimen como “duros” o “blandos” (así como a los distingos similares que haremos posteriormente respecto a los opositores al régimen) es un procedimiento heurístico destinado para señalar los atributos significativos de ciertos actores

en distintas etapas y coyunturas de la transición. Por lo tanto, estas características no constituyen atributos permanentes de ningún actor, ni puede asignárselas de manera permanente a grupos sociales o a instituciones específicos. Por el contrario, la plasticidad e incertidumbre de la transición derivan en parte de los cambios estratégicos que se producen dentro de las filas de los adeptos al régimen y de sus opositores. Tampoco son estos atributos predisposiciones psicológicas inherentes; más bien ha de inferírseles del comportamiento estratégico de actores específicos al enfrentarse con las opciones que les ofrece la transición (O'Donnell y Schmitter, 1994, pág. 119).

Los *duros* rechazan todo cambio democrático, se formaron en los principios del régimen autoritario, usan la mano dura y la represión, buscan la perpetuación del régimen. Entre estos hay facciones, algunos se revestirán de *demócratas*, otros apoyarán un cambio, pero desde ahí intentarán una restauración. Los “blandos” conviven con los *duros*, pero son proclives a la liberalización del régimen, es decir, de la cesión de libertades limitadas controladas por ellos, los *blandos* se distinguen de los *duros* proclamando que algún tipo de democracia es el desenlace necesario del episodio autoritario que “desgraciadamente debieron imponer” (*ibid.*, pág. 34).

En un estudio reciente y revelador, Morlino destaca la importancia de la etapa de la instauración en el proceso de transición a la democracia como el elemento más importante en los estudios del cambio político: “[...] de hecho, el proceso transicional despliega tal variedad de modos, aspectos y acontecimientos que lo vuelven realmente impermeable a todo intento de descripción y explicación sistemática” (Morlino, 2015, pág. 19). El autor elabora una revisión de viejos y nuevos trabajos sobre las transiciones y destaca que cuando se indaga un caso único o un número reducido de países en proceso de transición “los actores, las instituciones, el ritmo y la propia noción del proceso juegan un papel central en el análisis en las naciones ubicadas en Europa del sur y Latinoamérica” (*ibid.*, pág. 21).

### 3. UN MODELO EXPLICATIVO

Como establecimos en la introducción, en la presente investigación se examinará la evolución de la centralidad del Congreso en México antes, durante y después de su transición democrática, cuyo punto de inflexión, como veremos en su momento, se puede ubicar en la alternancia del 2000. Para proceder con este análisis, se ha elaborado un modelo explicativo que pone en relación centralidad del Congreso y transición democrática. Más específicamente, para fines prácticos, nuestra variable independiente son las etapas de la transición democrática mientras que la centralidad del Congreso constituye la variable dependiente.

En cuanto a las etapas de la transición, se considerarán básicamente cuatro a partir de las consideraciones apuntadas antes: crisis autoritaria-liberalización/democratización-instauración democrática-consolidación democrática (estable o inestable). Por lo que se refiere a la centralidad del Congreso consideraré tres funciones sustantivas de los órganos legislativos que, junto con los indicadores de cada uno, nos permitirán medir el grado y el alcance de dicha centralidad: *a)* iniciativas promovidas por el Congreso en materia de reformas político-electorales, *b)* iniciativas de control legislativo, y *c)* iniciativas de políticas. Huelga decir que estas funciones propias de los órganos legislativos son las más apropiadas para medir la centralidad del Congreso por cuanto ponen en relación el poder legislativo con los demás poderes del Estado. A continuación, detallaré los indicadores adoptados para documentar cada una de estas variables.

#### *3.1. Cambios en el marco normativo (reformas político-electorales)*

Por lo general, cada reforma que se emprende en materia electoral afronta un tema específico: representación, calificación de la elección, resolución de conflictos,

organización de elecciones, coaliciones, frentes, candidaturas comunes, fiscalización de recursos, tiempos y tipos de propaganda, comunicación política, etcétera. Es claro que un Congreso que participa activamente de esta función tiene mayor centralidad que uno cuya participación sea irrelevante. En el caso de la presente investigación, la importancia de las iniciativas de reforma a la Constitución o a las leyes secundarias en materia electoral por parte del Congreso se medirá de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando la iniciativa de reforma se origine en el legislativo y sea aprobada con modificaciones, pues el Congreso estaría mostrando capacidad para hacer valer su función legislativa como representante de los ciudadanos; *b)* MEDIO (0), cuando la iniciativa se origine en el Congreso pero no es aprobada o cuando la iniciativa de reforma se origine fuera del legislativo, pero se modifique y apruebe por el Congreso, pues en ambos casos el legislativo no estaría refrendando con hechos alguna de sus funciones sustantivas; *c)* BAJO (-1), cuando la iniciativa de reformase origine fuera del Congreso, no se realicen cambios a la iniciativa, y se apruebe por el Pleno, pues en este caso el Congreso no habrá intervenido ni actuado como un poder que cumpla con el mandato constitucional de legislar (véase Tabla 1)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Cabe señalar que sólo se analizarán iniciativas que fueron dictaminadas y aprobadas en comisiones para ser votadas en el Pleno.

TABLA 1  
 IMPORTANCIA DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA EN MATERIA ELECTORAL  
 POR PARTE DEL CONGRESO

ORIGEN DE LA INICIATIVA	APROBACIÓN CON MODIFICACIONES	VALOR
Poder Legislativo	Sí	ALTO (+1)
Poder Legislativo	No	MEDIO (0)
Otro poder	Sí	MEDIO (0)
Otro poder	No	BAJO (-1)

De igual manera se medirá el alcance de las iniciativas de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando la iniciativa de reforma que apruebe el Congreso implique tanto reformas constitucionales como a las leyes secundarias, pues significará que tiene un alcance federal y de gran calado; *b)* MEDIO (0), cuando la iniciativa de reforma que apruebe el Congreso sólo implique reformas constitucionales, pues mostraría que es una reforma importante pero que no se traduce en cambios secundarios de envergadura; y *c)* BAJO (-), cuando la iniciativa de reforma, que apruebe el Congreso sólo sean reformas a las leyes secundarias (véase Tabla 2).

TABLA 2  
 ALCANCE DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA EN MATERIA ELECTORAL  
 POR PARTE DEL CONGRESO

REFORMA SECUNDARIA	REFORMA CONSTITUCIONAL	VALOR
✓	✓	ALTO (+1)
---	✓	MEDIO (0)
✓	---	BAJO (-1)

### *3.2. Control Legislativo*

Una de las funciones sustantivas de los poderes legislativos en todo el mundo es lo que se conoce como Control Legislativo (CL). A reserva de detallar sus características más adelante, esta función pertenece a la esfera de lo formal y pone en relación directa al poder legislativo con los otros poderes, en la lógica de los equilibrios de poderes definida desde los tiempos de los clásicos de la democracia y el liberalismo. Huelga decir que entre mayores sean las competencias del poder Legislativo en materia de CL mayor será su centralidad en relación con los otros poderes. Existen varias funciones de CL, pero para fines de la presente investigación consideraré básicamente cinco con sus respectivos indicadores: *a)* control constitucional, *b)* juicio político, *c)* rendición de cuentas o auditorias, *d)* aprobación de la ley de ingresos y egresos, y *e)* comisiones de investigación. Una vez analizados estos indicadores podremos establecer la importancia y el alcance del Control Legislativo de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando una legislatura registre 4 a 5 de los indicadores; *b)* MEDIO (0), cuando una legislatura registre 3 de los indicadores; y *c)* BAJO (-1), cuando una legislatura sólo registre de 1 a 2 indicadores. Veamos ahora en detalle cada uno de los cinco indicadores en cuestión.

#### *a) Control constitucional*

La nomenclatura al respecto puede variar de un país a otro. En el caso de México, dicha función se traduce en Controversias Constitucionales (CC) y Acciones de Inconstitucionalidad (AI) que interpone el Congreso (ya sea la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores) al Ejecutivo. A partir de 1995, una reforma constitucional amplió las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para dar trámite a las CC y AI.

El solo hecho de que el propio Congreso interponga una CC o un grupo de legisladores lo haga con una AI, demuestra la capacidad que tiene el legislativo como institución. No obstante, ambos instrumentos pasan por una deliberación colegiada de la SCJN, que emite una sentencia favorable o desfavorable de contemplar en la investigación. Para fines del presente estudio, puesto que buscamos medir la centralidad del Congreso, indagaré la importancia de estos mecanismos de control constitucional interpuestos por cada legislatura de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando la legislatura haya interpuesto 4 o más CC; *b)* MEDIO (0), cuando haya interpuesto de 1 a 3; *c)* BAJO (-1), cuando no haya interpuesto ninguna (véase la Tabla 3).

TABLA 3  
 IMPORTANCIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES  
 INTERPUESTAS POR EL CONGRESO

NÚMERO DE CC	VALOR
+3	ALTO (+1)
1-3	MEDIO (0)
0	BAJO (-1)

De igual manera se medirá el alcance del CC de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando el porcentaje de los fallos de la SCJN de los CC interpuestos supere el 50 por ciento del total; *b)* MEDIO (0), cuando dicho porcentaje sea superior a 1 y menor a 50; y *c)* BAJO (-1), cuando los fallos hayan sido desfavorables en su totalidad (véase Tabla 4).

TABLA 4  
ALCANCE DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES  
INTERPUESTAS POR EL CONGRESO

PORCENTAJE DE FALLOS A FAVOR DE CC	VALOR
+50	ALTO (+1)
-50	MEDIO (0)
0	BAJO (-1)

De igual manera se medirá la importancia y el alcance de las AC de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando la legislatura haya interpuesto 2 o más AI; *b)* MEDIO (0), cuando haya interpuesto 1 o 2; y *c)* BAJO (-1), cuando no haya interpuesto ninguna (véase Tabla 5).

TABLA 5  
IMPORTANCIA DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD  
INTERPUESTAS POR EL CONGRESO

NÚMERO DE AI	VALOR
+2	ALTO (+1)
1-2	MEDIO (0)
0	BAJO (-1)

De igual manera se medirá el alcance de las AI de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando el porcentaje de los fallos de la SCJN de las AI interpuestos supere el 50 por ciento del total; *b)* MEDIO (0), cuando dicho porcentaje sea superior a 1 y menor a 50; y *c)* BAJO (-1), cuando los fallos hayan sido desfavorables en su totalidad (véase Tabla 6).

TABLA 6  
ALCANCE DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD  
INTERPUESTAS POR EL CONGRESO

PORCENTAJE DE FALLOS A FAVOR DE AI	VALOR
+50	ALTO (+1)
-50	MEDIO (0)
0	BAJO (-1)

*b) Juicio político*

El juicio político es una facultad de los legislativos de todo el mundo para evaluar el desempeño de los funcionarios y representantes en los distintos niveles del gobierno y la administración pública. En el caso de México, el artículo 110 constitucional establece que esa facultad se puede ejercer sobre los siguientes servidores públicos: senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la SCJN, consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de despacho, Fiscal General de la República, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, Consejero Presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo del INE, magistrados del Tribunal Electoral, integrantes de los órganos constitucionales autónomos, directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y a fideicomisos públicos.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece en su artículo 7º que se someterá a juicio político a quienes, en el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de dejar el cargo, incurran en las siguientes conductas: ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; violaciones a los derechos humanos; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de

atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El procedimiento para iniciar juicio político a los funcionarios y representantes populares señalados con anterioridad puede ser iniciado con el escrito de cualquier ciudadano mexicano. La Cámara baja inicia el procedimiento y funge como órgano instructor y de acusación, y la Cámara alta se instala como Jurado de sentencia.

Este indicador se medirá rastreando el número y el procedimiento de los juicios políticos presentados ante el Congreso, su trámite en subcomisión de examen previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, y la Comisión Instructora. Y en caso de aprobación en Comisiones, se verificará el voto de los legisladores en el Pleno. Huelga decir que entre mayores sean las competencias del poder Legislativo en materia de juicio político mayor será su centralidad en relación con los otros poderes. Para recabar la información necesaria se establecerá lo siguiente: número de Legislatura, número de juicios políticos procesados por Legislatura, origen de la petición de juicio político, votación en Subcomisión, votación en Comisiones Unidas, Votación en Comisión Instructora, votación en Pleno, destitución/valor.

De este modo, la importancia del juicio político se establecerá de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando se hayan procesado 2 o más juicios políticos;

b) MEDIO (0), cuando se hayan procesado 1 o 2; y c) BAJO (-1), cuando no se haya procesado ninguna (véase Tabla 7).

TABLA 7  
IMPORTANCIA DE LOS JUICIOS POLÍTICOS PROCESADOS POR EL CONGRESO

SOLICITUDES DE JUICIOS POLÍTICOS ACEPTADOS	VALOR
+30	ALTO (+1)
1-30	MEDIO (0)
0	BAJO (-1)

De igual manera, el alcance del juicio político se establecerá de acuerdo con los siguientes parámetros: a) ALTO (+1), cuando la petición de juicio político, independientemente del proponente, avance en comisiones, se vote mayoritariamente en el Pleno para sancionar al funcionario o el representante en cuestión, con lo que el Congreso estará asumiendo la función de castigar los actos de integrantes de los otros poderes; b) MEDIO (0), cuando el trámite avance en comisiones pero no el Pleno; y c) BAJO (-1), cuando el trámite se vote en contra en algunas de las comisiones o en el Pleno, que más allá de deficiencias en la solicitud, mostrará que el Congreso es reacio a sancionar funcionarios y representantes de otros poderes (ver Tabla 8).

TABLA 8  
ALCANCE DE LOS JUICIOS POLÍTICOS PROCESADOS POR EL CONGRESO

PORCENTAJE DE FALLOS APROBADOS EN EL PLENO	VALOR
+50	ALTO (+1)
-50	MEDIO (0)
0	BAJO (-1)

*c) Rendición de cuentas o auditorías*

Los legislativos en todo el mundo están facultados para auditar distintas instancias de la administración pública federal. En el caso de México, existe la Auditoría Superior de la Federación (ASF), una entidad con autonomía técnica y de gestión de la Cámara de Diputados, pero coordinada por la Comisión de Vigilancia de la misma Cámara, que tiene entre sus funciones vigilar y fiscalizar el correcto uso y aplicación de los recursos públicos, mediante auditorías de tres tipos: de cumplimiento, financiera y de desempeño. En lo particular, el punto que interesa investigar aquí corresponde a la auditoría de recursos y las acciones legales que tiene la ASF, que van desde recomendaciones de carácter preventivo hasta denuncias ante autoridades ministeriales. Estos datos se pueden consultar en el Informe de Resultados de la Cuenta Pública (IRCP). El punto que me interesa indagar son las responsabilidades penales que la propia ASF establezca como resultado de su trabajo. Huelga decir que entre mayores sean las competencias del poder Legislativo en materia de auditorías mayor será su centralidad en relación con los otros poderes. Para recabar la información necesaria se establecerá lo siguiente: número de Legislatura, número de auditorías, número de auditorías presentadas ante la Procuraduría General de la República (PGR).

De este modo, la importancia de las auditorías se establecerá de acuerdo con los siguientes parámetros: *a) ALTO (+1)*, cuando se hayan procesado 2 o más auditorías; *b) MEDIO (0)*, cuando se hayan procesado 1 o 2; y *c) BAJO (-1)*, cuando no se haya procesado ninguna (véase Tabla 9).

TABLA 9  
 IMPORTANCIA DE LAS DENUNCIAS DE HECHOS PROCESADAS POR LA ASF

NÚMERO DE AUDITORÍAS	VALOR
+30	ALTO (+1)
1-30	MEDIO (0)
0	BAJO (-1)

De igual manera, el alcance de las auditorías se establecerá de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando la ASF presente el expediente ante la PGR y termine en una denuncia penal, pues se estaría reafirmando la capacidad del Legislativo en materia de fiscalización, o sea, para llevar con éxito a instancias penales casos de manejo ilegal de recursos públicos ; *b)* MEDIO (0), cuando la ASF presente el expediente ante la PGR y no proceda, lo cual indica que algo estuvo mal con la integración del mismo; y *c)* BAJO (-1), cuando un expediente de auditoría ni siquiera se presente ante la PGR, lo que indicará que el uso de los recursos fue auditado y no ameritó denuncia penal.

TABLA 10  
 ALCANCE DE LAS DENUNCIAS DE HECHOS PRESENTADAS POR LA ASF

PORCENTAJE DE AUDITORÍAS CONSIGNADAS POR LA PGR	VALOR
+50	ALTO (+1)
-50	MEDIO (0)
0	BAJO (-1)

*d) Aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF)*

El poder de la bolsa<sup>10</sup> es una facultad que tienen todos los legislativos del mundo. En el caso de México, corresponde a la Cámara de Diputados discutir y aprobar cada año la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 74 que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven

La función presupuestaria es entonces, uno de los fundamentos del Congreso. Huelga decir que entre mayores sean las competencias del poder Legislativo en esta materia mayor será su centralidad en relación con los otros poderes.

---

<sup>10</sup> “Power of purse is the authority to decide about the types and amounts of public services and the collection and use of public revenues meeting these services. In other words, power of purse means the identification of social needs and subjecting them to the public services and the decision about the identification and collection of public financial resources will be made by whom, how and when.” (Selen y Tarhan, 2015, pág. 2)

De este modo, la importancia de esta función del Legislativo se establecerá de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando el PPEF remitido por el poder Ejecutivo al Legislativo no sea aprobado; *b)* MEDIO (0), cuando el PPEF sea aprobado por el Legislativo, pero con modificaciones; y *c)* BAJO (-1), cuando el PPEF sea aprobado por el Legislativo sin ninguna modificación (véase Tabla 11). Cabe señalar que la opción (a) se plantea como indicativa, pues es muy difícil que se concrete en la realidad, pues sumergiría al país en una situación de grave inestabilidad que no conviene a nadie, aunque no puede descartarse (véase Tabla 11).

TABLA 11  
 IMPORTANCIA DE LA APROBACIÓN DEL PPEF  
 POR PARTE DEL CONGRESO

ACCIÓN DEL CONGRESO	VALOR
No Aprobación del PPEF	ALTO (+1)
Aprobación del PPEF con modificaciones	MEDIO (0)
Aprobación del PPEF sin modificaciones	BAJO (-1)

De igual manera, el alcance de esta función del legislativo se establecerá de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando el PPEF remitido por el poder Ejecutivo al Legislativo sea modificado por este último en un porcentaje superior al 5 por ciento del total, pues el Congreso estaría mostrando capacidad para incidir en la materia; *b)* MEDIO (0), cuando las modificaciones al PPEF se muevan en un rango de 1 a 5 por ciento

del total del proyecto; y *c*) BAJO (-1), cuando el legislativo no haya efectuado ninguna modificación al PPEF (véase Tabla 12).<sup>11</sup>

TABLA 12  
ALCANCE DE LA APROBACIÓN DEL PPEF  
POR PARTE DEL CONGRESO

PORCENTAJE DE MODIFICACIONES AL PPEF	VALOR
+5	ALTO (+1)
1-5	MEDIO (0)
0	BAJO (-1)

*e) Comisiones de investigación*

Dentro de sus facultades de control, todos los legislativos del mundo tienen prerrogativas para investigar el desempeño de diversas instancias de la administración pública y eventualmente denunciarlas. En el caso de México, como lo establece el artículo 93 de la Constitución, el Congreso puede convocar a una Comisión de Investigación

[...] a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se tratara de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación social mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

---

<sup>11</sup> “La mayor parte del gasto susceptible de reasignación o margen presupuestario se encuentra clasificado en el gasto programable. En términos reales, el total del gasto programable representó, en promedio, el 75 por ciento del gasto total entre 2000 y 2018 (ver capítulo I). Por su parte, el gasto no programable, que en dicho periodo representó, en promedio, alrededor del 25 por ciento, en principio no es susceptible de reasignación; no obstante, durante la negociación del presupuesto los diputados han llegado a reducir recursos de la partida de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) —parte del gasto no programable— para reasignarlas a otros capítulos del gasto programable. Testimonios recabados para este libro estiman que el gasto susceptible de negociación cada año fue de aproximadamente el *10 por ciento del gasto total*, aunque de ese universo sólo una parte conforma la bolsa negociable, es decir, el presupuesto que efectivamente se negoció” (Ugalde, 2018, pág. 84).

Las Comisiones de Investigación se limitan a indagar organismos descentralizados y empresas de participación social mayoritaria, por lo que quedan muy restringidas en cuanto a sus alcances. Huelga decir que entre mayores sean las competencias del poder Legislativo en esta materia mayor será su centralidad en relación con los otros poderes. De este modo, la importancia de esta función del Legislativo se establecerá de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando en una legislatura se instalen al menos dos comisiones de investigación, con lo que se habrá cumplido con esta función; *b)* MEDIO (0), cuando en una legislatura se instale al menos una comisión de investigación, y *c)* BAJO (-1), cuando no se haya instalado ninguna comisión (véase Tabla 13).

TABLA 13  
 IMPORTANCIA DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN  
 POR PARTE DEL CONGRESO

NÚMERO DE COMISIONES	VALOR
2+	ALTO (+1)
1	MEDIO (0)
0	BAJO (-1)

De igual manera, el alcance de esta función del legislativo se establecerá de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando el poder Ejecutivo hizo caso a las recomendaciones de la o las Comisiones de Investigación y actuó en consecuencia; *b)* MEDIO (0), cuando el poder Ejecutivo atrajo las recomendaciones de la o las Comisiones de Investigación pero no actuó en consecuencia; y *c)* BAJO (-1), cuando el poder Ejecutivo hizo caso omiso a las recomendaciones de la o las Comisiones de Investigación (véase Tabla 14).

TABLA 14  
ALCANCE DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN  
POR PARTE DEL CONGRESO

ACCIÓN DEL EJECUTIVO	VALOR
Acepta las recomendaciones y actúa en consecuencia	ALTO (+1)
Acepta las recomendaciones, pero no actúa en consecuencia	MEDIO (0)
No acepta las recomendaciones	BAJO (-1)

### *3.2. Iniciativas de políticas públicas*

Otra función propia de los legislativos indispensable para determinar su centralidad con respecto a los demás poderes es la iniciativa de políticas públicas. Ahora bien, como es materialmente imposible estudiar todas las iniciativas de políticas públicas que se legislan en el Congreso, he optado por escoger tres áreas muy representativas de iniciativas de ley o reformas: *a) Laboral, b) Telecomunicaciones y c) Defensa Nacional.*

El tema laboral implica en primer lugar las relaciones entre empresarios y trabajadores. Una parte considerable de los trabajadores en México se organizan en sindicatos con vínculos oficiales. Existe también un “sindicalismo independiente” que desde la década de los noventa del siglo pasado ha tenido una presencia importante en el país. Los empresarios adquirieron relevancia en la medida que el modelo económico en el país se fue transformando de una economía cerrada en la década de los setenta y ochenta a una abierta en los ochenta. A partir de entonces inició un cambio para vender empresas de participación pública a privados y la apertura de las fronteras para la inversión extranjera y disminución gradual de aranceles a productos importados, hasta 1994 que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá.

Esas transformaciones a lo largo de los años se reflejaron en nuevas leyes y reformas en el Congreso.

Asimismo, los sindicatos y los empresarios son actores importantes para considerar en el proceso de transición a la democracia de un régimen autoritario a uno democrático, puesto que el control y los canales de interlocución del régimen hacia estos grupos suelen modificarse de un régimen a otro. Así, por ejemplo, el respaldo que cada una de estas organizaciones otorga al régimen en turno y en su caso a la oposición política emergente, puede influir en el propio proceso de transición, pues esos grupos organizados también buscan incidir con sus posturas, en el cambio de las reglas para acceder al poder. Linz no abordó a profundidad la actuación de estos gremios, pero sí destacó su importancia: “un aspecto que no puede minimizarse en este período es el papel de los intereses organizados, tales como los sindicatos, grupos financieros, asociaciones patronales y ligas campesinas” (Linz, 1990, pág. 21).

En el tema de telecomunicaciones ha sido objeto de varias reformas derivadas del avance tecnológico de las diversas plataformas, como el teléfono, la radio y la televisión, de gran influencia en la sociedad y, más recientemente, la telefonía móvil, las comunicaciones de datos e internet. Se trata de medios que, por su importancia económica, social y política, el Estado no puede dejar de regular. Las grandes empresas nacionales y extranjeras que ofrecen este tipo de servicios ocupan un lugar preponderante en la relación con el régimen, en tanto que algunas de ellas conforman medios de comunicación que forman opinión pública y prestan el servicio a millones de personas.

Finalmente, la relación de las Fuerzas Armadas con el gobierno civil es una parte indispensable para entender la transición a la democracia. Esta relación se traduce en estabilidad del régimen o posibilidad de “golpe de Estado”, no obstante que el Ejército, la

Fuerza Aérea y la Marina han sido tradicionalmente instituciones herméticas en México, la crisis de inseguridad, la “guerra contra el narcotráfico”, el terrorismo mundial, etcétera, de los últimos años, han modificado el rol que la Constitución mandata a las Fuerzas Armadas, por lo que el marco normativo se ha modificado.

Si bien en México no se instauró un régimen burocrático-militar como lo planteó O’Donnell para los casos de Argentina y Brasil, la postura de los integrantes de las fuerzas armadas mexicanas con respecto al proceso de transición a la democracia siempre ha sido difícil de indagar, por lo que me propongo investigar si ellos influyeron en este proceso de manera institucional en el Congreso General. Por esta razón indagaré las iniciativas de ley que se aprobaron en materia de Defensa Nacional durante el periodo de estudio. Al respecto, Linz plantea que “[...] aparte de la posición que los militares ocupen en las estructuras formales de poder en un régimen autoritario, su postura ante la democratización será importante. A diferencia de cualquier otro grupo de la sociedad, los militares pueden imponer su voluntad poniendo tanques en las calles” (*ibid.*, págs. 24 y 25). Para Morlino, por su parte, el ejército tiene un papel relevante en la etapa de la instauración a la democracia por el hecho de que las fuerzas armadas cuentan con el monopolio de la coerción, por lo que éstas adoptarían eventualmente una de las siguientes posturas: ausentes, neutrales, politizadas de forma democrática, politizadas de forma autoritaria (Morlino, 2015, pág. 26).

Considero que las iniciativas de ley y reformas de gran alcance que propongo investigar del Poder Legislativo, sobre las tres áreas propuestas, involucran a actores clave durante el proceso de transición, que serán de utilidad para desarrollar el presente indicador. Huelga decir que entre mayor sea la participación del poder Legislativo en la iniciativa de políticas públicas mayor será su centralidad en relación con los otros poderes.

De este modo, al igual que en la medición de las iniciativas en materia de reformas político-electorales, la importancia de esta función del Legislativo se establecerá de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando la iniciativa de política pública se origine en el legislativo y sea aprobada, pues el Congreso estaría mostrando capacidad para hacer valer su función legislativa como representante de los ciudadanos; *b)* MEDIO (0), cuando la iniciativa se origine en el Congreso pero no es aprobada o cuando la iniciativa de reforma se origine fuera del legislativo, pero se modifique y apruebe por el Congreso, pues en ambos casos el legislativo no estaría refrendando con hechos alguna de sus funciones sustantivas; *c)* BAJO (-1), cuando la iniciativa se origine fuera del Congreso, no se realicen cambios a la iniciativa, y se apruebe por el Pleno, pues en este caso el Congreso no habrá intervenido ni actuado como un poder que cumpla con el mandato constitucional de legislar (véase Tabla 15).<sup>12</sup>

TABLA 15  
 IMPORTANCIA DE LAS INICIATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
 POR PARTE DEL CONGRESO

ORIGEN DE LA INICIATIVA	APROBACIÓN	VALOR
Poder Legislativo	Sí	ALTO (+1)
Poder Legislativo	No	MEDIO (0)
Otro poder	No	
Otro poder	Sí	BAJO (-)

<sup>12</sup> Cabe señalar que sólo se analizarán iniciativas que fueron dictaminadas y aprobadas en comisiones para ser votadas en el Pleno.

De igual manera se medirá el alcance de las iniciativas de acuerdo con los siguientes parámetros: *a)* ALTO (+1), cuando la iniciativa de política que apruebe el Congreso implique tanto reformas constitucionales como a las leyes secundarias, pues significará que tiene un alcance federal y de gran calado; *b)* MEDIO (0), cuando la iniciativa que apruebe el Congreso sólo implique reformas constitucionales, pues mostraría que es una reforma importante pero que no se traduce en cambios secundarios de envergadura; y *c)* BAJO (-), cuando la iniciativa que apruebe el Congreso sólo sean reformas a las leyes secundarias (véase Tabla 16).

TABLA 16  
ALCANCE DE LAS INICIATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
POR PARTE DEL CONGRESO

REFORMA CONSTITUCIONAL	REFORMA SECUNDARIA	VALOR
✓	✓	ALTO (+1)
✓	---	MEDIO (0)
---	✓	BAJO (-1)

#### 4. UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE MÉXICO

Históricamente el poder Legislativo en México ha estado supeditado al poder Ejecutivo. Una de las características definitorias del viejo régimen, el que se institucionalizó después de la Revolución fue precisamente el presidencialismo, que otorgaba enormes prerrogativas al titular del Ejecutivo y una gran centralidad respecto de los demás poderes. De ahí que resultara necesario un estudio como el presente que estableciera puntualmente qué tanto se ha revertido esta situación con la transición democrática experimentada en el país a partir de los años ochenta del siglo pasado hasta la actualidad, o sea, qué tanto ha madurado en el país un equilibrio de poderes más acorde con las exigencias de una democracia e, incluso, un poder Legislativo más protagónico y autónomo que el que existió durante el viejo régimen.

En un estudio de 1999, al examinar las facultades extraordinarias del Ejecutivo en relación con el Legislativo, Casar señalaba las limitaciones del Legislativo pese a las múltiples reformas que venía sufriendo el marco constitucional desde la promulgación de la Constitución de 1917. No podría decirse que para entonces el Congreso siguiera siendo un poder supeditado al Ejecutivo, perola evidencia empírica mostraba que el Legislativo seguía aprobando disciplinadamente las iniciativas que el Ejecutivo le enviaba para su dictaminación:

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 (Casar, 1999, pág. 88).

Como explica Casar, la regla en México “ha sido la delegación o renuncia de facultades, no la usurpación de las mismas” (*ibid.*, pág. 92):

[...] 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 revalorización de sus facultades formales y, muy probablemente, a una corrección del equilibrio de poder entre el ejecutivo y el Congreso (pág. 94).

Por lo que respecta al papel del Congreso durante la transición a la democracia en México, Valencia señala que inicialmente son otros actores —el grupo gobernante, un líder opositor, altos integrantes de las fuerzas armadas o dirigentes partidistas— distintos a los representantes populares los que desempeñan el papel más importante en los procesos de transición democrática:

Es en este contexto en el que parte importante del afianzamiento democrático lo representan los congresos en la medida en la que los poderes legislativos cumplen una doble función: por una parte, son sujetos de su propia institucionalización como el proceso mediante el cual un congreso poco profesional, inestable y disfuncional llega a convertirse en una institución autónoma, política y técnicamente con estabilidad e influencia política. Por otra parte, fungen como constructores de las reformas constitucionales con las que se busca no sólo legitimar el actual sistema, sino establecer pactos que dan estabilidad, efectividad y eficacia a los gobiernos democráticos (Valencia, 2018, págs. 30 y 31).

Posteriormente, esas reformas, en un régimen donde imperen instituciones democráticas, tienen un paso obligado al legislativo:

[...] en la medida en que el proceso se desplaza hacia la construcción y consolidación, las reglas y procedimientos tienden a caer en las instituciones representativas y en la élite parlamentaria que contribuyen, de alguna forma, a la integración de las fuerzas políticas y sociales del país (tanto las emergentes como las antisistema), es decir, la integración se enmarca en el consenso entre los actores; en la estabilización a través de la regulación pacífica del conflicto entre los principales actores políticos; y la construcción del apoyo

popular a través de la participación en elecciones, en expresiones de confianza o desconfianza popular, o sea reforzando las funciones del congreso (Liebert, 1992, pág. 34).

Para Valencia, hablar de parlamento como centro de la consolidación democrática es inexacto: “[...] sin embargo, debemos tomar en cuenta la demanda que en los últimos tiempos los congresos han tenido como ente legitimador de las acciones gubernamentales” (Valencia, 2018, pág. 35). La autora, basándose en Shugart y Carey (1992), identifica rasgos parlamentarios de los sistemas presidenciales y facultades legislativas de los presidentes. En virtud de ello, los congresos adquieren relevancia por sus funciones de control, supervisión y fiscalización (Valencia, 2018, pág. 36).

Valencia habla de los siguientes instrumentos de control en manos del Congreso: *a*) aprobación de proyectos de ley (en esta función del Congreso las minorías y las mayorías del partido gobernante, junto con los cambios de los legisladores a las iniciativas del presidente y el veto de éste a las leyes que el Congreso le envía, son factores para considerar en la recopilación de la información); *b*) convalidación de los decretos-ley (los decretos son normas jurídicas que un presidente emite y que en cada país están delimitados por su constitución);<sup>13</sup> *c*) autorización para convocar a referéndum (“consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto apruebe o rechace un texto constitucional, legal o un tratado internacional”);<sup>14</sup> *d*) declaración de estado de guerra (en la mayoría de los países que cuentan con instituciones democráticas es una a propuesta del titular del

---

<sup>13</sup> “[...] el decreto puede ser un acto de los poderes ejecutivos propios, como los decretos promulgatorios de ley, o los decretos que contienen reglamentos; o un acto de las cámaras del Poder Legislativo en uso de sus facultades exclusivas, como el decreto aprobatorio del presupuesto de egresos de la Federación de la Cámara de Diputados, o el decreto ratificando un Tratado internacional por parte del Senado. En general, los decretos-ley deben contar con ciertos requisitos para su procedencia: 1) la facultad de expedirlos debe estar expresamente autorizada por una ley del Congreso; 2) con relación a una materia específica y circunscrita a determinado periodo; 3) los decretos-ley deben ser sometidos a la aprobación del Consejo de ministros y refrendados por los secretarios de los ramos afectados; y 4) una vez expedidos, el Congreso debe convalidarlos aprobándolos en una fecha cierta” (Berlin, 1998, pág. 238).

<sup>14</sup> Definición tomada de Andrade (2005, pág. 64).

Ejecutivo, el Congreso aprueba el “estado de guerra” como el aprobado en México en 1942 en el contexto de la Segunda Guerra Mundial); *e*) celebrar convenios internacionales (los Ejecutivos proponen al Congreso la firma de acuerdos comerciales con naciones extranjeras: en el caso de México es el Senado la institución que por mandato constitucional legisla exclusivamente este punto, como en la negociación y discusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993 y más recientemente la renegociación del Tratado México-Estados Unidos y Canadá); *f*) control presupuestal (o como los especialistas lo plantean, el “poder de la bolsa”, que es la discusión, la modificación y la aprobación del presupuesto federal); *g*) celebrar juicio político (es un juicio que se efectúa desde el Congreso para los funcionarios públicos del Ejecutivo que busca sancionar las faltas que la propia legislación señale sobre presuntas acciones irregulares de integrantes de este poder); *h*) formación de comisiones de investigación (es una facultad de los congresos integrar un grupo de legisladores para indagar sobre un asunto que consideren de interés); *i*) comparecencias, interpelaciones y mociones de censura (las comparecencias son llamados formales a integrantes del poder ejecutivo para que se presenten ante el Congreso a explicar un determinado asunto; las interpelaciones y mociones de censura varían entre los sistemas presidenciales y parlamentarios, son manifestaciones de desacuerdo hacia el Ejecutivo, dentro de una reglamentación determinada) (*ibid.*, págs. 50-54).

Puente, por su parte, estudia distintas etapas de propuesta, negociación y modificación del presupuesto en la Cámara de Diputados del Congreso en México de 1994 a 2016; en el que identifica al poder legislativo una importante contribución a la consolidación democrática en el país:

La emergencia del Poder Legislativo federal como actor central del proceso decisorio es una novedad del régimen democrático mexicano. En particular, su nueva capacidad para influir en la definición de prioridades nacionales a partir del ejercicio de su facultad para participar en el diseño de la política económica y sancionar el gasto público federal (Puente, 2017, pág. 111).

## II

# EL CONGRESO MEXICANO ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

## 5. DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA A LA CONSOLIDACIÓN AUTORITARIA (1917-1946)

En el siglo XIX, desde la Independencia, el Congreso mexicano fue una institución fundamental en la vida política del país, ya sea como órgano administrativo, para enfrentar las revueltas internas e invasiones de los países dominantes de la época o como asambleas constituyentes durante la promulgación de las cartas magnas de 1824 y 1857. Asimismo, fue relevante durante el bicameralismo y el unicameralismo, la constante tensión con el Ejecutivo en la época de la República Restaurada (1867-1877), la dictadura de Porfirio Díaz, cuando la representación legislativa fue supeditada al dictador,<sup>15</sup> con lo que el Congreso comenzó a perder fuerza y presencia. De hecho, las dos grandes figuras del siglo XIX, Benito Juárez y Porfirio Díaz, *abusaron* de lo establecido en el artículo 29 constitucional que estipulaba una facultad extraordinaria para que el Legislativo delegara en el Ejecutivo la presentación de iniciativas, por lo que la supremacía de este sobre aquel era clara (Ferrer, 2014, pág. 181).

Posteriormente, ya en el siglo XX, el triunfo en las elecciones de Francisco I. Madero en octubre de 1911 implicó la cohabitación con la XXV Legislatura, una asamblea de representantes populares integrada por elementos del régimen porfirista que constantemente se oponían a las decisiones del Ejecutivo, que previamente con Porfirio Díaz se mostraba solícita:

[...] en la Cámara de Diputados se realizaba una labor de oposición, o cuando menos de obstaculización, al gobierno maderista. También revela lo que decíamos antes: un ambiente de libertad favorable para que los antes sumisos diputados manifestaran abiertamente sus opiniones sobre el régimen (McGregor, 2015, pág. 53).

En la XXVI Legislatura convivieron representantes de los partidos Constitucional Progresista, Libertad y Católico (*ibid.*, pág. 68). Pese al corto periodo de tiempo en que Madero gobernó, en septiembre de 1912 se instaló la Cámara, lo asesinan a él y al

---

<sup>15</sup> “El noveno Congreso constitucional, ya porfirista, inició en septiembre de 1878 y concluyó el 31 de mayo de 1880. La influencia de Porfirio Díaz comenzó a erosionarla independencia de este Congreso, que aprobó la reelección inmediata, después de transcurrido un periodo presidencial. A partir del décimo Congreso Constitucional la normalidad en los periodos bianuales no fue perturbada gracias la *pax porfiriana*, y la sombra del ejecutivo federal se impuso en su recinto dominándolo” (González, 1994, pág. XXIX).

vicepresidente José Ma. Pino Suárez en febrero de 1913, y la Cámara de Diputados se disolvió en octubre de 1913, cuando Victoriano Huerta ocupó la presidencia después del golpe de Estado que encabezó. De algún modo, esta Legislatura histórica

[...]marcó caminos al proceso revolucionario, los diputados intentaron definir y precisar cuáles eran los propósitos de la revolución de 1910, pues hasta en ese momento no eran muy claras. En forma especial debemos señalar que esta Cámara conservó en forma constante una posición independiente del Poder Ejecutivo (*ibid.*, pág. 201).

La gesta armada en el país significó un trastocamiento de su vida interna en muchas áreas. Con un saldo de un millón de muertos, el 10 por ciento de la población de la época,<sup>16</sup> después de la lucha interna entre fracciones (la división del norte con Francisco Villa a la cabeza, el Ejército Constitucionalista con Venustiano Carranza, al que se había unido Álvaro Obregón y el Ejército del Sur con Emiliano Zapata), el breve periodo de gobierno de Francisco I. Madero tuvo reformas a nivel legislativo:

Durante el gobierno de Madero, se promovieron reformas a la Constitución y leyes electorales dirigidas a impedir la reelección y establecer la elección directa para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión. Con fundamento en éstas, se convocó a comicios para elegir a los diputados de la XXVI Legislatura (LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 2018, págs. 46 y 47).

En 1914, el intento de unir a todos los grupos revolucionarios se concretó con la Convención de Aguascalientes o Soberana Convención de Aguascalientes<sup>17</sup> y fracasó

---

<sup>16</sup>“Sorprende que en general y en su conjunto la Revolución no sea concebida como guerra civil: un millón de muertos que registra el saldo negativo entre los censos de 1910 y de 1921, el exilio tanto de campesinos a Norteamérica como de miembros de la élite a Cuba y Europa, el desplazamiento de tropas en gran escala y la desarticulación de la economía, la desconfianza crediticia y la pérdida de valor de la moneda, ‘la danza de los bilimbiques’ las hambrunas y los saqueos” (Rodríguez, 2015, pág. 21).

<sup>17</sup>“La Convención se trasladó a Aguascalientes el 4 de octubre de 1914, por ser una ciudad neutral a todas las facciones revolucionarias. No obstante, paulatinamente la Convención fue dominada por los representantes villistas y zapatistas, quienes desconocieron a Venustiano Carranza y se autoproclamaron gobierno,

cuando los caudillos revolucionarios rechazaron las decisiones que tomó la convención, entre las que destacaba el nombramiento como presidente provisional de Eulalio Gutiérrez. La culminación del proceso revolucionario, después que los líderes revolucionarios fueran asesinados o derrotados militarmente, tuvo como colofón la organización de un Congreso Constituyente en 1916,<sup>18</sup> que correspondió a Venustiano Carranza convocar, así como enviar la propuesta de Carta Magna y sancionar la nueva Constitución. Estudios contemporáneos demuestran que las relaciones de Carranza con el Legislativo de su época (XXVII Legislatura) no fueron conflictivas, sino que transitaron entre el disenso y la negociación (Marván, 2001, pág. 7).

El resultado del Constituyente fue una Carta Magna, aun vigente en la actualidad con sus reformas,<sup>19</sup> que creó un orden jurídico, político, económico y social al país. Tiene sus manifestaciones más claras en la redacción de los artículos 3 (educación), 27 (propiedad de tierras y aguas de la nación), 123 (trabajo) y 130 (Estado laico). De igual manera, la Constitución de 1917 prohibió la reelección presidencial (artículo 83), no así a los diputados federales y senadores (Ferrer, 2001, pág. 182). El alcance e impacto de los temas abordados en distintos apartados de la Constitución dieron nombre a lo que se denominó

---

designando a Eulalio Gutiérrez como presidente” (LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 2018, pág. 50).

<sup>18</sup>“Las elecciones de diputados constituyentes se habían llevado a cabo el 22 de octubre de 1916 de acuerdo con la convocatoria del Primer Jefe del día 14 del mes anterior, estableciendo que los diputados que resultaran electos discutirían, aprobarían o modificarían un proyecto de Constitución que les sometería a su consideración y que incluía las reformas necesarias para el país. Muchos partidos políticos entraron en actividad para presentar candidatos y, aunque las elecciones no fueron ejemplares, los diputados que resultaron electos fueron todos revolucionarios, tanto gente de renombre como otros que hasta entonces tenían significación nacional. Las sesiones del Congreso Constituyente se celebraron en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro del 20 de noviembre de 1916 al 31 de enero de 1917, dedicando los primeros diez días a la discusión de las credenciales de los diputados y Carranza proclamó la Constitución el 5 de febrero de 1917” (Ulloa, 1981, pág. 1150).

<sup>19</sup>Desde el 5 de febrero de 1917 hasta el 27 agosto de 2018, los artículos constitucionales han sido reformados en 707 ocasiones, a través de 233 decretos aprobados por el Constituyente Permanente. Esto hace de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una de las constituciones más reformadas en todo el mundo (Giles, 2018, pág. 1).

“constitucionalismo social” (Camacho, 2013, p. 109). En lo general, la Constitución de 1917 propuso un *ejecutivo fuerte*, que mantuviera autonomía respecto al legislativo,<sup>20</sup> integraron el Congreso Constituyente de 1916-1917 un total de 214 diputados propietarios, representando a 30 entidades federativas (De Andrea, 2012, pág. 26).

El Congreso Constituyente realizó 66 sesiones ordinarias, una sesión permanente los días 29 y 30, y una sesión de clausura el 31 de enero de 1917. El día que más artículos se aprobaron fue el 21 de enero, con un total de 19. El día de mayor asistencia fue en la sesión del 14 de diciembre, con 185 diputados, en la que se discutió el artículo 3° (LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 2018, pág. 52).

De los diputados constitucionalistas sobresalieron Andrés Molina Enríquez, José Natividad Macías, David Pastrana Jaimes, Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio, Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Fernando Lizardi, Félix Palavicini, Alfonso Cravioto, Paulino Machorro, Narváez, Froylán Manjarrez, Pastor Rouaix, Heriberto Jara, Flavio A. Borquez, Alfonso Cravioto, Juan de Dios Robledo, José Inocente Lugo, Esteban Baca Calderón, Hilario Medina y Cayetano Andrade, entre otros (De Andrea, 2012, p. 26 y Lomelí, 1977, pág. 20).

Uno de los puntos que no tuvo cambios en la nueva Carta Magna fue el relativo a las facultades de la Cámara de Diputados para discutir y aprobar el presupuesto, que se respetó tal y como lo contemplaba la Constitución de 1857:

El texto constitucional de 1917 refrendó los mismos criterios incorporados a la Constitución de 1857 por la reforma de 1874, y autorizó con carácter exclusivo a la Cámara de Diputados,

---

<sup>20</sup>“Para eso, Carranza propuso a los constituyentes, y ellos aprobaron, un conjunto integral de reformas a la Constitución de 1857 tendiente a establecer un ‘nuevo sistema político’ el cual consistiría, fundamentalmente, en el fortalecimiento del Ejecutivo por medio de la redefinición de las ‘relaciones de colaboración’ entre ambas ramas del gobierno. De las disposiciones establecidas por los constituyentes de 1916-1917 relacionadas con este objetivo, destacan la incorporación del veto presidencial, solo superable por dos terceras partes del Congreso, para garantizar ‘la intervención del Ejecutivo en la confección de leyes’, y la eliminación de la facultad del Congreso de juzgar al Ejecutivo durante el periodo de su encargo, para eliminar la posibilidad de que un presidente sin mayoría en las Cámaras fuera sometido a juicios de responsabilidad constitucional” (Marván, 2001, p. 265).

para “examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior” (Ferrer, 2014, pág. 175).

Durante la época posrevolucionaria la política era ejercida por *caudillos*, líderes con influencia a nivel nacional y regional que habían combatido en la Revolución, quienes, en su mayoría, se habían ganado sus estrellas de generales en el campo de batalla, ya que no tenían formación militar en una academia, tal fue el caso de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas. Todos ellos integraban la así llamada “familia revolucionaria”,<sup>21</sup> como líderes nacionales y regionales, que se disputaban entre sí los cargos públicos y de representación en el nuevo orden político que se estaba gestando. Los partidos políticos de la época eran formaciones incipientes de alcance local, sin que existiera uno con presencia en todo el país. Así, partidos como el Nacional Agrarista (PNA), el Liberal Mexicano (PLM) y el Liberal Constitucionalista (PLC) postularon a Obregón para la presidencia en 1920 y triunfaron sin contratiempos, mientras que las candidaturas a diputados federales se dieron en un contexto de mayor competencia. La XXIX Legislatura fue un soporte importante para el gobierno de Obregón, no exenta de contradicciones, pues el PLC contaba con la bancada más numerosa en el Congreso y era una organización política de carácter conservador y antipopular (Garrido, 2000, p. 46).

En las elecciones para renovar la mitad del Congreso General, un grupo de partidos integraron la Confederación Nacional Revolucionaria (CNR) para hacerle frente al PLC con lo que lograron mayoría en la XXX Legislatura:

---

<sup>21</sup>Esa “familia revolucionaria”, en la primer época, la conformaban, entre otros, los civiles Pascual Ortíz Rubio y Emilio Portes Gil, ambos serían presidentes de la república, así como los militares Joaquín Amaro, Juan Andrew Almazán, Saturnino Cedillo y Miguel M. Acosta Guajardo, todos generales de división.

El hecho más significativo en el contexto de esa política de alianzas consistía, sin embargo, en que por vez primera los componentes de partidos de la mayoría parlamentaria se subordinaban al gobierno. Esos partidos de la mayoría obregonista permitieron al caudillo sonoreño reforzar su autoridad sobre la burocracia política y en los meses siguientes la casi totalidad de las leyes aprobadas fueron proyectos presidenciales (Garrido, 2000, pág. 48).

Garrido sostiene que los conflictos entre los caudillos y los partidos por la postulación de Calles influyeron en una división del Congreso por la postulación de candidaturas a los gobiernos de los estados y a la propia presidencia. La rebelión delahuertista modificó la relación de fuerzas de los partidos y borró del mapa al Partido Nacional Cooperatista que apoyó la misma (*ibid.*, pág. 48).

La XXXI Legislatura estuvo dominada por el PNA y el PLM, por lo que una característica fue el sometimiento del Ejecutivo al Legislativo, que empezó a delinearse como uno de los rasgos del sistema político mexicano de principios de siglo XX: “En el curso del cuatrienio obregonista, varias reformas constitucionales hicieron que se transfiriesen ciertas facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, esencialmente con el objeto de permitirle hacer frente a la oposición parlamentaria” (*ibid.*, pág. 51).

El magnicidio de Obregón, ya como presidente electo, el 17 de julio de 1928 en un restaurante en el entonces Distrito Federal marcó un parteaguas en la vida política del país. El caudillo revolucionario triunfó en las elecciones de ese mismo año, con lo que comenzaría un segundo mandato como Jefe del Ejecutivo Federal, pues previamente había ocupado el mismo cargo de 1920 a 1924.

Varios hechos relevantes destacan en el contexto del asesinato del sonoreño. En primer lugar, la guerra cristera de 1926 a 1929, una rebelión armada de creyentes católicos y algunos sacerdotes en los estados de Jalisco, Colima, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, principalmente, que combatieron al ejército federal mediante tácticas de guerrilla,

apoyados por la jerarquía de la Iglesia católica, debido a las disposiciones estatales que afectaban los intereses de la iglesia católica en el país con la Ley de Tolerancia de Cultos, que buscaba el control de la Iglesia sobre el Estado mexicano, expedida en el gobierno de Calles, por lo que el anticlericalismo que se vivió en la época tensionó al máximo las relaciones entre la clase gobernante y el alto clero católico mexicano respaldado por el Vaticano (Meyer, 1973a, 1973b, y 1973c).

En segundo lugar, el cambio constitucional en 1926 para permitir la reelección en la presidencia, el cual generó revuelo entre los políticos de la época, como Luis N. Morones, a la sazón Secretario de Industria, Comercio y Trabajo en el gobierno de Calles y un aspirante a la candidatura presidencial, pues esa reforma se interpretó como un claro respaldo a Obregón.

Finalmente, no se había logrado consolidar un partido político nacional que atemperara y ordenara las ambiciones de los caudillos y líderes regionales que se disputaban los cargos de elección en comicios donde la violencia no estaba exenta.<sup>22</sup> La disciplina partidista, la institucionalización y la profesionalización de la política aún se encontraban lejos del horizonte nacional:

Con la Revolución, el largo esfuerzo porfirista por centralizar el poder se vino a tierra. Tras la caída de Huerta, la fragmentación del poder casi desembocó en la anarquía. La difícil geografía del país facilitó el surgimiento y el fortalecimiento de una vieja institución que en realidad nunca había desaparecido: el caciquismo, que ahora se nutría de las fuerzas armadas

---

<sup>22</sup>El 4 de marzo de 1929, un grupo de generales identificados con el *obregonismo* se rebeló ante la decisión de Calles de fundar el PNR, lograron sumar 17 mil efectivos para hacer frente al Jefe Máximo de la Revolución, en un intento por demostrar fuerza militar. Fueron sofocados y con ellos se extinguió el último intento de una rebelión organizada: “La última gran rebelión militar en México costó la vida de aproximadamente dos mil hombres, y un gasto de 25 millones de pesos. En términos de estabilidad, la inversión valió la pena; el PNR salió fortalecido y el ejército depurado: por fusilamiento o exilio se eliminó a nueve generales divisionarios, ocho generales de brigada y 30 brigadieres. El aparato político también fue objeto de la limpia: cuatro gubernaturas quedaron vacantes y otros tantos senadores y 51 diputados fueron desaforados. De ahí en adelante aquellos que intentaran desafiar la disciplina del poder central deberían pensarlo dos veces. Era mejor jugar dentro de las reglas, incluso si se perdía, que al margen de ellas” (Meyer, 1977, pág. 470).

revolucionarias. Cada general intentó convertirse en la última instancia de los procesos políticos de la región en que operaba. A la adquisición del control político producto de la debilidad del poder central siguió el disfrute de las ventajas que éste traía aparejadas: control de la recaudación, adquisición de propiedades raíces, concesiones oficiales, etcétera (Meyer, 1977, pág. 462).

La crisis que significó el magnicidio del presidente electo<sup>23</sup> llevó al entonces denominado “Jefe Máximo de la Revolución”, Elías Calles, a tomar una importante decisión: unificar a los partidos y grupos locales para crear uno de carácter nacional, el Partido Nacional Revolucionario (PNR),<sup>24</sup> aunque el propio Elías Calles no renunciaría a seguir influyendo en la política nacional, por lo que, no obstante la designación como presidente interino de Emilio Portes Gil (1928-1930), el triunfo en las elecciones de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y nuevamente el interinato de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), periodo que los historiadores nombraron “maximato”, el expresidente Elías Calles era el verdadero fiel de la balanza en la política en el que se gobernaba mediante una diarquía, el Jefe Máximo, por un lado, y los presidentes del periodo, por el otro (Meyer, Segovia y Lajous, 1978, pág. 105).

El Congreso de la Unión fue un escenario importante donde cada espacio en su interior era peleado por los grupos y las facciones en aras de ampliar su influencia. Así, en 1930, el grupo de Ortiz Rubio y Portes Gil se disputaron las Comisiones durante el receso legislativo de aquel año:

Los diputados y senadores habrían de ser, a partir de la elección, intermediarios importantes entre el poder central y el local y su selección permitiría a los que formaran parte de las

---

<sup>23</sup>Meyer sostiene que el factor económico fue una variable importante en la decisión de integrar a amplios sectores en un partido, puesto que la crisis de 1929 sí tuvo un impacto considerable en el país (Meyer, 1977, pág. 454).

<sup>24</sup>“El PNR no surgía como una confederación más o menos laxa de partidos regionales o nacionales; se presentaba como un partido de masas, centralista y autoritario desde el primer momento, por lo menos en lo que a intenciones se refiere” (Meyer, Segovia y Lajous, 1978, pág. 87).

comisiones Permanente e Instaladora, y por ende al grupo que ellos representasen, la posibilidad de negociación con los caciques regionales y con los gobernadores, y obtener una determinada lealtad de los nuevos congresistas.

En función de lo anterior resulta evidente el interés que mostraban los diferentes grupos por controlar esas comisiones, ya que en ello se les iba su supervivencia política. Los que consiguieron la hegemonía podrían aniquilar al grupo contrario sin mayor dificultad. De ahí que la lucha sostenida en el seno del Congreso fuera sólo parte de una más amplia y de nivel nacional. El resultado habría de afectar a todas las esferas de poder, es decir, a gobernadores, jefes militares, secretarios de estado, miembros del partido, funcionarios, etc., y por eso se veían obligados a definirse complicando con ello el panorama político nacional (Meyer, Segovia y Lajous, 1978, pág. 108 y 109).

El Bloque Nacional Revolucionario (BNR), grupo que fungía como figura legal regulada por la normatividad interna del legislativo y el PNR, fue el antecedente de los grupos legislativos. Los bloques eran órganos legislativos con una vinculación directa con el partido:

Debe recordarse que el bloque era el instrumento de control que el partido tenía en las cámaras, por lo que no resulta sorprendente ver la manifestación de sumisión del mismo al CEN del PNR. Los estatutos señalaban que los bloques se constituían como órganos parlamentarios del PNR, que su objetivo era la realización, en la esfera legislativa, del programa social y político del partido, y que sus componentes necesitaban ser miembros activos del mismo.

Reglamentaba asimismo la relación entre los bloques y el CEN del PNR, colocando a los primeros en una posición de total sumisión al segundo (*ibid.*, págs. 130 y 131).

Con lo anterior se evidencia que más que una representación política, los legisladores fungían como representantes de grupos y facciones en el interior del Congreso, el cual se erigió como un espacio vital más de lucha político electoral que de debate y legislación. Así se comenzaban a configurar los rasgos temporales—ya que en muy pocos años se reconfiguraría hacia la lealtad al partido— del poder Legislativo:

En los años veinte y principios de los treinta, los miembros del Congreso eran representantes del gobernador ante el centro y a veces tenían la función contraria, pero con la creación del PNR se fueron convirtiendo en cada vez más representantes del centro ante los sistemas políticos locales; todo dependía de la fuerza relativa del gobernador (Meyer, 1977, pág. 470).

La fórmula que encontró Cárdenas para disciplinar a los legisladores que no se sometieran a los designios del presidente, fue amenazarlos con expulsarlos del partido, o incluso el juicio de procedencia, lo que llevaría al fin de sus carreras políticas. De esta manera se sometió al poder Legislativo federal y a los locales (*ibid.*, pág. 471).

El fin de la era de los caudillos y el inicio de la etapa de las instituciones, que anunció Elías Calles durante el último año de su mandato, durante el 4º Informe de Gobierno, sólo pudo concretarse con la elección de Cárdenas a la presidencia en 1934, su enfrentamiento directo con Elías Calles y el destierro de éste a Estados Unidos en 1936 se dio con la ampliación de facultades a la Presidencia de la República, que consolidarían y caracterizarían al sistema político mexicano durante la segunda mitad del siglo XX: un partido hegemónico que al paso de los años tuvo una considerable presencia territorial en todo el país y aglutinó en sectores a los grupos más representativos de la sociedad (obrero, campesino, popular y, durante un tiempo breve, militar)<sup>25</sup> y un presidente con amplias atribuciones como jefe de Estado, que ostenta la representación de los mexicanos en el extranjero; jefe de gobierno, cabeza de la administración pública federal con capacidad para designar, cambiar y cesar a funcionarios; líder del partido que decide las candidaturas y, respecto al tema de la presente investigación, el titular del ejecutivo era de facto el *gran*

---

<sup>25</sup>“La ideología del partido revolucionario no podía verse libre de contradicciones. Defensa de obreros, de campesinos y del capital; conciliación de clases, tolerancia y amenazas, etc. Intencionalmente, el partido se dejaba abierto para todo el mundo con tal de que los miembros acatasen una disciplina impuesta por el comité nacional y que sólo se daba en el terreno político. El Partido Nacional Revolucionario se presentaba pues, en la campaña electoral, como un partido no clasista, no ideológico, abierto y disciplinado. Su misión, en 1929, era casi exclusivamente electoral” (Meyer, Segovia y Lajous, 1978, pág. 90). Como lo menciona Meyer, en la práctica esos sectores que se adhirieron al partido se subordinaron al poder político (Meyer, 1977, pág. 465).

*legislador* con amplia influencia hacia los representantes populares del partido, por lo que el poder Legislativo se subordinaba a éste:

Teóricamente, la subordinación del poder legislativo al Presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la República, aun cuando formal o abiertamente no aparezca como tal. La verdadera razón, sin embargo, es de otra naturaleza. Los candidatos a diputados y senadores desean hacer en general una carrera política, y como el principio de la no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros tres, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados, o alcanzar un puesto administrativo importante. Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido y en última instancia de la voluntad presidencial (Cosío, 1974, pág. 29).

Al erigirse *de facto* como líder del partido, el presidente contaba con una gran influencia en la designación de candidaturas al Congreso General (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) y a las gubernaturas de los estados durante su sexenio, por lo que el respaldo popular, la preparación y la carrera política no eran elementos fundamentales para la nominación a las candidaturas, sino las camarillas, los acuerdos y las negociaciones en ese gran engranaje que se convirtió el PNR, PRM (Partido de la Revolución Mexicana) y PRI (Partido Revolucionario Institucional). Recordemos que el sistema electoral estaba diseñado para garantizar el triunfo del partido hegemónico, que perduró hasta 1963, cuando, precisamente, se discutió, legisló y aprobó en el Congreso la primera de muchas reformas electorales que modificaría de manera gradual al sistema político en México. Los integrantes del poder Legislativo fueron una parte muy importante del partido durante sus distintas etapas:

En los años siguientes [a la fundación del PNR] hubo importantes conflictos a nivel de gabinete, entre el centro y los gobernadores, y sobre todo entre el centro, el partido y los gobernadores, con los legisladores —federales y locales— quienes constituían el armazón sobre el que descansó el desarrollo de las actividades cotidianas del partido en sus primeros años y cuyos ímpetus no fueron domeñados de la noche a la mañana (Meyer, 1977, pág. 469).

Lo anterior se explica por dos elementos: la influencia territorial de los legisladores en el país, pues era importante en los inicios del partido contar con presencia en la mayoría del país, y la atomización de esa influencia en unas centenas de personas, para evitar que se concentrara en unas cuantas.

La Convención del PNR en 1932 estableció la prohibición de la reelección (consecutiva) de diputados federales y senadores, un año después se concretó legalmente (Ferrer, 2014, pág. 182). La discusión sobre legislar la no reelección encontró a los más férreos oponentes dentro de la clase política, a los legisladores federales, quienes veían en esa reforma la posibilidad de ser desplazados, pues la mayoría de ellos se mantenía en los cargos. Calles advirtió que, paradójicamente, el *círculo de hierro* que lo rodeaba era un riesgo para el partido, pues impedía la movilidad y abrir a otros cuadros más jóvenes la participación en política que la oposición partidista podría atraer en un futuro (Meyer, Segovia y Lajous, 1978, pág. 185):

[...] durante el Congreso Nacional de legisladores la opinión mayoritaria se mostró a favor de mantener el principio de la reelección; Gonzalo N. Santos y Luis L. León fueron los voceros de esta mayoría que justificó su actitud con argumentos tales como la antidemocracia de la no reelección y lo peligroso que sería para la revolución hacer a un lado a elementos de probada actitud progresista a favor de otras aun desconocidas (*idem*).

Los representantes populares mostraban su oposición a una medida que los dejaría fuera del escenario político, en un tema muy polémico y de gran carga simbólica para la

clase política posrevolucionaria, como lo fue la reelección. Finalmente, la postura antireeleccionista, para un periodo siguiente, se impuso en la convención del PNR con la intervención del Jefe Máximo (*ibid.*, pág. 186).

Para la sucesión presidencial de 1933, después de la etapa del *maximato*, los aspirantes con posibilidades para contender por la nominación fueron: Manuel Pérez Treviño, militar revolucionario, gobernador provisional de Coahuila, secretario de gabinete federal, senador y presidente del PNR cuando contendió; Carlos Riva Palacio, diputado federal y Secretario de Gobernación; Sixto Adalberto Tejeda Olivares, militar y gobernador de Veracruz; Lázaro Cárdenas del Río, militar revolucionario, gobernador de Michoacán, secretario de gobernación y de guerra. El presidente era Emilio Portes Gil, a quien las formas políticas señalaban como el responsable de la sucesión. Sin embargo, en los hechos, el Jefe Máximo de la Revolución era Plutarco Elías Calles, quien conducía el proceso (Rivas, 1980).

Los legisladores del Congreso de la Unión participaron activamente en el proceso sucesorio, diputados y senadores se involucraron formando grupos y publicando desplegados a favor de Cárdenas (Meyer, 1978, pág. 283), de igual manera la vida interna de las Cámaras se sujetaba a los hechos cotidianos de la sucesión, por lo que no era extraño que la conformación de las mesas directivas fueran afines a uno de los aspirantes: “Para el 20 de mayo, el grupo cardenista en el Congreso contaba con 138 miembros, el pereztreviñista con 47, el tejedista con 11, y 54 no habían tomado partido” (*ibid.*, págs. 284 y 285). El grupo interno dentro del Congreso en apoyo a Cárdenas tuvo una vida efímera, ya que, por instrucciones del Jefe Máximo de la Revolución, se desintegró, pasando todos a integrar el Bloque Nacional Revolucionario (*ibid.*, pág. 288). Las Cámaras de Diputados y Senadores fueron el escenario donde los grupos y las fracciones, todos bajo la tutela del

PNR, actuaban cotidianamente en favor de los intereses que representaban (Meyer, Segovia y Lajous, 1978,p. 105). La actividad política partidista de los legisladores federales con la dirigencia del PNR, por lo que fue en ese periodo que el partido hacía explícito en reiteradas ocasiones la subordinación de los integrantes del Poder Legislativo al PNR en órganos propagandísticos como *El Nacional Revolucionario* (*ibid.*, pág. 114).

Como una medida extrema, la dirigencia del PNR decidió aplicar los estatutos que implicaban la expulsión de militantes que abiertamente enfrentaran las decisiones del partido, por lo que esta medida no se limitó únicamente a extrañamientos ni amenazas, sobre todo contra legisladores que integraban bandos contrarios en la Cámara de Diputados, a los dictados por el Jefe Máximo, Elías Calles.

No cabe duda de que la acción ejercida sobre los *blancos* [una de las facciones que integraban la Cámara de Diputados en contraposición con los *rojos*] fue brutal porque quedar fuera del partido significaba en aquellos momentos quedar excluido de la lucha “honesta”. La medida alarmó enormemente por supuesto a los expulsados, que se vieron clasificados como opositores al régimen. Así parece confirmarlo el hecho de que el partido recibiera numerosas adhesiones por la resolución adoptada (*ibid.*, pág. 125).

Los elementos que caracterizaron el final del Maximato fueron: existencia de camarillas en el Congreso que propició una división abierta de legisladores; la lucha entre el PNR y el Congreso para influir en las decisiones político-electorales en la que rivalizaban ambas instituciones (al final, el partido se sobrepuso al Congreso, pues contaba con el apoyo del presidente para aplicar medidas coercitivas, como el desafuero); el conflicto político por medios violentos fue otra de las características del periodo, por lo

que hechos como una balacera entre legisladores se presentaron en esa época<sup>26</sup> y el atentado a Ortiz Rubio el 5 de febrero de 1930, día de la toma de posesión<sup>27</sup> y la agresión armada de legisladores integrantes de la Comisión Permanente por el *camarazo* al gobernador de Jalisco, Ignacio de la Mora (*ibid.*, pág. 153) fueron acontecimientos muy graves que contribuyeron al permanente estado de violencia política de la época.

Durante el Maximato, Elías Calles no otorgaba respaldos absolutos a los grupos de Portes Gil y Ortiz Rubio. Parte de su juego político consistió en respaldar temporalmente la actuación de uno u otro grupo con el fin de no afianzar la influencia de alguno de ellos y que fungiera como Jefe Máximo, el Congreso fue una institución decisiva en este propósito, ya que el activismo político de los legisladores era parte importante de esta trama. Elías Calles tomaba la última decisión en lo referente a gobierno y elecciones,

---

<sup>26</sup> “Las pasiones se exacerbaban hasta el punto de producirse un tiroteo en la Cámara de Diputados con saldo de un muerto [en 1931]” (Meyer, Segovia y Lajous, 1978, pág. 143). Posterior a este periodo se legisla la prohibición para ingresar armado a las instalaciones del Congreso, que incluyen a la fuerza pública y armadas. Parecería una disposición que dotó de autonomía al Poder Legislativo frente al Ejecutivo y Judicial, pero su propósito era evitar que los propios legisladores resolvieran sus conflictos por medio de las armas. El artículo 25, párrafo 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece: “En el Recinto estará estrictamente prohibida la entrada a toda persona armada. En caso de que alguien transgreda esta prohibición, el Presidente hará que abandone el Recinto por los medios que estime convenientes y lo pondrá a disposición de las autoridades competentes”. El artículo 12 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos estipula: “1. Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso. 2. El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto”. En 2011 la Mesa Directiva otorgó un permiso para que guardias armados entraran al recinto a excepción de la sala de plenos, estos fungían como escoltas de legisladores. “Trece de los 500 diputados federales cuentan con autorización de la mesa directiva para ingresar a San Lázaro con guardias personales armados, si bien éstos no pueden acompañarlos hasta el salón de plenos, pues lo prohíbe el artículo 25 del nuevo reglamento interno” (“Permiten a 13 diputados ingresar a San Lázaro con guardias personales armados”, *La Jornada*, 22 de marzo de 2011).

<sup>27</sup> “Según el propio presidente, los autores intelectuales del atentado debían buscarse en la Cámara de Diputados, por haber reprimido ‘graves inmoralidades’ de las que acusaba Melchor Ortega, Gonzalo N. Santos y Riva Palacio. El atentado, se dijo, era secuela del conflicto entre *blancos* y *rojos*, y los que habían creado el ‘ambiente propicio’ debían haber sido los *rojos*” (Meyer, Segovia y Lajous, 1978, pág. 148).

ejercía influencia en el partido y todas las candidaturas pasaban por el visto bueno del “Jefe Máximo”.<sup>28</sup>

El general Joaquín Amaro Domínguez, una figura militar muy respetada en el ejército mexicano, designado secretario de Guerra en la primera parte del gobierno de Ortiz Rubio, tuvo entre sus principales encomiendas la institucionalización de las fuerzas armadas, para lo cual el Congreso adquirió un papel preponderante al promulgar una serie de ordenamientos jurídicos (*ibid.*, pág. 152).

La presión de Elías Calles sobre Ortiz Rubio provocó su solicitud de licencia al Congreso en 1932. El poder Legislativo se erigió como la institución que por atribución legal nombraría al presidente sustituto, que recayó por decisión del Jefe Máximo en Abelardo L. Rodríguez (*ibid.*, pág. 158), quien había ocupado la Secretaría de Guerra en la segunda parte del gobierno de Ortiz Rubio y era un fiel peón de Elías Calles. Rodríguez no intentaría distanciarse de Elías Calles como lo hizo su antecesor, Ortiz Rubio, lo que explicaría su solicitud de licencia para dejar el cargo, por lo que el presidente interino fungió como un administrador que obtuvo algunos logros al promulgar leyes que requirieron el apoyo del poder legislativo

[...] en el aspecto agrario destaca la promulgación del primer Código Agrario el 22 de marzo de 1934, punto en el que el presidente Rodríguez siguió los lineamientos que ya habían esbozado los representantes de las corrientes agraristas durante la elaboración del plan sexenal en el año anterior; el código recogía toda la legislación hasta entonces dispersa: la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, la de Repartición de Tierras Ejidales y del Patrimonio Parcelario Ejidal y de los Nuevos Centros de Población Agrícola y el Registro Agrario Nacional (*ibid.*, págs. 163 y 164).

---

<sup>28</sup> “No tomaría mucho tiempo a la clase política comprender que era muy peligroso desobedecer las directivas del CEN del PNR cuando éstas contaban con el apoyo del general Calles. La disciplina podía tener su recompensa, pero la rebeldía no y Pérez Treviño lo confirmaría plenamente cuando en 1933 dejó por unos meses la dirección del partido para buscar su postulación como candidato presidencial, y volvió luego a tomar las riendas del mismo para ver que sus esfuerzos resultaron vanos. No tuvo más remedio que dar pleno apoyo a quien le había derrotado, siguiendo siempre las órdenes de Calles” (*ibid.*, pág. 144).

En 1934 la reforma al artículo 30 constitucional que obligaba a que la educación pública fuera socialista, abrió un conflicto entre el gobierno y el clero católico, que parecía haberse cerrado con anterioridad. La respuesta de Elías Calles fue convocar a movilizaciones masivas de trabajadores a favor del gobierno. El Congreso fue el espacio donde convergían las decisiones importantes, siempre que el Jefe Máximo las estuviera impulsando:

El 10 de octubre los diputados habían reformado la Constitución en su Artículo 3º para especificar que la educación que impartiera el estado sería socialista, excluiría de toda doctrina religiosa y combatiría el fanatismo y los prejuicios. La educación primaria, secundaria y normal impartida por en planteles particulares, debería ajustarse al patrón adoptado por las escuelas oficiales. Con ligeras reformas, el Senado aprobó la versión de los diputados y la nueva legislación entró el vigor con la nueva administración, el 1º de diciembre de 1934 (*ibid.*, pág. 180).

El conflicto entre el gobierno y la iglesia católica en México con motivo de la reforma al artículo 3º dio lugar a la denominada 2ª Cristiada, en la cual, a diferencia de la primera, la persecución a prelados y creyentes se efectuó por los gobiernos locales entre los años 1933 y 1934 (*ibid.*, págs. 181-183).

El gobierno de Cárdenas representó el fin del *maximato*, propiciando un Ejecutivo como poder central cuyo poder dimanaría de la institución y no de la persona, así como de un partido como vía para ordenar las ambiciones políticas:

The *maximato* lasted until Cárdenas was able to form a coalition in Congress and a cabinet that was sufficiently strong to depose Calles as *jefe máximo* and expel him from the country for good in April 1936. At that point, Cárdenas became the new *jefe*, combining the powers of the presidency and the party leader. This was confirmed by the creation of a new official party, the PRM, that incorporated major *cardenista* groups into the newly corporatist structure of the party and guaranteed Cárdenas's leadership of the revolutionary coalition (Weldon, 1997, pág. 250).

Durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho se negoció y legisló la reforma política de 1946 que tendría un impacto profundo en los sistemas sistema de partidos y

electoral del país, al consolidar a un partido hegemónico y establecer nuevas reglas electorales. La propia designación como candidato del general nacido en Puebla (el último militar en la presidencia). El militar tuvo una oposición a su gobierno, no obstante, su discurso muy moderado y su profesión del catolicismo, en sectores que fueron afectados por las políticas cardenistas: católicos y élites empresariales (Loeza, 2013, pág. 252). Después del sisma que representaría el gobierno de Cárdenas, Ávila Camacho llamó a un gobierno de unidad nacional con visos de reconciliación: “la convocatoria presidencial a la reconciliación encontró más eco entre los empresarios, la jerarquía eclesiástica o el naciente Partido Acción Nacional (PAN), que entre los grupos políticos que integraban el PRM” (*ibid.*, págs. 255 y 256). El nuevo gobierno tuvo que soportar un ambiente de polarización y confrontación por las políticas de educación socialista, la expropiación de tierras para ejidos, la tolerancia a medidas anticatólicas a nivel subnacional (Tomás Garrido Canabal en Tabasco), la aceptación de asilo a León Trotsky en México; que el gobierno anterior adoptó.

Después del exilio de Elías Calles en Estados Unidos, el Ejecutivo tuvo el camino libre para tomar sus propias decisiones sin presiones e injerencia externa. En 1938 el PNR cambió de nombre para convertirse en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), esta reforma implicó un partido subordinado al presidente integrado por los sectores sindical, campesino y militar, este último aseguraría la disciplina política en el interior del ejército y, posteriormente, Ávila Camacho anunció en su toma de posesión “la prohibición a los militares en activo de participar en política partidista” (*ibid.*, pág. 281).

La política de Ávila Camacho estuvo encaminada a atemperar los ánimos y distender el clima de crispación que prevalecía. El choque de los principios revolucionarios —el ala radical encabezada por Vicente Lombardo Toledano— y las posturas reformistas —el ala

moderada encabezada por el presidente Ávila Camacho—se acrecentó más cuando se propuso una reforma a la ley electoral y a la vida interna del PRM (*ibid.*, pág. 257).

La coyuntura de la Segunda Guerra Mundial favoreció las políticas de estabilizar las relaciones entre los diversos sectores agraviados por el gobierno anterior. Los esfuerzos del nuevo gobierno se centraron en atender a tres grandes actores: los obreros, los militares y el gobierno de Estados Unidos. En el primer caso, se firmó en 1945 un pacto obrero-industrial y se llamó a los trabajadores a cerrar filas en el contexto del conflicto armado en Europa; a los militares se les limitó su participación política en el partido, que antes se había aceptado con la creación del sector en el PRM; y para el caso de Estados Unidos comenzó un acercamiento y entendimiento que en los hechos aceptaba el liderazgo del país vecino (*ibid.*, págs. 258-259).

La figura presidencial en el sexenio de Ávila Camacho se fortaleció con las facultades metaconstitucionales del presidente<sup>29</sup> que se adoptaron en el cardenismo,<sup>30</sup> amén de los cambios que se implementaron —reforma electoral y al PRM— y el triunfo de los aliados en la Segunda Guerra Mundial, el advenimiento de la democracia y la Guerra Fría, fueron todos elementos que ayudaron a configurar las características políticas del país en la segunda parte del siglo XX:

[...] uno de los legados del cardenismo que el nuevo presidente podía agradecer era una presidencia moral y políticamente fortalecida, que había adquirido un amplio repertorio de instrumentos para gobernar gracias al desarrollo de la administración pública y del gobierno federal (*ibid.*, pág. 276).

---

<sup>29</sup>Carpizo (1978).

<sup>30</sup>Córdova (1972).

La reforma a la ley electoral de 1940 a 1944 transitó legalmente por el Congreso de la Unión como la institución que legisló y legitimó la iniciativa del presidente, “buscaba promover la formación de un régimen de competencia partidista mediante una legislación completamente nueva, que centralizara los procesos electorales y contribuyera a la estabilización de la vida política” (*ibid.*, pág. 262). El cambio de nombre de PNR a PRM, aunado a los cambios en la materia electoral, buscaba encauzar los conflictos derivadas de los comicios: “la motivación inicial del reformismo electoral avilacamachista era la convicción de que había que poner fin a los conflictos que provocaban los comicios” (*ibid.*, pág. 268).

Esta estrategia reformista mostró fisuras con la instalación de las “comisiones consultivas” para conocer las propuestas de distintos sectores de la sociedad, integradas por personalidades tan disímbolas como políticos cardenistas y empresarios, fue una iniciativa que naufragó ya que las posiciones eran irreconciliables para la época (*ibid.*, págs. 290-297).

El contexto internacional fue importante para las reformas que Ávila Camacho propuso, puesto que la victoria de los aliados en la Segunda Guerra Mundial fortaleció a las democracias como el régimen de gobierno que los países alineados con las potencias, como México, respaldarían: “Dadas las exigencias crecientes de un nuevo equilibrio internacional, a partir de 1944 el grueso de los países en América Latina se lanzó por la vía del reformismo político con vistas al establecimiento de instituciones democráticas” (*ibid.*, pág. 275). En 1942 el país firmó un Tratado de Comercio con los Estados Unidos,<sup>31</sup> en el

---

<sup>31</sup>Hasta ahora, el tratado no ha sido examinado a fondo. Sabemos, sin embargo, que generó comentarios adversos en algunos círculos mexicanos, al grado de que al año de haber entrado en vigor éstos comenzaron a pugnar por su desaparición. De los tres capítulos que componían el tratado, el primero se refería al trato preferencial de México para mercancías estadounidenses, mientras que los otros dos contenían los productos

contexto de la cooperación de varias naciones latinoamericanas con nuestro vecino del norte, un año después entró en vigor, el Senado tuvo un papel fundamental en su aprobación (Avella, 2008, pág. 7). Ese mismo año no solo se concretó una alianza económica sino de tipo militar, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la Comisión Mexicano-Estadounidense de Defensa Conjunta, la creación de una zona militar y naval que estuvo al mando del expresidente Cárdenas y la instalación de estaciones de radar para entrenamiento y el establecimiento de “un mando mixto de coordinación e intercambio de información en ambos lados de la frontera” (Schiavon, 2006, pág. 8).

La propuesta de reformar la ley electoral, que databa de 1918, fue bien recibida por la oposición, en particular el PAN (Loeza, 2013, pág. 313). La propuesta retiraba la facultad a los ayuntamientos para organizar los comicios cuya responsabilidad estaría a cargo del gobierno federal, con lo que las elecciones se centralizaban con la propuesta de crear una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, comisiones locales y comités distritales, así como un Consejo del Padrón Electoral que registraría a los votantes (*ibid.*, págs. 317 y 318). Estas propuestas transitarían obligadamente por el Legislativo, por lo que una parte del sector obrero representado en la Cámara de Diputados se mostró abiertamente en contra de la iniciativa de reforma a la ley, otro grupo de diputados abiertamente la apoyaba (*ibid.*, págs. 321 y 322). Loeza sugiere que el propio presidente apoyaba la propuesta de un bipartadismo en el país:

---

en los que Estados Unidos otorgaba facilidades para los exportadores mexicanos. Mientras que nuestro país modificó el arancel para 203 artículos de importación, como trigo, maquinaria y vehículos (en 76 bienes hubo reducciones, en 127 ratificación del tratamiento aduanal existente), los Estados Unidos concedieron un trato especial para 103 mercancías mexicanas, sobre todo para bienes en los que México no era el principal abastecedor para el mercado estadounidense, como ocurrió con el café y el henequén (57 reducciones arancelarias y 46 ratificaciones). (Avella, 2008, pág. 7)

Ávila Camacho habría retomado el viejo proyecto de Calles, quien en su discurso del 1º de septiembre de 1928, en el que había convocado a los revolucionarios a agruparse en un solo partido, también había expresado el deseo de que los “reaccionarios” formaran su propia organización y estuvieran representados en las Cámaras. Consideraba que la oposición entre revolucionarios y reaccionarios era natural, y creía también que la presencia de esa oposición contribuiría a la oposición de los revolucionarios (Loaeza, 2013, pág. 324).

Finalmente, la iniciativa de reforma a la ley electoral se aprobó el 27 de diciembre de 1945 en la Cámara de Diputados, con el voto a favor de 76 diputados y 15 en contra (*ibid.*, pág. 326). La propuesta de reformar y cambiar el nombre del PRM transitó de igual manera por la Cámara Baja ya que en febrero de 1941 se integró una comisión de legisladores que trabajarían en “modificar la estructura del partido, transformarlo en una estructura más liberal que corporativa, pero además se trataba de *despartidizar* a los sindicatos y las organizaciones agrarias” (*ibid.*, pág. 357). El Congreso y sus representantes no solo legitimaban las decisiones del presidente, también eran involucrados en la actividad político-partidista ya que muchos de ellos eran líderes políticos regionales de sindicatos y asociaciones, algunos con fuertes lazos con los gobernadores y caciques. En las reformas al partido se crearía un sector más —el popular—, que integraría a empleados públicos, profesionistas, empresarios, comerciantes, todas aquellas actividades que no cabían entre los trabajadores sindicalizados y los campesinos. Con el crecimiento de la economía en el país, los sectores medios se vieron favorecidos, por lo que las posibilidades de agrupar políticamente a estos grupos eran oportunas en esa época. Estas reformas implicarían también el cambio de nombre del partido, como en 1938, su última modificación, el cual pasó a llamarse ahora Partido Revolucionario Institucional (PRI), denominación que persiste hasta hoy:

La fundación del PRI, que venía aparejada con la aprobación de la nueva ley electoral, se propuso hasta principios de 1946, y tuvo lugar en un acto multitudinario y bullangero en el cine Metropolitan, en el que participaron 719 delegados de la CNC, 667 delegados de la CNOP y 580 delegados del sector gobierno (*ibid.*, pág. 346).

Con el cambio de nombre del partido también se decidió la candidatura de Miguel Alemán Valdés a la presidencia de la república y su programa de gobierno. La designación no estuvo exenta de resistencias ya que una parte del sector obrero del partido, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) mostraba desacuerdos en la figura del exsecretario de gobernación (*ibid.*, pág. 349).

De igual manera, el PAN, una formación política que se oponía al proyecto revolucionario, integrado inicialmente por profesionistas y comerciantes, se fundó el 16 de septiembre de 1939. Pasarían varias décadas y crisis internas para que obtuviera un lugar en el sistema de partidos mexicano (Reynoso, 2016).

## 6. DE LA CONSOLIDACIÓN AUTORITARIA A LA CRISIS AUTORITARIA (1946-1968)

Las transformaciones en materia política buscaron supeditar al partido y el Legislativo al presidente. La influencia de las corporaciones en el partido, como fue el caso de la CTM, se evidenció con la resistencia a aceptar la candidatura de Alemán Valdés, aunque finalmente la organización sindical cedió y resolvió apoyarla: “los líderes mantuvieron su cuota de poder en el Congreso, pero el ascenso del presidencialismo empezó a eclipsar al poder legislativo”, por lo que el titular del ejecutivo controló al partido, las candidaturas y los diputados emanados de éste, en un contexto de baja competencia electoral (Loeza, 2013, pág. 353).

La elección de Alemán Valdés como candidato y presidente de la república en 1936 implicó una nueva etapa en la política nacional y un cambio generacional. En el discurso se incorporaron los términos modernización e industrialización (López Portillo, 1991, pág. 70), el propio mandatario y los integrantes del gabinete contaban con formación universitaria. El político oriundo de Veracruz inició la era de los civiles y los abogados en la presidencia: “El recambio correspondía ahora a una nueva generación, de origen predominantemente urbano, clasemediera, con educación universitaria, lanzada a la fáustica tarea de modernizar el país con un proyecto económico que privilegiaba el apoyo al capital y la iniciativa privados” (*ibid.*, pág. 63). El papel del Congreso en estos cambios fue fundamental, pues se requerían de leyes, códigos y reglamentos que apuntalaran al sector agrícola, industrial y de servicios, así como de normas que permitieran al Estado la intervención en amplios sectores de la economía. Alemán ejerció a su vez una presidencia

con amplios poderes que le permitió sacar adelante su proyecto económico, que dio inicio al periodo conocido como “desarrollo estabilizador”.<sup>32</sup>

En la década de los cuarenta se afirmaron los rasgos característicos del sistema político mexicano que dieron lugar a la edad de oro del “desarrollo estabilizador”: presidencialismo civil, partido oficial, fomento y control institucional de las organizaciones populares, amplia intervención del estado en la promoción de la economía, la cultura y la organización de la sociedad. (*ibid.*, pág. 72).

Durante el gobierno de Alemán Valdés se continuó con la tendencia de acercamiento con los estadounidenses, puesto que el comercio exterior con el país vecino representaba del 70 al 80 por ciento (*ibid.*, pág. 74), por lo que el país decidió alinearse al bloque los aliados durante la Guerra Fría, a cambio de esto “Estados Unidos aceptaba el sistema político nacional, el cual mostraba cada vez más su eficacia en términos de contención social, así como la peculiar estructura económica promulgada en la Constitución de 1917” (*ibid.*, pág. 74). La referida modernización económica requirió de modificaciones constitucionales y a leyes reglamentarias, tal fue el caso de la reforma al artículo 27 “que otorgaba el amparo agrario y aumentaba la dotación de la pequeña propiedad” (*ibid.*, pág. 76) en concordancia con la política de alejarse del apoyo a los sectores populares del cardenismo y acercarse a los empresarios y propietarios. De igual manera transitaron por el Legislativo, compromisos de campaña del candidato Alemán Valdés: otorgar el derecho al

---

<sup>32</sup> “[...] es decir la evolución de la economía nacional en los quince años que van de 1954 (año en que se lleva a cabo la devaluación del peso monetario frente al dólar estadounidense y que permitió la estabilidad cambiaria por más de 20 años) a 1970 [...] de 1954 a 1970, el crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto por persona, que fue de 3.4 por ciento, se logró con estabilidad de los precios internos. De ahí su nombre: Desarrollo Estabilizador. Nombre, por cierto, con el que presentó en septiembre de 1969 un documento Antonio Ortiz Mena en las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial celebradas en Washington D.C., Estados Unidos” (Tello, 2010, págs. 66 y 67). “Por otro lado, era una condición sine qua non para la urbanización del país y, a través de ello, proporcionar mayores y mejores servicios asistenciales a la población (salud, educación, electrificación, agua potable, entre otros). Sin duda el México rural obstaculizaba el aprovechamiento de los recursos productivos, frenaba el desarrollo del mercado interno y limitaba la capacidad de generación del ahorro interno y de los recursos fiscales al encontrarse desligado de las corrientes comerciales, financieras y tributarias del país” (Monserrat y Chávez, 2003, pág. 56).

voto a las mujeres, que encontró resistencias en diputados que consideraban que antes que la emancipación política se debía otorgar la emancipación económica, no obstante “ya en el poder, Miguel Alemán cumplió su promesa de la Arena México y el 17 de febrero de 1947 se publicó en el Diario Oficial la reforma al artículo 115 (Tuñón, 1998, págs. 144 y 145).

El partido se fortaleció como un instrumento del presidente, así Alemán Valdés imprimió su propio sello en la conformación de las candidaturas en la Cámara de Diputados en el que privilegió al sector popular sobre el obrero y campesino:

Junto a la adopción de los nuevos elementos definitivos de la actuación política del partido se produjo la preeminencia política que fue adquiriendo la clase media como actor al interior del partido. Fue decisivo también que la misma constitución de la CNOP la configuraba en un sector con menor capacidad de oposición frente a las estrategias del Presidente de la República, y sí, en cambio, como un elemento de neutralización política del sector obrero y campesino. El resultado fue que si, todavía en 1949, las delegaciones del PRI en el Congreso de la Unión eran de un 42.2 por ciento para el sector campesino, un 16.3 para el obrero y un 41.5 por ciento para el popular, después de las elecciones de 1952, el sector campesino vio reducida su participación al 22.4 por ciento, el obrero ascendió al 21.7 y el popular experimentó un incremento que lo condujo al 55.9 por ciento (Smith, 1981, p. 256, *apud.*, Martínez, 2004, pág. 108).

Del tratado comercial de 1942 con Estados Unidos, la política económica del gobierno mexicano durante la posguerra lo llevó a adoptar el proteccionismo, por lo que en 1950 el Congreso aprobó<sup>33</sup> la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica (*ibid.*, pág. 53), que le permitía al presidente ejercer las siguientes funciones:

---

<sup>33</sup>“En el discurso de presentación de proyecto de ley ante el Congreso de la Unión, Alemán señaló que el país había alcanzado, vía la industrialización, un evidente progreso y un aumento de la producción orientada al mercado interno. Sin embargo, era preciso realizar importaciones, sobre todo de materias primas y equipos industriales, para completar la demanda interna. A juicio del gobierno, este proceso podría verse obstaculizado por la tendencia de los diversos países, principalmente Estados Unidos, a establecer medidas restrictivas a sus exportaciones y a reducir la producción con fines civiles. Se estimaba que el país no podía

Determinar, mediante decreto, las mercancías cuya producción o distribución quedaban como objeto de intervención oficial; la facultad de señalar los precios máximos al mayoreo, así como la congelación de los mismos; ordenar la venta de productos que estuviesen almacenados a los precios máximos fijados con objeto de evitar la especulación; señalar los artículos que debían fabricar preferentemente las industrias, con el fin de adecuar la oferta y la demanda; consolidar por vías legislativas las medidas que se habían tomado y relativas a las restricciones sobre importaciones y exportaciones; y, finalmente, obligar a los productores de materias primas a producir para el mercado interno y que pudiera exportar sólo los excedentes (*ibid.*, pág. 54).

La Cámara de Diputados legisló y modificó las leyes en la materia para otorgar al presidente las anteriores facultades que aumentarían el intervencionismo en materia económica.

Adolfo Ruiz Cortines fue un presidente con un perfil distinto al de su antecesor: rebasaba los 60 años cuando ocupó la titularidad del Ejecutivo, no contaba con formación universitaria y era bastante sobrio en su trato. Algunos de los problemas que Ruiz Cortines afrontó fueron: el distanciamiento con los sectores obrero y campesino para privilegiar al capital privado, una economía orientada hacia el mercado interno, la Guerra Fría y el anticomunismo que Estados Unidos promovería en el continente, resguardar los principios de autodeterminación. La relación con los norteamericanos estuvo marcada por su política de contención al comunismo en el continente, en el contexto de la bipolaridad con la Unión Soviética, Dwight D. Eisenhower, quien inició su mandato en el país vecino del norte buscaba la solidaridad hemisférica contra el comunismo en el continente americano (Torres, 2010, pág. 107).

---

quedar al margen de las medidas que en otros lugares se elaboraban, siendo necesario establecer ‘una política económica adecuada para salvaguardar los intereses económicos de México y lograr la coordinación de la economía con el resto del mundo’” (Alemán Valdés, 1988, p. 291, *apud.* Martínez 2004, pág. 53). “Para ellos era preciso contar con una ley que encauzara ‘jurídicamente la injerencia del gobierno en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal que, reconociéndose los legítimos derechos de éstos, quede resguardado el interés general de la nación coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más altos de la colectividad’” (*idem*).

La política de alejamiento de los sectores populares para acercarse a los medios y los empresarios continuó en el sexenio

Ruiz Cortines fue beneficiario de un nuevo arreglo político sindical de fines de los cuarenta, que más allá de las ventajas que representaba en términos de la disciplina propiamente laboral (salarios, contratos, eficiencia), implicaba un debilitamiento casi definitivo del sector obrero como agente político más o menos autónomo. Sin los peligros de la disidencia del voto obrero, las posibilidades electorales del oficialismo en el mediano y largo plazo se ensanchaban (Rodríguez, 2008, pág. 238).

En el periodo de Ruiz Cortines el Congreso se prestó a defenestrar a gobernadores, mediante la desaparición de poderes, que no eran cómodos para el mandatario, como fue el caso de Chihuahua, Óscar Soto; Guerrero, Alejandro Gómez Maganda y Tabasco, Manuel Bartlett (*ibid.*, pág. 242), proceso que competía al Senado con el visto bueno, de manera informal, del presidente de la república. De igual manera, la supeditación del Legislativo al Ejecutivo se identifica en el presupuesto ejercido por el presidente que difiere del aprobado por el Congreso hasta en un 50 por ciento:

Este fenómeno, sólo explicable por la domesticación plena del Congreso de parte del ejecutivo, redituó en un aumento del gasto total *per capita*, pero en una disminución inquietante de la participación del gasto social en el gasto total del gobierno. [...] En 1956, por dar un ejemplo, el presupuesto ejercido fue 53.4% superior al autorizado; esto benefició al gasto en fomento, que pasó de un proyectado de 46% del total a un ejercido de 52% del total; el gasto social, en cambio, disminuyó su participación de un 20% proyectado a un 15.5% ejercido; el gasto administrativo resintió menos: 33.4 % el proyectado contra 32.1% el ejercido (*ibid.*, pág. 248).

Ruiz Cortines sometió al Congreso con los instrumentos y marco jurídico que heredó del régimen que sus antecesores consolidaron. Así, por ejemplo, la iniciativa del presupuesto que los legisladores aprobaban distaba mucho de la que en realidad se ejercía.

A finales de la década de los cincuenta, la sucesión presidencial estaba decidida en la persona de Adolfo López Mateos, un político nacido en Atizapán, Estado de México, que tuvo roce internacional al representar a México en organismos internacionales, tuvo experiencia legislativa como senador —de la que carecían sus antecesores—, presidente del PRI, discípulo de Isidro Fabela, un diplomático mexiquense que forjó a varias generaciones de servidores público (Hernández, 2015). La presidencia y figura de López Mateos es abordada por la historiografía como un periodo que tuvo cambios y contribuciones en un contexto internacional que influenciaron la política nacional por la manera como el oriundo de Atizapán aprendió y ejerció la política.

Dos sucesos importantes unieron a los poderes Ejecutivo y Legislativo: la expropiación de la industria eléctrica en 1960 y la reforma política de 1962. De la primera es importante señalar que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se creó legalmente en 1933, bajo el mandato de Abelardo L. Rodríguez, frente a la operación de empresas transnacionales, y fue hasta 1937 que, en el contexto de la nacionalización de la industria petrolera en el gobierno de Cárdenas, la empresa paraestatal comienza operaciones de manera formal (Terán, 2015, pág. 117). Es hasta 1960 cuando el presidente López Mateos decide comprar las acciones de varias empresas, como la Mexican Light and Power Company Ltd. y la Impulsora de Empresas Eléctrica, subsidiaria en México de la American and Foreign Power Co. (Ovalle, 2007, pág. 188). Posteriormente, el mandatario presentó una iniciativa al Congreso promoviendo una reforma al artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica para nacionalizar esa industria. Se incorporó así al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución el principio que indica que es competencia exclusiva de la nación “generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica” (Terán, 2015, pág. 121).

La reforma política implementó una medida sin precedentes en el país, propia de un régimen autoritario como el que existía: los diputados de partido; una medida que tuvo como vago referente el principio de representación proporcional, sin que se adoptara alguno de los métodos democráticos vigentes,<sup>34</sup> por lo que se repartían escaños bajo un método que pretendía otorgar espacios de representación a los partidos de oposición siempre y cuando no pusieran en riesgo la hegemonía del entonces partido dominante:

El sistema de diputados de partido, cuya autoría intelectual se le atribuye a Adolfo Christlieb, en esa época presidente del PAN, vino a resolver algunos problemas del partido hegemónico empezaba a resentir. En primer lugar, significó mayor acceso de la oposición a la Cámara de Diputados. De ese modo, su voz sería escuchada y el sistema parecería más democrático y plural” (Valdez, 2017, pág. 79).

El 21 de diciembre de 1962 el mandatario envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a la ley en la materia para la creación de los diputados de partido. El documento manifiesta en la parte de exposición de motivos el reconocimiento a la pluralidad, que ya se manifestaba en las calles mediante movilizaciones y protestas pero que no se reflejaba en la composición del Legislativo, que la reforma a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorporaría a diputados de oposición a la discusión y la aprobación de leyes en un Congreso dominado por un partido hegemónico (Béjar, 2004b, pág. 9). La reforma electoral de 1963 sienta las bases para el financiamiento público de los mismos y otorga la posibilidad legal a integrantes de partidos de oposición de contar con representación en la Cámara de Diputados, que modificó la composición de la misma de manera irreversible.<sup>35</sup> Esta reforma sería la

---

<sup>34</sup>Entre los métodos aplicado por diferentes países se encuentran: D’ Hont, Hamilton (o restos mayores), Sainte-Laguë y Sainte-Laguë modificado, divisor más uno, cociente natural, medio cociente y residuo; entre otros.

<sup>35</sup>“Como resultado de esta enmienda se fortalece la voz de tres partidos más en la legislatura: el Partido Acción Nacional (PAN) —con un perfil independiente y medianamente institucionalizado para participar en los

primera de una serie de cambios en la materia que los integrantes del régimen, vía reformas electorales que por mandato constitucional pasarían por el Congreso General, se vieron obligados a implementar como respuesta a una conflictividad social y los señalamientos de fraude electoral e inequidad en las condiciones de competencia, etapa que iniciaría con el movimiento estudiantil de 1968.

---

comicios— y la mancuerna formada por el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), menos dispuesto que el primero a deslindarse del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por su débil arraigo en la población. Tanto así que el texto de la nueva ley deberá ser objeto de “interpretación” en dos ocasiones a fin de evitar la desaparición de de la arena parlamentaria (Béjar, 2009, pág. 93).

## 7. DE LA CRISIS AUTORITARIA AL PLURALISMO LIMITADO (1968-1988)

El sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) representó un quiebre entre la clase gobernante y la sociedad, el movimiento estudiantil de 1968 y su trágico desenlace en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco representó el punto de quiebre para un régimen autoritario y propiciaron una serie de transformaciones institucionales empujadas por una sociedad cada vez más involucrada en los asuntos públicos. Los movimientos y huelgas de los petroleros (1937), los mineros (1949), los ferrocarrileros (1958), los médicos residentes y enfermeras (1965), que terminaron en despidos en el mejor de los casos y represión o encarcelamiento en el peor, mostraron que la disidencia y las protestas en contra del Estado autoritario ponían en riesgo la estabilidad e impactaban directamente en la legitimidad de la que gozó la élite revolucionaria durante décadas (Zapata, 2010, pág. 63). El ámbito internacional, como en el sexenio de Ávila Camacho, tendría una importancia vital, ya que el país se mostraba y abría al mundo con la organización de las Olimpiadas en 1968, en un contexto marcado por la Guerra Fría y la imposición de la Doctrina de Seguridad Nacional.<sup>36</sup> Sin embargo, México actuó con matices, pues al tiempo que apoyó al gobierno de Cuba y a varios países centroamericanos (no necesariamente con legitimidad democrática), mantuvo “relaciones especiales” con Estados Unidos, aunque al final del sexenio de Díaz Ordaz, con el arribo de Richard Nixon y su asesor en seguridad nacional Henry Kissinger, defendió en la Organización de los Estados Americanos (OEA) el no

---

<sup>36</sup>“Este concepto se utilizó para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares. El desarrollo de la visión contemporánea de seguridad nacional ha estado determinado por este origen y fue influenciado por la estrategia estadounidense de contención. La ideología del anticomunismo, propia de la Guerra Fría, le dio sentido, y la desconfianza entre las naciones le proporcionó su dinámica. Con la generalización del uso de esta categoría política el plano militar se convirtió en la base de las relaciones internacionales. Esta tendencia se manifestó a través de confrontaciones armadas y del intervencionismo de las grandes potencias en los países del denominado Tercer Mundo” (Leal, 2003, pág. 74).

intervencionismo con base en la Doctrina Estrada a favor de la autodeterminación de los pueblos.

En el mandato de Díaz Ordaz la izquierda partidista en México tuvo un auge que se inició desde el XIII Congreso del Partido Comunista Mexicano (PCM), en 1960. Asimismo, la Revolución cubana junto con el movimiento de liberación nacional alimentaron a grupos disidentes dentro de esa corriente de pensamiento. Estos factores externos chocaron con las “las necesidades de reforma económica y las demandas de una sociedad en pleno proceso de modernización”, lo que aporta elementos para entender el movimiento estudiantil de 1968 y la cruenta respuesta del régimen (Loeza, 2008, págs. 258 y 259).

Como es sabido, entre 1933 y 1981, la economía mexicana creció 6.13 por ciento anual en promedio; entre 1994 y 1999, 2.24 por ciento, y entre 2000 y 2008 también 2.24 por ciento (Codera, 2015, pág. 17), por lo que los indicadores económicos contrastaban con las desigualdades regionales que se empezaban a manifestar, por lo que “el presidente asumió que su tarea fundamental era llevar adelante el desarrollo económico, pero reconoció que tenía que salvar obstáculos tan importantes como la insuficiencia de capital, el crecimiento demográfico, el desempleo y la estrechez del mercado interno”, junto con una movilización de la izquierda partidista en el país junto con la influencia continental que representó la Revolución cubana, que acentuaron la movilización y la conflictividad política (Loeza, 2008, pág. 269):

Al frente de la Secretaría de Gobernación durante los seis años del gobierno de López Mateos, Díaz Ordaz había reprimido sin pestañear la disidencia sindical organizada por el Partido Comunista Mexicano y por el Partido Obrero Campesino de México (POCM), entre ferrocarrileros y maestros. También le había tocado lidiar con incipientes movilizaciones de clase media, algunas de ellas inspiradas por los primeros ecos de la Revolución cubana en

varias universidades del país; asimismo, había enfrentado la rebelión de organizaciones empresariales y católicas que retaron decisiones del gobierno en materia laboral y educativa, así como la creciente polarización ideológica que se instaló en el corazón de las clases medias en estos años; también puso fin al grupo guerrillero que encabezaba Rubén Jaramillo en el estado de Morelos, así como a un conato de insurrección armada en Huajuapán de León, organizada por un ex oficial del ejército en nombre de Dios (*ibid.*, pág. 267).

Una conjunción de factores exógenos y endógenos fueron el germen del movimiento estudiantil de 1968: el ascenso de clases medias, un bono demográfico y la brecha generacional, el recrudecimiento a las demandas de grupos sociales (médicos, profesores, campesinos, ferrocarrileros), la salida del rector de la UNAM Ignacio Chávez en 1966, el ambiente anticomunista que permeó en el continente del que México no fue ajeno:

Lo cierto es que, para el gobierno, en el curso de los años sesenta, cada vez era más difícil sostener las apariencias de estabilidad y cuasi unanimidad política en que se había sustentado el prestigio del milagro mexicano. La urgencia de que México proyectara la imagen de un país estable y distinto de sus hermanos latinoamericanos, que en esos precisos momentos enfrentaban también situaciones de movilización y conflicto, adquirió tonos dramáticos en 1968 porque en octubre de ese año debían inaugurarse los XIX Juegos Olímpicos, en cumplimiento de un compromiso adquirido por el gobierno anterior (*ibid.*, pág. 284).

Solo es una anécdota a pie de página la pelea entre un grupo de estudiantes de las escuelas vocacionales 2 y 5 del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la escuela Isaac Ochoterena en el parque de la Ciudadela, que la policía del Distrito Federal reprimió contundentemente. En julio de 1968 diversas marchas estudiantiles, fundamentalmente de integrantes de la UNAM e IPN escalaron hasta formar un gran movimiento que no abandonó las calles de la capital del país, la toma de la preparatoria de San Idelfonso, con un *bazucazo* de parte del ejército, solo acrecentó los ánimos contestatarios de los jóvenes.

En septiembre el 1968, con motivo del Informe del presidente ante el Congreso, el mandatario justificaba las acciones de la fuerza pública (y armadas) ante los

acontecimientos y la inminencia de las Olimpiadas que se efectuarían en el país, lo que complicó llegar a acuerdos entre las partes involucradas:

De ahí que todavía después del prolijo informe del 1° de septiembre de 1968 la movilización estudiantil se prolongara, el ejército ocupara las instalaciones universitarias y la manifestación de Tlatelolco terminara en la imperdonable violencia que selló la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (*ibid.*, pág. 290).

El 23 de diciembre de 1968, el presidente de la república envió una iniciativa de reforma al artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para disminuir la edad para la ciudadanía en México, que originalmente contemplaba los 21 años para cambiarla a 18, con un “modo honesto de vivir”.<sup>37</sup> La Cámara baja lo aprobó con 149 votos y la Cámara alta, por 131 en contra el 22 de diciembre de 1969 la reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Contrario a lo que se podría inferir, esta reforma fue una propuesta de campaña a la presidencia de Díaz Ordaz que, paradójicas de la historia, benefició al sector que mostró una oposición política en las calles: los jóvenes (*ibid.*, pág. 269).

La sucesión presidencial de 1970 estuvo marcada por la sombra de Tlatelolco, Luis Echeverría Álvarez, Secretario de Gobernación en el sexenio de Díaz Ordaz, tuvo un papel

---

<sup>37</sup>El concepto de modo honesto de vivir ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El modo honesto de vivir, es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de buenas costumbres, buena fe, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: vivir honestamente. En ese orden de ideas, la locución un modo honesto de vivir, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano [<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1000/1000827.pdf>].

importante en la represión del movimiento estudiantil por las funciones propias del cargo, situación que no resultó relevante para la clase política que impidiera su nominación como candidato a la presidencia (Scherer y Monsiváis, 1999; Montemayor, 2007; Rodríguez, 2018).

Una serie de propuestas de reforma constitucional del presidente Echeverría en 1972 sobre el capítulo de los partidos políticos de la Ley Federal Electoral, se legisló y aprobó un año después en el Congreso. Pretendió fortalecer la figura de los diputados de partido para dar mayores oportunidades a partidos como el Partido Popular Socialista (PPS) y al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), para obtener representación, puesto que el porcentaje para tener representación de esa figura disminuyó de 2.5 por ciento a 1.5 por ciento y el tope de diputados de partido para cada institución aumentó de 20 a 25 (Fernández, 1978, pág. 17). De igual manera, también disminuyó el número de afiliados para la constitución de un partido político de 75 mil a 65 mil y el acceso a tiempo-aire en radio y televisión para los partidos políticos con registro (Larrosa y Guerra, 2005, pág. 252). Las anteriores reformas se encaminaron a ampliar las posibilidades a partidos políticos para la presencia de integrantes de partidos de oposición en el Congreso mediante representación *dirigida*:

La intención de esta reforma política no era promover la participación de organizaciones diferentes a las registradas. Se trataba sólo de un intento destinado a salvar el sistema de partidos existente, que se iba apagando poco a poco. El mismo año de promulgación de la nueva ley, fue detenido y golpeado por la policía Heberto Castillo, dirigente del que después sería el Partido Mexicano de los Trabajadores. También en 73, Ramón Danzós Palomino, dirigente campesino del PCM, fue detenido. Esta primera reforma no era para ellos (Fernández, 1978, pág. 17).

Otros cambios se centraron en los derechos pasivos de los ciudadanos:<sup>38</sup> reducir la edad para ser electo diputado federal de 25 a 21 años, para senador de 35 a 30 años (Rabasa, 2012, pág. 151); ambas como resabios del movimiento estudiantil de 1968. La violencia y la represión estatal no cesaron durante el sexenio de Echeverría. Pese a que su discurso se inspiraba en el socialismo, en la práctica permeaba el autoritarismo en las decisiones públicas. Por su parte, los empresarios e industriales marcaron distancia y rompieron con su gobierno (Alba, 2005, pág. 167). La confrontación del gobierno con los empresarios del “Grupo Monterrey” tuvo graves consecuencias, alcanzó su clímax con la expropiación de aproximadamente 100 mil hectáreas en el Valle de Sonora, que acentuaba su discurso socialista, pero enojaba a los sectores empresariales.<sup>39</sup> De igual manera, el frustrado intento de secuestro que derivó en el asesinato el 17 de septiembre de 1973 del magnate regiomontano Eugenio Garza Sada por parte de un grupo guerrillero de la Liga Comunista “23 de Septiembre” fue una afrenta que tomaron los empresarios como resultado de las posturas a favor de regímenes como el cubano y el chileno.

La guerrilla urbana y rural fueron expresiones que asolaron diversas regiones del país, la respuesta institucional se conoció como “guerra sucia”, donde la “brigada blanca”, grupo de policías y militares que buscaban, asesinaban y desaparecían a los disidentes políticos que tomaron la armas, y el *jueves de corpus*, el 10 de junio de 1971, una represión a estudiantes en una marcha de parte de un grupo paramilitar —los halcones— auspiciado por autoridades locales y federales cerca de la estación de metro Normal, con un número

---

<sup>38</sup>“Una clasificación común de los derechos políticos es aquella que los caracteriza en activos y pasivos, según estén destinados a concurrir por medio del sufragio a la elección de los representantes que tendrán a su cargo el gobierno del Estado (activos), o garanticen la capacidad de los ciudadanos de postularse como candidatos a los cargos electivos solicitando el apoyo de sus conciudadanos mediante el sufragio, con la aspiración de acceder al cargo apasionado (pasivos)” (Amaya, 2016, pág. 753).

<sup>39</sup>“En las postrimerías del régimen echeverrista (el 18 de diciembre de 1976), el gobierno decidió expropiar 37,131 hectáreas de riego y 65,655 de agostadero en el valle del Yaqui, y este hecho constituyó una de las principales aristas del conflicto entre el sector privado” (Alba, 2005, pág. 169).

aún desconocido de muertos y heridos; fueron la cara más extrema de la violencia del Estado (Sierra, 2003; Okion y García, 2006; Castellanos, 2007; Pedraza, 2008). Estas expresiones radicales y armadas no representaron un riesgo para el régimen, pero significaron tensiones entre un sector de la sociedad y el agotamiento de un modelo que inició a mediados de los sesenta y que nuevamente intentaría componerse con la gran Reforma Política de 1977. Puesto que las reformas anteriormente señaladas tuvieron pocos aportes para ampliar los derechos políticos de la época (Pérez, 2008, pág. 324). El Congreso fue, como en sexenios anteriores, una vía para intentar reencauzar el conflicto por medio de reformas político-electoral, como la incorporación de diputados de partido, la disminución de la de para votar y ser votado y, nuevamente, la disminución del umbral para que candidatos de partidos de oposición ingresaran al Legislativo como representantes. Al aumento de la conflictividad político-social en el sexenio de Echeverría se sumaron los problemas de índole económico,<sup>40</sup> ámbito en el que el Congreso no podía intervenir, ya que la política económica era fijada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en una época en la que los órganos autónomos en la materia eran inexistentes:

La candidatura única del candidato del PRI a la presidencia para las elecciones de 1976, José López Portillo, tuvo un impacto muy grave en la legitimidad del régimen, ya que la ausencia de una competencia formal reafirmó las posturas de líderes y actores sociales: la ausencia de un marco normativo justo y prácticas políticas que inhibían e impedían una competencia real. [...] por lo que era verdaderamente importante dejar por sentado que habría una

---

<sup>40</sup>“El comportamiento histórico de las principales variables macroeconómicas de México empezó a cambiar de manera notable a mediados de los años setenta. En particular, el gasto del gobierno aumentó sin que se incrementaran sus ingresos, y en consecuencia crecieron el déficit fiscal y el déficit de la cuenta corriente. La velocidad a la que crecían los precios aumentó también. La retórica tercermundista —después llamada populista— del gobierno de Echeverría provocó gran incertidumbre en el sector privado. La crisis económica de esos años puede atribuirse, en parte, a las políticas asociadas al desarrollo hacia dentro que ponían énfasis en el mercado interno y poca atención en el mercado externo. [...] Las consecuencias de estas políticas fueron que el déficit fiscal, como proporción del PIB, creció de 2.5% en 1971 a 10% en 1975; el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos creció de 900 millones de dólares en 1971 a 4,400 millones de dólares en 1975; la deuda pública creció de 6,700 millones de dólares en 1971 a 15,700 millones de dólares en 1975, y la tasa de inflación de 3.4% en 1969 a 17% entre 1973 y 1975” (Gollás, 2003, págs. 237 y 238).

rectificación del rumbo: era urgente acabar con la incertidumbre, recuperar la confianza en el proceso institucional, relegitimar el régimen, acabar con la desestabilización política y, además, resolver la crisis económica (Pérez, 2008, pág. 326).

En marzo de 1975 los integrantes del Consejo Nacional del PAN se reunieron para elegir presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) —o Jefe Político, como lo nombran internamente— en medio de una crisis que acarreaban desde años atrás y por primera vez en una asamblea donde la civilidad y las prácticas propias de ese instituto político se quebraron, resultó electo en la sexta ronda Efraín González Morfín, frente a su adversario José Ángel Conchello. Este hecho influyó en la designación de candidato a la presidencia que se adelantó por un grupo que contendió por la presidencia del CEN, lo que tensó la vida interna, pues la convención se efectuaría hasta octubre de ese mismo año. Para entonces no hubo la mayoría calificada para elegir candidato, pero la división en el partido provocó la renuncia del presidente del CEN en funciones. En una convención extraordinaria los mismos precandidatos que contendieron y que impulsaban los dos grupos en disputa, Pablo Emilio Madero y Salvador Rosas Magallón, después de una maratónica sesión que se prolongó por doce horas y ante un ambiente tenso y a punto de la violencia, el PAN no postuló candidato a la elección presidencial de 1976 (Reynoso, 2016, págs. 251 a 266), por lo que el candidato único del PRI, para agravar más la situación, ganó las elecciones con el 45 por ciento de abstención (Fernández, 1978, pág. 21), solo un candidato no registrado, Valentín Campa, del Partido Comunista Mexicano, hizo campaña, pero al carecer de legalidad su actividad fue meramente testimonial.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup>“Valentín Campa, del PCM, apoyado por la Liga Socialista y el Movimiento de Organización Socialista. A partir de su XVII Congreso de diciembre de 1975, el PCM efectuó un giro de ciento ochenta grados con respecto a la línea de acción mantenida por él a principios de los años 70. De la abstención electoral, pasó a la participación en las deterioradas elecciones de 1976, confiriéndoles cierta legitimidad” (Fernández, 1978, pág. 22).

La reforma política de 1963, que introdujo la figura de los *diputados de partido*, mostró signos de agotamiento, por lo que el ejecutivo propuso una reforma político-electoral de gran alcance que, no obstante sus pretensiones, no buscaba modificar radicalmente el sistema de partidos ni al “partido hegemónico” (Sartori, 1980), sino ampliar los espacios de la oposición y de diversos sectores sociales, entre quienes simpatizaban por una vía radical (armada) para impulsar cambios en el plano político, sin que esto significara que el régimen iniciará una vía hacia la democratización: “[...] la reforma ratifica el funcionamiento de un gobierno unificado mediante la incorporación de la cláusula de gobernabilidad por el cual el partido con el mayor número de distritos ganados deberá obtener la mayoría absoluta de las curules” (Béjar, 2009, pág. 94).

Una de las primeras decisiones del nuevo gobierno de José López Portillo (1976-1982) fue destensar las relaciones con el sector privado mediante la “Alianza para la Producción” y diversos acuerdos con los empresarios e industriales y el sector obrero (oficial, por supuesto) bajo la tutela de las autoridades estatales, que entre otros puntos disminuiría su presencia en la cadena productiva para privilegiar en esta actividad a los primeros (Pérez, 2008, pág. 328); o sea, una relación tripartita piramidal con el Estado como la parte alta que tutela a las dos restantes. La otra gran decisión para romper con la inercia del sexenio anterior y evitar que la conflictividad político social se desbordara aún más fue la reforma político-electoral. El ideólogo de esa propuesta fue el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, que anunció el 1 de abril de 1977 el inicio de los trabajos para la reforma, después de 12 audiencias públicas celebradas entre el mes de abril y junio del mismo año en las que participaron, académicos, representantes de instituciones y de partidos con y sin registro organizados por la Comisión Federal Electoral (CFE) que presidía el Secretario de Gobernación (Gaxiola, 2018, pág. 1003). Al terminar esta serie de

trabajos el titular del Ejecutivo presentó al Congreso General en el mes de diciembre, una iniciativa de reforma a los siguientes artículos la Constitución: 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 (*ibid.*, pág. 1011) y la creación de la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales que entre otras modificación proponía las siguientes: señalar a los partidos políticos en la Carta Magna como entidades de interés público, crear el registro condicionado, con cierto margen de discrecionalidad,<sup>42</sup> que abrió la posibilidad de competir legalmente a elecciones a instituciones que se mantenían en la marginalidad como el PCM; mantener el registro definitivo y la pérdida del mismo; incluir las coaliciones, fusiones y frentes así como formar parte de los organismos electorales; dotar a los partidos políticos con registro de prerrogativas (presupuesto) y presencia permanente en radio y televisión; desaparecer los diputados de partido y crear la representación proporcional para que 100 diputados federales fueran electos por este principio,<sup>43</sup> de los 400 que componían la Cámara Baja en ese momento (Larrosa y Guerra, 2005, págs. 253 y 254). A partir de este momento la representación proporcional sería un principio que se instauró en todo el país y que permitió a las minorías obtener espacios en los órganos legislativos: “Este sistema se federalizó con la reforma al artículo 115, último párrafo, con

---

<sup>42</sup>“El registro condicionado se obtiene presentando: los documentos partidarios esenciales, y demostrando una existencia permanente de cuatro años antes de la solicitud del registro. Pero uno de los requisitos, representar “una corriente de opinión (LOPPE, Art. 32, fracción 11), deja totalmente en manos de la CFE la decisión del registro” (Fernández, 1978, pág. 28).

“El registro condicionado facilitó, además, en un lapso de 10 años, la entrada en escena del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido del Frente Democrático de Reconstrucción Nacional (PFDRN), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido del Trabajo (PT) y, finalmente, el Frente Democrático Nacional (FDN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que entre 1978 y 1990 modificaron el escenario político del país” (Pérez, 2008, pág. 329).

<sup>43</sup>“El control no reside solamente en esta diferencia de 300 a 100, pues existe la posibilidad de que los partidos minoritarios comenzaran a ganar diputados de mayoría. Pero la propuesta prevé esta situación. En la fracción IV del Artículo 54 constitucional adicionado se aclara que si los partidos minoritarios llegaran a sumar 90 diputados de mayoría, automáticamente se reducirían a 50 las curules a repartir por representación proporcional. Las mayorías tienen garantizada su primacía, las minorías deben continuar como tales y opinar” (Fernández, 1978, pág. 29).

el fin de que también se aplicara a la elección de diputados a las legislaturas locales y los ayuntamientos de municipios cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes (Rabasa, 2012, pág. 153).

El 15 de septiembre de 1978, en una decisión estrechamente vinculada con la reforma política de un año antes, minuciosamente calculada para disminuir la conflictividad social y beneficiar a los presos por la participación en grupos guerrilleros, el Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles envió una iniciativa de Ley de Amnistía<sup>44</sup> al Congreso que legalmente es la institución que aprueba este tipo de propuestas. En los considerandos de la iniciativa está muy clara la intención de la Ley:

Que para coadyuvar a dicho fin es conveniente incorporar a la actividad ciudadana, para compartir las responsabilidades del quehacer nacional, a quienes, formando parte de grupos de disidencia radical, y con evidentes móviles políticos, han incurrido en conductas sancionadas por la ley penal (Zazueta, Torres-Osorno y Hardaga, 2009, págs. 75 y 76).

El alcance de la iniciativa abarcó a quienes purgaban condenas en cárceles, contaban con averiguaciones previas o se encontraban en la clandestinidad realizando actos para la guerrilla. El 28 de septiembre el Diario Oficial de la Federación publicó la Ley de Amnistía de 1978 integrada por 7 artículos, el primero establecía:

Se decreta amnistía en favor de todas aquellas personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, ante los Tribunales de la Federación o ante los Tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común, hasta la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, por los delitos de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la rebelión, o por conspiración u otros delitos cometidos formando parte de grupos e impulsados por

---

<sup>44</sup>[...] se designan con la palabra amnistía las medidas jurídicas que tienen como efecto: a) La posibilidad de impedir el enjuiciamiento penal y, en algunos casos, las acciones civiles contra ciertas personas o categorías de personas con respecto a una conducta criminal específica cometida antes de la aprobación de la amnistía; o b) La anulación retrospectiva de la responsabilidad jurídica anteriormente determinada. Las amnistías no impiden que se haga efectiva la responsabilidad jurídica respecto de una conducta que todavía no ha tenido lugar, que constituiría una invitación a violar la ley” *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto*. Amnistías, 2009, pág. 5.

móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país, que no sean contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro.

La variable económica que estuvo presente a partir de este sexenio llevó al gobierno de López Portillo a triunfalismos debido al descubrimiento de una gran reserva de petróleo en las costas de Campeche que recibió el nombre de Cantarell, un periodo que va de 1978 a 1981 en el que los grandes bancos del mundo extendieron préstamos por la bonanza petrolera que resultó temporal, razón que, aunada a problemas estructurales que se arrastraban desde hacía mucho, llevó al país a una de las peores crisis del siglo XX:

[...] la confianza casi ciega en el petróleo como garantía, sostén y escudo contra todo nunca consideró la caída de su precio en los mercados internacionales, lo que evidenció la real vulnerabilidad y dependencia del exterior en términos financieros, tecnológicos y comerciales. El 3 de junio de 1981, Pemex anunció la reducción del precio del petróleo en cuatro dólares, debido a la saturación del mercado mundial. Así, el ingreso por exportaciones petroleras se redujo drásticamente, provocando un impacto fiscal negativo cercano a 36 000 millones de pesos. Hubo, además, importantes caídas en los precios de productos clave de exportación: plata, café, camarón y plomo. Ello contribuyó significativamente al descenso de los ingresos para el país, con lo que la política económica del gobierno revelaba su fracaso. El sobrecalentamiento de la economía, lejos de traducirse en crecimiento real, se convirtió en inflación y en una deuda que súbitamente se vio acrecentada por elementos externos imprevisibles (Pérez, 2008, pág. 336).

La constante en las decisiones públicas fue el recorte presupuestal, la limitación de exportaciones, la inflación y la devaluación, las cuales se convirtieron en expresiones usuales en la época. Es entonces cuando los problemas económicos adquirieron una relevancia que no tenían.<sup>45</sup> El 1 de septiembre de 1982 en el marco de su último Informe de gobierno, López Portillo anunció ante el Congreso, sin que este tuviera facultad legal para

---

<sup>45</sup>«Los hechos más importantes en 1982 fueron entonces una drástica devaluación del peso, la disminución de la actividad económica (el PIB creció 0.6%), una inflación de casi 100%, la disminución de las reservas a sólo 18,000 millones de dólares (aproximadamente lo que en promedio se importaba de mercancías en un mes) y un tremendo caos y pánico en los estados financieros» (Gollás, 2003, pág. 240).

intervenir, dos decretos: la expropiación de la banca privada y el establecimiento de un control generalizado de cambios. Esta decisión tuvo consecuencias de corto y largo plazo, para los directamente afectados la decisión no tuvo ningún fundamento legal o económico, sino que fue una última medida para reposicionar la imagen de un presidente con un poder devaluado (Abedrop, 2008, pág. 21). Por otra parte, la estatización planteó para un grupo de investigadores dos hipótesis que trascienden el rescatar la imagen de un presidente:

1. Utilizar a la banca nacionalizada para financiar al sector público ante el desplome de sus ingresos fiscales debido a la caída de los precios del petróleo y a la elevación de las tasas de interés internacionales. Lo anterior incrementó el servicio de la enorme deuda externa.
2. Reconfigurar a los grupos económicos dominantes de México, privilegiando a una clase empresarial capaz de acompañar la nueva política económica y financiera del gobierno en su aventura neoliberal (Morales, Encinas, Corona y Reyes, 2012, pág. 7).

La expropiación de la banca representó una ruptura entre una parte importante de la clase empresarial y el grupo político encabezado por López Portillo. En el caso de los banqueros nacionales significó su salida definitiva del negocio que construyeron por décadas (Abedrop, 2008; Espinosa, 2008 y Legorreta, 2008). Para la clase gobernante fue muy complicado recomponer esa relación con ese grupo en particular y la hipótesis sobre la recomposición de los grupos empresariales a raíz de esta decisión se comprueba con la privatización de los bancos una década después. ya que ninguno de los dueños de las instituciones financieras logró comprar sus antiguos bancos. La nacionalización de la banca cerró un ciclo, de dos sexenios, de un ejercicio de la política —al que se describió como populista— y economía—el desarrollo compartido— que confrontó a sectores sociales y provocó una crisis económica que afectó a amplios estratos de la población. Una política económica distinta se empezaba a incubar en las oficinas públicas.

En ambos sexenios —el de Echeverría Álvarez y López Portillo— el Congreso fue una institución que avalaba trámites que legalmente le competían. Sin embargo, su margen de acción quedó reducido en las decisiones del Ejecutivo.

La elección de 1982 no representó ningún obstáculo para que el PRI repitiera en la presidencia de la república. Miguel de la Madrid Hurtado, un abogado egresado de la UNAM con un posgrado en la Universidad de Harvard y quien fungió como secretario de Programación y Presupuesto en el gobierno de López Portillo fue elegido candidato al ejecutivo, que confirmaría la necesidad de que un perfil más técnico tomara las riendas del país.<sup>46</sup>

El 4 de julio de 1982 se efectuaron elecciones para presidente y Congreso General, los resultados mostraban ya un descontento con el régimen, aunque todavía los controles políticos que ejercía en todos los niveles —federal, estatal y municipal— lograron sortear los comicios.<sup>47</sup> En este sexenio comenzó el desmantelamiento del Estado benefactor y los acuerdos económicos y políticos que esa medida conllevaba, para introducir políticas de corte neoliberal que comenzaron a implementarse en la dictadura de Augusto Pinochet en

---

<sup>46</sup> “[...] en la lucha final por la candidatura del PRI a las elecciones de 1982 se quedaron sólo dos contendientes: Miguel de la Madrid y Javier García Paniagua. En palabras de José López Portillo, la decisión fue tomada valorando el contexto nacional; es decir, si las cosas se hubieran puesto complicadas en el ámbito político, el elegido hubiera sido García Paniagua; si la urgencia estaba en la economía, el indicado sería De la Madrid. La decisión estaba en esas dos opciones y a pesar de que López Portillo insistió que la diferencia en la balanza fue tan sólo de “el peso de un cabello”, lo cierto es que muchos factores del proceso político habían inclinado la decisión a favor de uno de ellos.<sup>15</sup> Fue así como finalmente, y con argumentos de orden financiero, López Portillo inclinó la balanza a favor de Miguel de la Madrid. Para justificar su elección, López Portillo argumentaba que la experiencia política se fabrica, los conocimientos técnicos no” (Parra, 2008, pág. 350).

<sup>47</sup> “Los resultados mostraron una tendencia interesante: a pesar de que el PRI recuperó algunos puntos porcentuales respecto e 1979 y logró el 71.6% de la votación, sólo se quedó con 51.2% del padrón, con lo cual se hizo más amplia la brecha entre voto PRI y padrón electoral. El PAN avanzó y obtuvo 16.4% de la votación, y la tercera fuerza fue la izquierda unida, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), que retrocedió respecto de 1979 y se colocó con 3.6% de los votos efectivos, el resto no logró a llegar a 2%, inclusive algunos, como el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Social Demócrata (PSD) y el PARM quedaron por debajo de 1.5%. El congreso tuvo un comportamiento predecible, ya que el PRI perdió un solo espacio uninominal y se quedó con 298, uno se anuló y otro lo ganó el PAN; el PSUM bajó un escaño y obtuvo diecisiete, el PAN cincuenta, el PDM, doce, el PPS, diez y el PST, once” (Aziz, 2003, pág. 387).

Chile (1974-1990), los gobiernos de Margaret Thatcher en Reino Unido (1979-1990) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1981-1989) (Escalante, 2016). El neoliberalismo es un conjunto de principios teóricos, económicos y políticos que privilegian las actividades de los agentes privados, la libertad individual y la supremacía del mercado en la vida de las personas.

El propio perfil de De la Madrid, el contexto mundial con los gobiernos anteriormente señalados y la crisis que el mandatario heredó de su sucesor configuraron los elementos que dieron forma al cambio de modelo económico que repercutiría en lo político, por lo que es en este sexenio que el gabinete y altos cargos comienzan a ser ocupados por los denominados tecnócratas, funcionarios educados en universidades extranjeras en ramas económico administrativas que de igual manera les interesaba la carrera político-partidista en el PRI.<sup>48</sup>

Fueron tres los ejes que el gobierno adoptaría: una serie de reformas estructurales a la Constitución y leyes para desmontar el Estado benefactor y la construcción del nuevo orden neoliberal, en gran medida como una ruptura y reorientación de la política económica; la modernización administrativa y el combate a la corrupción, esta última como una medida para legitimar al nuevo gobierno y romper con el pasado. En los tres ejes, el Congreso tuvo una participación importante, como antaño, como la vía para otorgar legalidad a las decisiones presidenciales: “Miguel de la Madrid fue un reformista cauteloso que actuó obligado por la difícil situación económica, pero limitado por las constricciones de un sistema político autoritario” (Parra, 2008, pág. 345).

---

<sup>48</sup>Entre los que destacaban “Carlos Salinas, Manuel Bartlett, Manuel Camacho, Francisco Labastida y Jesús Silva Herzog; y otros de menor peso como Bernardo Sepúlveda, Miguel González Avelar, Jorge de la Vega, Adolfo Lugo Verduzco, entre otros” (Parra, 2008, pág. 349).

Las reformas estructurales (de primera generación) pasaron por la renegociación de la deuda externa que se efectuó durante la época, en el que el Secretario de Hacienda y Crédito Público del anterior gobierno, Jesús Silva Herzog, declaró en 1982 la imposibilidad que el gobierno mexicano solventara sus compromisos financieros, por lo que los acreedores financieros hicieron préstamos para que la situación no generara un pánico generalizado, situación que no prosperó en los postrimerías del sexenio de López Portillo, pero que en el siguiente sí se concretó<sup>49</sup> y se profundizaría en el sexenio de Salinas (Marichal, 2003, p. 472). Dos medidas apuntalaron los cambios estructurales: reforma fiscal y privatizaciones. De la primera, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) aumentó entre 1983 y 1986 de 10 a 15 por ciento, la de bienes suntuarios subió a 20 por ciento y se creó un derecho al petróleo crudo de 26.8 por ciento que el Congreso aprobó con la mayoría que contaba el PRI (Parra, 2008, p. 355). Nuevamente el poder legislativo legalizó las decisiones del Ejecutivo. Al inicio del gobierno de De la Madrid el gobierno controlaba 1,115 empresas, al finalizar al mismo solo administraba 412 (*idem*).

Dentro de la modernización administrativa y el combate a la corrupción se destaca la sustitución del Plan Global de Desarrollo (PGD) por el Plan Nacional de Desarrollo (PND):

Se puso en marcha el *Programa de Simplificación Administrativa del Gobierno Federal*, para propiciar honestidad y eficiencia, incluyendo, entre otras medidas: un nuevo marco jurídico para regular estrictamente las responsabilidades de los servidores públicos; prohibición del nepotismo, simplificación de trámites para atender mejor a los ciudadanos y elevar la eficiencia del aparato estatal; un moderno sistema de control y evaluación de la

---

<sup>49</sup>“Al tiempo que los tecnócratas de la administración de De la Madrid aseguraron el pago de la gigantesca deuda, comenzaron a instrumentar un programa de apertura de la economía mexicana. A partir del ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), en 1984, procedieron a liberalizar grandes sectores y a iniciar la privatización de buen número de empresas estatales, proceso que cobró dinamismo desde 1986. Para finales del sexenio ya se habían vendido cientos de empresas públicas, aunque las más grandes se subastaron durante la presidencia de Carlos Salinas” (Marichal, 2003, pág. 473).

administración pública para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Campero, 2010, pág. 269).

En el combate a la corrupción, el desafuero en 1983 del exdirector de PEMEX, Jorge Díaz Serrano, quien había ganado un escaño en el senado de la República representó un mensaje de “cuentas con el pasado”, fue acusado de fraude con daño patrimonial a la compañía paraestatal por lo que se inició un juicio de procedencia para remover la inmunidad procesal o fuero, procedimiento que duró 32 días y mantuvo al exfuncionario en la cárcel hasta el fin de sexenio de De La Madrid(Casar, De Luna, Aguilar y Alvarado, 2017, pág. 27).

Después de la elección intermedia de 1985, en la que militantes del PAN señalaron graves irregularidades en los comicios del estado de Chihuahua, situación que tensaron las relaciones con Estados Unidos, ya que el senador Jesse Helms y la prensa de aquel país hicieron fuertes críticas al proceso electoral, el cual acusaron de fraudulento (Parra, 2003, pág. 364). Posterior a estos señalamientos, el mandatario convocó vía la Secretaría de Gobernación a audiencias para “la renovación de la política electoral”, que serían los trabajos previos para presentar reformas al marco normativo que contemplaban: la abrogación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y la propuesta de un Código Federal Electoral; la regulación de las coaliciones y los frentes electorales (medida que sería fundamental para explicar las controvertidas elecciones de 1988); el aumento de 100 a 200 las curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados; la renovación de la Cámara de Senadores por mitades cada tres años; la clausula de gobernabilidad que permitía al partido mayoritario, por lo regular el PRI, obtener diputaciones plurinominales hasta un tope de 350, entre mayoría y representación proporcional; la posibilidad de propaganda regional en radio y televisión de los partidos

políticos; y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral que transfería a éste nueva instituciones lo que antes era responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Larrosa y Guerra, 2005, pág. 256). El poder Legislativo no fue un contrapeso a la anterior reforma, no al menos a las iniciativas que marcaron el tránsito hacia una economía más abierta, pues la oposición que contaba con espacios de representación no logró oponerse a esos cambios estructurales al no contar con mayoría en el Congreso General.<sup>50</sup>

La complicada situación económica obligó al régimen a iniciar la firma y los acuerdos de los Pactos de Solidaridad Económica (PES) entre el sector campesino, obrero y empresarial; gremios a los que el PRI tenía injerencia, pero gradualmente, con las medidas que tomaron, perdieron control e interlocución. Eso se veía claro en la sucesión presidencial de 1988, una de las grandes crisis políticas que marcó al sexenio.

---

<sup>50</sup>“Para la LII Legislatura (1982-1985), en la etapa inicial de las reformas, el PRI contaba con mayoría en la Cámara de Diputados, ya que tenía 299 diputados de mayoría relativa de los 300 distritos en disputa, mientras que el resto de las 100 diputaciones de representación proporcional se repartieron entre los demás partidos con representación en la Cámara. Lo mismo sucedió para la LIII Legislatura (1985- 1988), en la que el PRI y el presidente Miguel de la Madrid controlaban la Cámara de Diputados con 289 diputados de mayoría relativa; es decir, 10 diputados menos que en las pasadas elecciones pero sin relevancia para la práctica legislativa, ya que el PRI controlaba más de las dos terceras partes necesarias para realizar cambios a la Constitución, entre los que se incluyeron las reformas económicas y de cambio estructural” (Parra, 2008, pág. 358).

## 8. DEL PLURALISMO LIMITADO A LA INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA (1988-2018)

La sucesión presidencial de 1988 mostró un país dividido. Por un lado, un grupo de políticos, líderes sociales y organizaciones se aglutinaron en torno a la figura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, integrante del PRI, exgobernador de Michoacán y exsubsecretario de Estado, hijo de Lázaro Cárdenas, que llamó a democratizar el proceso de designación del candidato a la presidencia, por lo que formó la denominada “Corriente Democrática” del que sólo obtuvo exclusión y una “pasarela”, una exposición frente a los dirigentes de su partido de un documento que expusiera sus motivaciones para ser considerado candidato a la presidencia. Los precandidatos fueron: Ramón Aguirre, regente del Distrito Federal; Manuel Bartlett Díaz, secretario de Gobernación; Alfredo del Mazo, secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Sergio García Ramírez, Procurador General de la República; Miguel González Avelar, secretario de Educación y Programación; Carlos Salinas, secretario de Programación y Presupuesto (“El 'destape' del 'tapado' mexicano”, *El País*, 26 de septiembre de 1987). El candidato a la presidencia fue Carlos Salinas de Gortari, colaborador de De La Madrid.

Por otra lado, la formación de un frente de partidos integrado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), antes Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el cual constituyó el Frente Democrático Nacional (FDN), al que se sumó el Partido Mexicano Socialista (PMS), mediante la firma de un convenio luego de que su candidato Heberto Castillo declinara hacia la figura de Cárdenas Solórzano (Woldenberg, 1990).

Asimismo, contendieron por el PAN Manuel Clouthier, por el Partido Demócrata Mexicano (PDM) Gumersindo Magaña y por el Partido Revolucionario de los Trabajadores

(PRT) Rosario Ibarra. En un ambiente tenso, que se complicó con el asesinato el 2 de julio de dos cercanos colaboradores de Cárdenas, Javier Ovando y Ramón Gil. Los resultados de la jornada electoral del 6 de julio de 1988 fueron desfavorables para el régimen.<sup>51</sup> Los visos de fraude rondaron el ambiente y el cómputo que se efectuaba en la Comisión Federal Electoral (CFE) se suspendió abruptamente. Los responsables argumentaron *fallos técnicos* que Diego Fernández de Cevallos, comisionado del PAN ante la Comisión, interpretó como “no del verbo caerse sino del verbo callar” (Loaeza, 1999, pág. 171), lo que coloquialmente se conoció como la “caída del sistema”.<sup>52</sup> La calificación de la elección, el 21 de agosto, de parte de los diputados federales, que se instalaba como Colegio Electoral, se tensó al grado de confrontarse con elementos del ejército que custodiaban en los sótanos del Palacio Legislativo de San Lázaro los paquetes que contenían las actas y las boletas de la elección (Anaya, 2008, págs. 90-93). El 1 de septiembre de 1988 en el marco del último informe de gobierno de De la Madrid, el evento que se consideraba el “Día del Presidente” se quebró ante las interpelaciones y reclamos de los diputados *frentistas*, un acto simbólico que desacralizaría la figura presidencial para informes futuros. Como en décadas anteriores, el Congreso legitimaba decisiones importantes, pero en 1988 este acuerdo perdió vigencia ante el avance de la oposición. Las protestas poselectorales se intensificaron y pusieron en

---

<sup>51</sup>“Los resultados (aun los oficiales que fueron duramente —y no sin razón— impugnados por los neocardenistas), resultaron espectaculares. Cárdenas obtiene cerca de 6 millones de votos y el 31.06% de los votos totales, convirtiéndose en la segunda fuerza política nacional. En 1982, los partidos que ahora apoyaron a Cárdenas (PARM, PPS, PFCRN, —antes PST— PMS) lograron en conjunto el 9.17 de la votación total para diputados de representación proporcional, mientras ahora Sobrepasaban el 30%. Los candidatos a la presidencia del antiguo PSUM y del PST sumaron solamente el 4.93% en 1982 (el PPS y el PARM apoyaron al candidato del PRI) y ahora a Cárdenas se le reconocía el 31.06 por ciento” (Woldenberg, 1990, pág. 75)

<sup>52</sup>En una entrevista publicada en Aristegui y Trubulsi (2009, pág. 98) ampliamente difundida en medios electrónicos el expresidente a preguntas expresas de la periodista declaró: “¿*Qué fue exactamente la caída del sistema?* Técnicamente, la expresión es incorrecta porque no se cayó el sistema, sino que no se computó la mayoría que se había prometido. ¿*Por qué razón?* Pues porque no había llegado. *En la charla que tuvimos para este mismo proyecto, Cuauhtémoc Cárdenas dijo que hubo una petición expresa de evitar la incorporación de los llamados “agregados” en la información de los resultados.* No, lo que hubo fue la decisión de no dar a conocer los resultados a las 11 de la noche, porque se hubieran prestado a mayores dudas por parte de la población”.

riesgo la gobernabilidad en la capital del país, ante una falta de organización de parte de los simpatizantes del FDN, quienes, a diferencia de los seguidores del PAN, estaban dispuestos a medidas más radicales, y la escisión en la dirigencia de Acción Nacional con su candidato ya que los primeros estaba dispuestos a negociar con Salinas de Gortari y su grupo algunos términos de su llegada al poder mientras que Clouthier seguía en las calles protestando e incluso se unió con Cárdenas Solórzano e Ibarra la noche del 6 de julio para en conjunto entrevistarse en la Secretaría de Gobernación con su titular. Las movilizaciones y las presiones de la oposición no evitaron que el régimen, sus instituciones y sus hombres hicieran legal —que no legítima— la victoria del PRI.

Carlos Salinas de Gortari, el candidato del PRI, fue declarado presidente electo el 10 de septiembre de 1988, con 236 votos del PRI, tres votos del FDN a favor y 85 votos panistas en contra. Como protesta por la imposición y para no convalidar con su presencia la elección, 152 diputados de oposición —136 frentistas y 16 panistas— estuvieron ausentes (Loeza, 1999, pág. 180).

El pacto con el PAN, que significaba la unión y votación a favor de los legisladores del partido con sus homólogos del PRI en la Cámara de Diputados, constituida en Colegio Electoral, para sacar adelante la calificación de la elección presidencial se consumó el 27 de agosto de 1988 en una cena entre la dirigencia del partido, su candidato, Salinas de Gortari y su equipo, a cambio de una serie de reformas que los primeros solicitaron que se llevaran a cabo en el sexenio.<sup>53</sup> El descontento y la movilización social que seguidores del FDN y su candidato Cárdenas Solórzano sería canalizado por una vía institucional: la fundación de un nuevo partido de izquierda electoral, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que

---

<sup>53</sup>Las peticiones que se hicieron en ese encuentro fueron obtenidas en una entrevista de Anaya (2008, págs. 101-102) a José Luis Salas Chacho, coordinador de la campaña de Clouthier: reforma electoral, apertura económica, cambios en el tema del ejido, privatización de la banca y relación con las iglesias (la católica en primer lugar).

se fundaría el 5 de mayo de 1989 y que, junto con el PAN y PRI, conformarían los tres partidos más importantes del fin de siglo XX en México (Reveles, 2004).

En la presidencia de Salinas de Gortari, el Congreso fue la vía para profundizar las reformas que habían iniciado en el sexenio anterior. Con la incorporación de legisladores de oposición, las Cámaras de Senadores y Diputados fueron espacios donde no sólo se escuchaban las voces del partido oficial sino también de los opositores.

El gabinete de Salinas de Gortari mostró una tendencia mayor de incorporar a tecnócratas<sup>54</sup> en diversas áreas de la administración pública, lo que uno de sus integrantes denominó años atrás en un artículo “grupo compacto” (Camacho, 1977, pág. 646), el cual logró el apoyo de diversas fuerzas: iglesia, fuerzas armadas, grandes empresarios, Estados Unidos y PAN; los políticos tradicionales también ocuparon espacios en el gabinete en posiciones importantes:

Pese a que la influencia de estos viejos políticos fuese limitada, su participación en el gabinete indicaba una alianza entre los tecnócratas de Salinas y los burócratas políticos, especializados en el control político. Como era de esperar, esta alianza no incluía a todos los priistas. Aquellos que no lograron generar el apoyo político prometido al candidato en la elección de 1988, especialmente los políticos de los sectores corporativos del PRI, pero también los gobernadores de aquellos estados donde Salinas perdió frente a Cárdenas, fueron excluidos o retirados de cargos públicos, o denostados como “dinosaurios” que se oponían a las transformaciones que requerían la economía mexicana y el sistema político (Aitken, 2008, pág. 376).

Una de las primeras decisiones en las que el Congreso se involucró fue la reforma electoral en 1990, aunque permanentemente el Poder Legislativo procesó y aprobó cambios que se acordaron previamente fuera de su esfera. Entre las reformas más

---

<sup>54</sup>“El círculo de ministros más cercano a Salinas pertenecía, en su mayoría, a esta nueva élite tecnócrata. Generalmente contaban con posgrados de universidades estadounidenses y habían hecho su carrera burocrática en las áreas de finanzas o de planeación. La mayoría ascendió rápidamente en ese ámbito de asesores y asistentes a secretarios de segundo nivel durante el gobierno de De la Madrid” (Aitken, 2008, pág. 374).

importantes destacan: creación de un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); la elaboración de un nuevo padrón electoral —que databa de 1982—; una credencial de elector (Reyes, 1995, págs. 10 y 11), y dada la experiencia de la elección presidencial se suprimió la figura de candidatura común que tantos problemas causó al PRI.

Esta nueva ley dio origen a cuatro instituciones: el Instituto Federal Electoral (organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones); un nuevo Registro Federal de Electores; el Servicio Profesional Electoral (servicio civil encargado de la administración de los procesos electorales); y el Tribunal Federal Electoral (Larrosa y Guerra, 2005, pág. 257).

La agenda económica de apertura y liberalización incluyó revertir una medida que una década atrás polarizó a los sectores económicamente altos del país: la estatización de la banca. Ahora, con el viraje al modelo económico que se estaba dando desde el sexenio anterior, el mandatario envió el 2 de mayo de 1990 una iniciativa a la Cámara de Diputados para regresar a la iniciativa privada el negocio de los bancos, la medida estuvo acompañada de un amplio cabildeo entre legisladores del PRI, empresarios, intelectuales, periodistas, líderes gremiales; la única oposición —mediática— se encontró en los diputados de partidos de izquierda en el interior del Congreso. Al día siguiente, el 3 de mayo, se presentó la iniciativa de reforma a los artículos 28 y 123 constitucionales ante la Cámara de Diputados que requirió el apoyo de los legisladores del PAN y el PFCRN para lograr la mayoría calificada; fue el antecedente de la alianza parlamentaria entre el PAN y el PRI que se daría en momentos clave para hacer modificaciones a la Carta Magna y que consolidarían al Estado neoliberal. La negociación entre el PRI y el PAN prosperó, aunque este último propuso modificaciones que el primero no estaba dispuesto a efectuar, por lo que luego de

un acuerdo que implicaba el análisis y la reforma a otras leyes de la materia en un mediano plazo, finalmente el 12 de mayo, tras un debate de más de 14 horas, las reformas se aprobaron por 339 votos, 54 en contra y 12 abstenciones. La reforma pasó entonces al Senado, donde el PRI contaba con una holgada mayoría, por lo que el 21 de mayo la reforma se aprobó con 25 votos y 2 en contra. Faltaba el voto por mayoría de los legislativos locales que conforman junto con el Congreso General el Constituyente Permanente, para que la reforma fuera constitucional, esto se logró el 28 de junio de 1990 (Ibarra, 2017, págs. 224-230).

Las elecciones intermedias de 1991 significaron todo un reto para el régimen: las complicadas elecciones de tres años atrás, la mancha de fraude que persistiría por muchos años, los cambios en materia económica que impactaron a amplios sectores de la población, como la privatización de empresas paraestatales; el nacimiento de una fuerza política emergente —el PRD—; presagiaban otra elección problemática. No fue así, el PRI remontó y obtuvo las curules suficientes, aunque no la mayoría calificada.<sup>55</sup> Su alianza de facto con el PAN le permitiría continuar con las reformas que empujaba desde un sexenio atrás. Los comicios no estuvieron exentos de señalamientos de la oposición de graves irregularidades.<sup>56</sup> De igual manera, Salinas de Gortari utilizó los instrumentos legales y extralegales para afianzar su estilo de gobernar: al inicio de su gobierno se encarceló al líder petrolero Joaquín Hernández Galicia (a) “la Quina” y se destituyó del liderazgo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a Carlos Jonguitud Barrios.

---

<sup>55</sup>El PRI obtuvo 320 diputaciones (mayoría absoluta), el PAN 89, el PPS 12, el PARM 16, el PST-PCFRN 23 y el PRD 41 (Casar, 1991, pág. 137).

<sup>56</sup>“Para las elecciones de 1991 el gobierno y el PRI se prepararon y actuaron, por lo menos y como ya fue mencionado, en el orden legal para garantizar el control gubernamental del proceso electoral y el triunfo del PRI en toda la línea; en los aspectos de censo, padrón, credenciales e integración de casillas electorales, y en la utilización de prácticas que parecían ya haber sido abandonadas, como relleno y robo de urnas, votantes acarreados, voto inducidos, sobrevotación por encima del padrón, duplicación de credenciales, sobornos, etcétera” (Rodríguez, 1991, pág. 120).

Varios gobernadores solicitaron licencia al cargo como respuesta a mensajes y presione del “centro”:

Salinas también actuó para quitar de sus puestos a los gobernadores que no lograron contener a la oposición en sus estados durante la elección de 1988: Luis Martínez Villicaña, en Michoacán, salió en diciembre de 1988; Xicoténcatl Leyva, en Baja California, lo hizo en enero de 1989, y Mario Ramón Beteta dejó el Estado de México ese mismo año (Aitken, 2008, pág. 378).

Parte de la explicación de la recuperación electoral del PRI en las elecciones intermedias, a solo tres años de una de las crisis electorales más graves del siglo y de la conformación de un polo opositor que aglutinó a diversas fuerzas —el PRD—, el gobierno desarrolló un meticuloso plan para atacar directamente la base de apoyo de la oposición, un programa de corte clientelar: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).<sup>57</sup>

Con la caída del muro de Berlín en 1989 el mundo bipolar como se conocía en la época cambió radicalmente. El replanteamiento que el *grupo compacto* hizo de la reconfiguración de la política mundial fue profundizar lo que años atrás había iniciado: la apertura económica y el acercamiento de las relaciones con Estados Unidos y Canadá, sobre la base de la experiencia de la Comunidad Económica Europea (CEE). En 1989 Estados Unidos firmó un tratado comercial con Canadá que se remontaba a un acuerdo del sector automotriz de 1965 entre las dos naciones. México inició negociaciones secretas para adherirse al mismo en 1989 (Meyer, 2003, pág. 142). En un hecho relevante, el gobierno de México desplegó una cabildeo y una campaña de relaciones públicas sin precedentes en Estados Unidos para apoyar las negociaciones (Eisenstadt, 1992), así como una exitosa

---

<sup>57</sup>“El Pronasol constituyó un triunfo mayor para Salinas. Demostró su tesis de que podía generarse apoyo político a partir de destinar el gasto social a grupos específicos. Este éxito político se debió en parte a la estructura clientelar del programa, ligada directamente a la presidencia, y al uso de criterios políticos y electorales en la asignación de recursos. No se trató de un programa apolítico destinado exclusivamente a aliviar la pobreza” (Aitken, 2008, pág. 387).

propaganda en medios masivos de comunicación nacionales —principalmente TV y radio— con la oposición del PRD, de algunas asociaciones campesinas independientes y de círculos académicos (Roqui, 2015, pág. 437). El trabajo fuerte de negociación formal e informal se dio fuera de México, en Estados Unidos con los sindicatos y congresistas. En el país, al existir un control sobre las organizaciones obreras, campesinas, además de una interlocución directa con las cúpulas empresariales y control de los medios de comunicación, así como una mayoría en el Senado —la institución que por ley aprueba los acuerdos internacionales—, no hubo riesgo de que la firma del acuerdo se frenara:

El proceso de negociación para este Tratado inició el 12 de junio de 1992 y concluyó 14 meses después, el 12 de agosto de ese mismo año. Posteriormente, fue firmado simultáneamente por los Jefes del Ejecutivo en las ciudades de México, Ottawa y Washington, D.C. el 17 de diciembre de 1992. El Tratado fue originalmente aprobado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993 (Consideraciones generales sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte —TLCAN— y el proceso de renegociación del instrumento, 2018, pág. 1).

La segunda parte del sexenio de Salinas de Gortari fue administrar el triunfo que obtuvo en las urnas y preparar la sucesión que cuidadosamente había confeccionado con la integración de su gabinete. Sin embargo, varios hechos minaron su margen de acción y precipitaron una crisis política que derivó en otra de tipo económica: el asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en el aeropuerto de Guadalajara en mayo de 1993, el alzamiento de una guerrilla rural denominada Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado sureño de Chiapas en enero de 1994, el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la república Luis Donado Colosio en marzo de 1994 y el del secretario general del PRI en septiembre de 1994.

La rebelión armada del EZLN se concentró en los municipios de San Cristóbal, Ocosingo, Comitán, Las Margaritas, Altamirano, entre otras. Las policías municipales no pudieron contener el avance de la organización guerrillera que en la primera declaración de la Selva Lacandona ordenó a sus fuerzas: “Avanzar hacia la capital del país venciendo al ejército federal mexicano, protegiendo en su avance liberador a la población civil y permitiendo a los pueblos liberados elegir, libre y democráticamente, a sus propias autoridades administrativas” (EZLN 1, 1994, pág. 35).

Solo la intervención del ejército mexicano replegó a la guerrilla dentro de la selva, los combates duraron 12 días y debido a la presión de una multitudinaria manifestación en la capital de país y pronunciamientos de actores políticos de oposición, líderes sociales e intelectuales en medios de comunicación, el presidente Salinas de Gortari decretó el cese unilateral del fuego el 12 de enero (Muñoz, 2003, págs. 85-93). Por lo que respecta a la actuación del Congreso, el 16 de enero el mandatario envió una iniciativa de ley de amnistía que, contrario a las medidas que se aplicaban, no estuvo antecedida por un proceso de negociación, por lo que varios especialistas en la materia criticaron el procedimiento (Méndez, 1994, p. 771). La ley constó de cuatro artículos y un transitorio, el primero establecía:

Se decreta amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia, o que tengan relación con ellos, suscitados en varios municipios del Estado de Chiapas el día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro al día veinte del mismo mes y año, a las quince horas.

Así el Congreso nuevamente fue la instancia para presentar propuestas de solución a problemas de índole político. Un año después de iniciado el conflicto y posterior a un operativo militar fallido que pretendió capturar al subcomandante Marcos, en el Congreso se aprobó la Ley para el Dialogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas que conformó la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por diputados y senadores de todos los partidos, un representante de Chiapas y otro del gobierno federal.<sup>58</sup> La iniciativa nuevamente provino del Ejecutivo. Los magnicidios de Colosio y Ruiz Massieu precipitaron una crisis económica —la crisis del peso— que se juntó con la sucesión presidencial y la sustitución del candidato asesinado por el único perfil que reunía las condiciones políticas y legales: Ernesto Zedillo Ponce de León, quien fungía como coordinador de la campaña presidencial y afrontó una elección complicada por el contexto político.

La candidatura de Zedillo implicó un desgaste del aparato oficial, ya que él era el único político con experiencia en altos niveles y cercano al grupo salinista que reunió la condición legal de no ocupar un cargo público para ser designado candidato. El candidato sustituto del PRI estudió economía de 1969 a 1972 en el Instituto Politécnico Nacional (IPN), en 1973 tomó un curso de inversión de proyectos de inversión de capital humano en Inglaterra, de 1974 a 1978 cursó la maestría y el doctorado en economía en la Universidad de Yale en Estados Unidos, de 1974 a 1983 tuvo varios cargos en el Banco de México, de

---

<sup>58</sup>«ARTICULO 8. Se crea la Comisión de Concordia y Pacificación, integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, que serán invitados con tal objeto. Esta Comisión coordinará sus acciones con la instancia de mediación reconocida por los negociadores. La presidencia de la Comisión de Concordia y Pacificación estará a cargo, de manera rotativa y periódica, de los representantes del Poder Legislativo Federal. El secretariado técnico estará a cargo de integrantes de la propia Comisión designados de manera conjunta por los miembros de la misma. La Comisión podrá designar delegados que se acreditarán ante el Gobierno Federal y el EZLN» (Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo de 1995).

1987 a 1988 fue subsecretario de Planeación y Control Presupuestal, de 1988 a 1992 fungió como secretario de Programación y Presupuesto; y de 1992 a 1993 como secretario de Educación Pública (López, 2006, p. 626); este último cargo fue el único de carácter político y no técnico económico en el que cometió un error que lo inhabilitó —temporalmente— para ser considerado como un precandidato presidencial.<sup>59</sup> Zedillo fue en todo sentido un tecnócrata que se encumbró en la presidencia.

En las elecciones, el “aparato oficial” se impuso nuevamente como hacía seis años mediante la intervención del gobierno en todos los niveles, saturación de propaganda del candidato del PRI en medios de comunicación masiva, el manejo de programas sociales en población vulnerable; el resultado se acercó al anterior:

48.69 por ciento de los votos, dos décimas menos que su antecesor Carlos Salinas en 1988, pero con un nivel de participación que superó 70%. [...] Por su parte, Diego Fernández de Cevallos, del PAN, alcanzó 25.92 por ciento de los votos, mientras Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD, obtuvo 16.59 por ciento de la votación (Romeo, 2012, pág. 52).

Desde la campaña, la relación entre la dirigencia del PRI y el candidato Zedillo no se dio en “términos” normales, aquella lo veía como un tecnócrata alejado de sus principios y el economista no mostraba empatía alguno por un partido con el que no se identificó, solo así puede entenderse que incorporara al gabinete a tres figuras sin trayectoria político partidista: Julia Carabias en Medio Ambiente, Juan Ramón de la Fuente en Salud —ambos con amplia

---

<sup>59</sup>“Con esas limitadas experiencias, Zedillo se hizo cargo de la especializada Secretaría de Educación Pública, por la que en su mayoría habían pasado políticos avezados o reconocidos intelectuales. Algunas de sus decisiones lo llevaron a conflictos delicados. La más importante fue promover unos nuevos libros de texto para educación básica en los que la historia nacional fue revisada profundamente y, en una demostración de modernidad, desaparecieron acontecimientos y actores para dar lugar a interpretaciones y análisis que, entre otros importantes sujetos, afectaron al ejército al responsabilizarlo de los asesinatos de 1968 en Tlatelolco. Lo mismo el ejército que muchos intelectuales y académicos criticaron no tanto al equipo que redactó los libros, sino al secretario que los auspició y, en última instancia, los aprobó. Aunque los textos fueron finalmente retirados, la imagen del secretario resultó muy afectada en un periodo decisivo para la selección del candidato presidencial. Si en la SPP Zedillo mostró su capacidad administrativa, en la SEP propició un innecesario conflicto que exhibió sus escasas habilidades políticas” (Hernández, 2008, pág. 403).

trayectoria académica— y Antonio Lozano como Procurador General de la República, en un acuerdo político con el PAN, ya que el abogado era un militante de este partido.<sup>60</sup>

La situación económica que ya era complicada por todo lo acontecido en 1994, sumado a una serie de decisiones equivocadas respecto al tipo de cambio del dólar,<sup>61</sup> resultó en una recesión que en los dos primeros años del sexenio redujeron el Producto Interno Bruto (PIB) 6.2 por ciento, el consumo 7 por ciento, las reservas 6 mil millones de dólares (Gollás, 2003, pp. 250-255). A esta serie de factores se sumaron los políticos, situación que los especialistas denominaron “error de diciembre”:[...] un buen número de economistas están de acuerdo en señalar el mal manejo del déficit de cuenta corriente y la apreciación de la tasa de cambio como las principales causas que llevaron a la devaluación del peso en diciembre de 1994” (*ibid.*, pág. 284).

Durante su sexenio, el presidente Zedillo emprendió una serie de reformas que pasaron por el Congreso, algunas motivadas por la crisis económica y por el *impulso*

---

<sup>60</sup>“Zedillo, durante todo el proceso, no ocultó el desagrado que le causaba el partido, y lo manifestó, notablemente, el 29 de agosto de 1994, una vez que el IFE lo declaró triunfador de las elecciones. En su discurso ante la dirigencia nacional y las locales, así como con diputados y senadores electos, Zedillo criticó las ventajas electorales del PRI y declaró que él se comprometía a mejorar la competencia partidaria. Precisamente en el discurso que serviría para festejar su triunfo y el del partido (que le dio la última mayoría en el Congreso, tan útil para sus decisiones gubernamentales), Zedillo lo empleó para criticarlo.” (Hernández, 2008, pág. 409)

<sup>61</sup>“Al inicio del sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), las autoridades financieras mexicanas parecían tener la convicción de poder evitar una crisis. De hecho, dos semanas antes de la devaluación se reiteraba que nada pasaría. El 19 de diciembre de 1994, las autoridades decidieron ajustar la paridad cambiaría en 15%, por lo que el tipo de cambio pasó de 3.5 a 4.0 pesos por dólar. Esta medida fue tomada como respuesta a la baja de la Bolsa Mexicana de Valores de 4.15%, y también porque la paridad peso-dólar se situaba en el tope máximo de la banda de flotación por segundo día consecutivo. El incremento de la paridad cambiaría produjo un efecto negativo entre los agentes económicos. Al percibir que el banco central mexicano perdía reservas y que la sobrevaluación del peso superaba el 15 %, comenzaron a retirar sus capitales del país. Esto provocó una abrupta caída de la bolsa, una pérdida de reservas por 2 500 millones de dólares y una creciente presión especulativa. A finales de diciembre de 1994, las reservas internacionales en poder del Banco de México se situaban alrededor de los 6 000 millones de dólares, lo que significó una pérdida de 11 000 millones de dólares en tan sólo un mes. Al mismo tiempo, la fuga de capitales y la salida de inversión de cartera fueron de 1 689 millones de dólares y de 7 355 millones de dólares respectivamente durante el primer trimestre de 1995, a pesar de la devaluación” (Banda y Chacón, 1994, págs. 449 y 450).

*modernizador* del mandatario atribuido, por quien esto escribe, a su trayectoria y formación.

En diciembre de 1994 el presidente envió al senado una serie de reformas en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, entre los que destacaban cambios en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la reducción de 26 a 11 ministros del pleno de la Corte, la designación de los ministros sería a propuesta del presidente y aprobada por mayoría calificada por integrantes de la Cámara alta, impedimentos para que los candidatos propuestos no hubieran ocupado altos cargos en la administración pública o de elección popular, así como para los ministros retirados de ser designados altos funcionarios o candidatos a puestos de elección por un periodo de dos años; se crean las figuras de controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que detallaré en el capítulo 3; modificaciones al juicio de amparo; la creación de un Consejo de la Judicatura como un órgano administrativo y fiscalizador de la propia Corte (Ruiz y Rocha, 2012, pp. 21-22). Una vez votada en el senado, inició el proceso legislativo en la Cámara de Diputados que aprobó las reformas, para enero de 1994 el Constituyente Permanente ya había votado mayoritariamente por las mismas.

En marzo de 1995 una decisión extremadamente impopular pero necesaria por las restricciones presupuestarias y recaudatorias que la crisis económica había provocado en las fianzas públicas según sus promotores en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup>“La propuesta de uniformar la tasa del IVA ha sido una constante de las propuestas gubernamentales en México desde mediados de la administración de Ernesto Zedillo. Cabe recordar que esto representó un viraje respecto de los proyectos iniciales de reforma fiscal durante aquella administración. Basta recordar que dentro del programa para enfrentar la crisis económica que aquejó al país al comienzo de ese sexenio, la tasa general del IVA fue aumentada de 10 a 15%, al tiempo que se mantuvieron la tasa cero a alimentos y medicinas, y la exención del impuesto a diversas actividades, en especial las agropecuarias. En su momento, se discutió dentro del equipo de gobierno la conveniencia relativa de uniformar el IVA en una tasa de 10% para todos los bienes y servicios, versus el aumento de la tasa general. Finalmente se impuso la idea de mejor aumentar la tasa general, conservando la tasa cero para alimentos y medicinas” (García-Alba, 2006, pág. 123).

implicó el aumento del Impuesto del Valor Agregado (IVA) del 10 al 15 por ciento en todo el país y del 10 por ciento en zonas fronterizas, la mayoría de los legisladores con que contaba el PRI fue suficiente para aprobar la medida. Para las elecciones intermedias que renovaron la Cámara de Diputados, esta medida influiría en el ánimo de los electores para que el PRI perdiera la mayoría., como se verá más adelante.

El año de 1995 fue bastante prolífico para el Congreso: se legisló la Ley de Comisión Reguladora de Energía, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que legalizaban dos órganos reguladores que especialistas plantearon que carecían de autonomía y se supeditaban al Ejecutivo (Garfias, 2012).

Para finales de ese año, el Congreso derogó a la Ley de del Seguro Social del año 1973.El proceso legislativo, que solo llevó un mes, modificó los porcentajes de aportaciones del patrón, empleado y gobierno para las pensiones, así como la creación de cuentas individuales para el retiro mediante las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) en la que empresas privadas podrían operar, pues el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se habían legislado y creado en el sexenio anterior (Ulloa, 2017, pág. 13). Fue en 1997cuando el nuevo sistema de pensiones comenzó a operar bajo la supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).Desde la óptica de especialistas este sistema privatizaba las pensiones en México.<sup>63</sup>

Previo a la elección intermedia de 1996, en el Congreso se presentaron una serie de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE),entre las que destacaron: la afiliación individual a partidos; la eliminación del registro condicionado, las asociaciones políticas debían acreditar el 0.13 por ciento de afiliados del

---

<sup>63</sup>“Siguiendo las pautas de esta reforma, a lo largo del decenio de 1990 y la primea década del siglo XXI, varios países latinoamericanos emprendieron reformas estructurales que privatizaron total o parcialmente sus sistemas públicos de pensiones” (Ulloa, 2017, pág. 8).

padrón electoral en la elección anterior; incremento del 1.5 al 2 por ciento del umbral electoral; uso permanente de propaganda en medios masivos de comunicación que se circunscribirá a su financiamiento; prevalecería el financiamiento público sobre el privado (Larrosa y Guerra, 2005, págs. 259 y 260). A esta reforma electoral se le conoció como la reforma electoral *definitiva*, puesto que el propio mandatario declaró en una entrevista que su elección había sido legal pero inequitativa (Romero, 2012, pág. 172). Las reformas anteriores se sumaron a la pretendida *ciudadanización* del Instituto Federal Electoral (IFE), cuyos nombramientos pasaban por el visto bueno de los partidos —por lo que sería más correcto mencionar la *partidización* del consejo general del IFE— y la creación del Tribunal Federal Electoral.<sup>64</sup> Las discusiones y negociaciones se efectuaron fuera del Congreso, fueron el secretario de Gobernación y los presidentes de los partidos de oposición, quienes avalaron las reformas (*ibid.*, pág. 171).

La elección intermedia significó para el PRI la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados que no habían mantenido como partido desde su fundación, el suceso animó la discusión académica (Cansino, Ortiz y López, 1998; Salazar, 1999). La conformación de las curules en la Cámara baja quedó de la siguiente manera: PAN 121 (24.2 por ciento), PRI 239 (47.8 por ciento), PRD 125 (25 por ciento), PVEM 6 (1.2 por ciento), PT 7 (1.4 por ciento), sin partido 2 (0.4 por ciento) (Solano, 2006, p. 138). Entre los cambios que propició el gobierno dividido se encuentran: la exigencia de transparencia y rendición de cuentas en las votaciones en el Pleno, un reforzamiento de la disciplina partidista, la

---

<sup>64</sup>“La reforma política de 1996, introdujo otra pieza importante de este rompecabezas: la creación de un Tribunal Federal Electoral al que otorgaron enormes facultades y determinaron que era la última instancia legal para definir controversias constitucionales. Sus resolutivos son inapelables. El primer Tribunal fue electo en octubre de 1996 y sus integrantes tenían una duración en el cargo de diez años, de modo que también se pensó como un poder transexenal. Según establece la ley, el tribunal se compone de siete magistrados, elegidos por las dos terceras partes del Senado, de una lista que le envía la SCJN” (Romero, 2012, pág. 171).

necesidad de negociar entre las bancadas mayoritarias y la posibilidad de la formación de coaliciones electorales para la votación de temas específicos, como el complicado asunto del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) (Lujambio, 2010, págs. 251-253). Durante el primer gobierno dividido de la historia contemporánea de México, los diputados federales aprobaron entre el 60 y 75 por ciento de las iniciativas enviadas por el presidente y de las iniciativas que se originaron en el propio Congreso el porcentaje de aprobación fue del 70 por ciento y 90 por ciento (Valencia, 2006b, pág. 63).

El proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal de 1998 enviado al Congreso en noviembre de 1997 contempló recursos a los deudores de la banca públicos en el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, que representaba el 11.9 por ciento del PIB de ese año (Moreno, 2009, págs. 9 y 10). Esto implicaba que los legisladores pasivos aceptaran que el FOBAPROA se convirtiera en deuda pública, el origen del problema se remonta a un manejo inadecuado de las finanzas públicas:

[El] mecanismo para financiar de manera subrepticia el creciente costo del rescate bancario, exprimiendo fiscalmente a Pemex, se derrumbó a principios de 1998, cuando cayeron los precios internacionales del petróleo. Ese fue el hecho clave que obligó al presidente Zedillo a hacer público el problema del Fobaproa y solicitar al Congreso que aprobara la conversión de los enormes y escondidos pasivos del Fobaproa en deuda pública (Moreno, 2009b, pág. 202).

Tras semanas de declaraciones en medios por parte de integrantes del PRD y la propuesta de absorber por completo la deuda estimada en 600 mil millones de pesos que apoyaban legisladores del PRI y el PAN, se planteó la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario estipulado en una Ley de Protección al Ahorro Bancario —de nueva creación— y reformas a las leyes del Banco de México, Instituciones de Crédito, Mercado de Valores, y para regular las Agrupaciones Financieras. En sesión de Congreso del 12 de

diciembre de 1998, con el apoyo de legisladores del PRI y el PAN, fueron aprobadas las propuestas en el Congreso con 326 votos a favor, 158 en contra y 1 abstención (*Gaceta Parlamentaria*, 12 de diciembre de 1998). El tema polarizó a las dirigencias de los partidos y mostró que, aun con gobierno dividido, la coalición político-legislativa entre el PRI y el PAN le permitiría al régimen sacar adelante los temas de su agenda. Esta alianza comenzó con el apoyo de la dirigencia del PAN al gobierno de Salinas de Gortari en 1988 y perduraría con sus encuentros y desencuentros hasta la elección presidencial de 2018.

En 1999 el presidente Zedillo envió al Congreso una reforma que abría la inversión privada, principalmente extranjera, al sector eléctrico, la cual, en esta ocasión, no obtuvo el apoyo de la bancada del PAN. Sin embargo, en la práctica, el capital privado participaba en la generación de energía eléctrica que vendía a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).<sup>65</sup>

A partir de 1997 ningún presidente contó con una mayoría en la Cámara de Diputados que le permitiera aprobar reformas y leyes sin sacrificar una parte de la propuesta original u ofrecer el apoyo en otros temas (*trade off*). Esta tendencia cambiaría con el resultado de las elecciones de 2018, año que no abordaré en la presente investigación.

En el sexenio de la alternancia partidista en la presidencia, con el triunfo de Vicente Fox Quezada y el PAN en el año 2000, lo que ese explica con la consolidación de esta

---

<sup>65</sup>“Entre 1998 y 2002, la estrategia del gobierno fue incluir, mediante la ley reglamentaria, los esquemas de construcción-arrendamiento-transferencia (CAT), con objeto de ampliar la capacidad de generación para 2003 en 2 mil 102.5 megavatios, y la distribución y transformación a lo largo de tres mil 663 kilómetros. De este modo, en los gobiernos de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox fueron otorgados a particulares 225 permisos para generar electricidad. Entre los otorgados por el gobierno zedillista figura el de Electricidad de Veracruz II, un negocio de generación y venta de electricidad, encubierto en sociedad de autoabastecimiento” (Zepeda, 2012, pág. 35).

institución como un partido profesional electoral, significó un reordenamiento de las fuerzas políticas y económicas en el país (Reveles, 2000, p. 10).

El conflicto en Chiapas por la presencia del EZLN tomó un nuevo curso al inicio del sexenio por el envío del presidente Fox Quezada de una iniciativa en diciembre de 2000 que propuso la reforma y adición de los artículos 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución, que tuvo una respuesta del grupo guerrillero con la “Marcha del Color de la Tierra”, movilización que inició en Chiapas y terminó en el entonces Distrito Federal, duró 37 días, recorrió y organizó 70 actos multitudinarios (Muñoz, 2011, p. 4). La iniciativa se discutió y aprobó en el Congreso,<sup>66</sup> con observaciones de legisladores del PRD, críticas de organizaciones de la sociedad civil, como el Congreso Nacional Indígena (CNI) y el rechazo del EZLN.

De igual manera, en el primer semestre de 2001, el mandatario presentó al Congreso una serie de medidas denominadas “Nueva Hacienda Pública Distributiva”, que implicaban reformas financieras, presupuestarias y tributarias. Entre esas propuestas destacaba la eliminación de la tasa cero del impuesto al valor agregado (IVA) en alimentos, medicinas y algunos servicios, medida que suscitó el rechazo de los legisladores de oposición en el Congreso y que en la práctica limitaría el margen de acción del gobierno para futuras propuestas en la materia y obligó al presidente a presentar una iniciativa de ley de ingresos al finalizar ese año y las posteriores muy limitadas que sólo ajustaban el marco legal (Sánchez y Mora, 2007, págs. 509-510).

---

<sup>66</sup>Las reformas estaban centradas sobre los siguientes temas: “definiendo a los pueblos indígenas, a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, a los elementos de la autonomía indígena, a la reiterada preocupación de que dicha autonomía no rompería la unidad nacional no se crearía ‘un Estado dentro de otro Estado’ y a la separación de las autoridades tradicionales de la autoridades municipales, dejando al municipio en sus términos como única forma de organización política dentro de los pueblos indígenas” (González, 2006, págs. 396 y 397).

En uno de los grandes éxitos del sexenio, los grupos parlamentarios representados en el Congreso legislaron y votaron unánimemente la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que el mandatario propuso, la propia iniciativa contempló la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y que esta reforma se adoptara a los niveles estatal, municipal y organismos autónomos. Representó uno de los grandes avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, y posteriores reformas ampliarían el marco legal de la norma:

La ley contempla como autoridades responsables a los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y cualquier persona o entidad que reciba recursos públicos federales. Asimismo, a ley obliga a todos los servidores públicos a acatar sus disposiciones y establece una serie de causales específicas de responsabilidad para sancionar su incumplimiento (Marván y Corona, 2006, págs. 575 y 576).

En las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados y algunas gubernaturas, el mandatario y su partido respaldaron una campaña para convencer a los electores que respaldara a sus candidatos a legisladores federales, el resultado no les fue favorable:

222 curules para el PRI, 151 para el PAN, 95 para el PRD, 17 para el PVEM, 6 para el PT y 5 para Convergencia [...] PRI, con el 44.76% del total de las curules; seguido por el PAN con el 30.44%; el PRD con el 19.15%; el PVEM con el 3.43%; el PT con el 1.2% y Convergencia con el 1.01% (Tépach, 2003, pág. 4).

Las elecciones de 2003 representaron un duro golpe para el proyecto de gobierno de Fox Quezada, quien hizo una apuesta política para obtener la mayoría y sortear el rechazo a sus propuestas, como fue el caso del aumento del IVA en alimentos y medicinas. ¿Dónde

encontramos una posible explicación de que el primer gobierno de alternancia no haya contado con un respaldo popular que le permitiera sacar adelante su proyecto político?

Con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República el 2 de julio de 2000, el partido en el poder (el Partido Acción Nacional, PAN) no sólo no logró conquistar la mayoría en ninguna de las dos Cámaras sino que, además, el Ejecutivo se enfrentó a legislaturas locales influidas por los gobernadores de oposición y su margen de maniobra para imponer lealtad y disciplina incluso entre los miembros de su partido se vio limitado al carecer de los poderes informales con los que contaba el PRI en el pasado. Vicente Fox y su partido enfrentaron el problema de ser un gobierno sin mayoría en ninguna de las instancias, que inclusive ni siquiera detentaba la “primera minoría” en el Congreso de la Unión, la cual correspondió al PRI en ambas cámaras, así como en el mayor número de los congresos locales, lo cual convirtió a esa organización política en un poderoso actor con poder de veto en casi todas las instancias facultadas para formular políticas (Valencia, 2006b, pág. 54).

Contrario a lo que se podría concluir, durante el gobierno de Fox los diputados federales no asumieron una postura obstruccionista. Como ya se dijo, durante el primer trienio, la aprobación de sus iniciativas fue del 80 por ciento, en el segundo trienio, del 65 por ciento, las propuestas que se originaron dentro de la propia Cámara de Diputados oscilaron entre el 80 y 90 por ciento (*ibid.*, pág. 63).

El 29 de junio de 2005 la Junta de Gobierno propuso al Pleno de la Cámara de Diputados la constitución de una “comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, SA de CV” (*Gaceta Parlamentaria*, 22 de julio de 2005),<sup>67</sup> que era una de las empresas

---

<sup>67</sup>“1. Se crea la Comisión de Investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas S.A. de C.V., y cualesquiera otras que tuvieren relación con la misma. 2. La Comisión de Investigación estará integrada por 12 miembros nombrados por los coordinadores de los grupos parlamentarios constituidos en la Cámara de Diputados, de conformidad con la siguiente proporción: 4 del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; 3 del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; 2 del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución

propiedad de los hermanos Manuel y Jorge Alberto Bibriesca Sahagún, hijos de Martha Sahagún Jiménez, esposa del presidente Fox Quezada; ya que había sospechas fundadas de que se habían beneficiado de la posición para obtener favores y beneficios. El martes 31 de febrero de 2006 la comisión presentó el informe a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, en el que encontró vínculos de los hijos de la esposa del mandatario con ocho empresas con un denominador común: “súbitos y exorbitantes incrementos en su capital inicial” (*La Jornada*, 1 de febrero de 2006).

Previo a las elecciones de 2006, un año antes, colaboradores cercanos de Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fueron exhibidos en sendos videos que se transmitieron profusamente en canales de televisión nacionales: primero el Secretario de Finanzas del DF, Gustavo Ponce Meléndez, fue grabado en Las Vegas (Estados Unidos) apostando en un casino; posteriormente, el delegado en Tlalpan, Carlos Imaz y el diputado local y exsecretario particular del mandatario René Bejarano fueron grabados recibiendo dinero de un empresario de medios y constructor Carlos Ahumada.

---

Democrática; 1 del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; 1 del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, y 1 del Grupo Parlamentario de Convergencia. 3. La Comisión de Investigación contará con una Mesa Directiva integrada por un Presidente designado por el Grupo Parlamentario del PRI, y por un Secretario designado por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD respectivamente. 4. La Comisión de Investigación estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2005. 5. La Comisión de Investigación deberá presentar a la Junta de Coordinación Política, dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del Plazo previsto en el resolutivo que antecede, un informe en el que se sinteticen las actividades desarrolladas y los resultados obtenidos. [...]. La Junta de Coordinación Política adoptará las medidas necesarias a efecto de hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal los resultados de la investigación desarrollada por la Comisión a la que se refiere el presente acuerdo. 6. La Comisión de Investigación contará con los recursos humanos, materiales y financieros que determine la Junta de Coordinación Política. 7. Publíquese en la Gaceta Parlamentaria. Modificación al acuerdo anterior: Segundo. Resolutivos: 1. Se modifica el resolutivo TERCERO del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se Propone al Pleno de la Cámara de Diputados la constitución de una Comisión de Investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C.V., aprobado por la Junta de Coordinación Política en sesión celebrada el 4 de abril de 2005, para quedar como sigue: Tercero: La Comisión de Investigación contará con una Mesa Directiva integrada por un presidente designado por el Grupo Parlamentario del PRD, y por un secretario designado por cada uno de los grupos parlamentarios constituidos en la Cámara de Diputados [[http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX\\_LEG/2R2A/junio29/b.htm](http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX_LEG/2R2A/junio29/b.htm)].

Era la antesala de una batalla electoral que sería inédita en la historia contemporánea del país.

El Jefe de gobierno fue acusado por la Procuraduría General de la República (PGR) de no acatar la resolución de un juez para suspender una obra que afectaba a un particular. El político de oposición se perfilaba como un contendiente importante a la presidencia de la república, de la PGR señaló y acusó al mandatario capitalino de violar la resolución de un juez. La Cámara de Diputados, como en el caso de Díaz Serrano, inició un juicio de procedencia que prosperó el 7 de abril de 2005, con la instalación del Jurado de procedencia, en una sesión que acaparó la atención de la opinión pública que culminó con la destitución del cargo de elección popular y espera su inminente aprehensión de parte de autoridades federales. La intención era inhabilitar los derechos políticos, con un proceso penal y recluido en la cárcel, del entonces más aventajado precandidato opositor a la presidencia de la república para evitar su postulación. Con 360 votos a favor del desafuero de las bancadas del PAN y el PRI se consumó el juicio (Garavito, 2005, pág. 19). La respuesta del PRD y los seguidores del político fue la movilización popular, la cual logró su cometido: frenar su detención con el desistimiento de la acusación y la renuncia del entonces Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha. Era una derrota para el gobierno federal. La Cámara de Diputados fue utilizada antaño, en el viejo régimen, como una institución que castigaba a los enemigos políticos.

Las elecciones de 2006 polarizaron a la sociedad mexicana por varios factores: un discurso de confrontación del candidato del PRD, López Obrador; la injerencia en la campaña del presidente Fox Quezada mediante declaraciones públicas; la propaganda en medios masivos de comunicación de parte de asociaciones fachada de empresarios; y, por primera vez en la historia electoral en México, la adopción de parte del candidato del PAN,

Felipe Calderón Hinojosa, de estrategias de campaña negra, es decir, mensajes con señalamientos falsos hacia el candidato oponente, la diseminación de rumores por distintas vías, la saturación de propaganda televisiva con un mensaje que apelara al miedo en caso del triunfo del candidato opositor. El candidato del PRI fue Roberto Madrazo Pintado. El resultado de la jornada electoral del domingo 2 de julio de 2006 fue muy cerrado: Calderón Hinojosa del PAN 35.89 por ciento, Madrazo Pintado del PRI 22.26 por ciento, López Obrador del PRD 35.31 por ciento. Con el recuento parcial de los votos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los resultados se ajustarían mínimamente PAN 35.89 por ciento, PRI 22.22 por ciento y PRD 35.33 por ciento (Singer, 2006, p. 244). El conflicto poselectoral estalló cuando el entonces Presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, anunció por la noche el “triunfo” del candidato del PAN, una atribución que no corresponde a ese instituto autónomo. Los seguidores y los militantes del candidato del PRD llamaron a salir a las calles y a defender lo que consideraban un triunfo, ya que ambos candidatos se habían declarado ganadores en sendas concentraciones. El lema de “voto por voto y casillas por casilla” retumbó en concentraciones posteriores en el zócalo capitalino. La avenida Reforma de la capital del país fue tomada por los seguidores del PRD en un “plantón” que se instaló a finales del mes de agosto, el zócalo fue permanentemente tomado.

En este contexto, el 1 de septiembre de 2006 el presidente Fox Quezada no pudo dar su mensaje del último Informe de gobierno en el Palacio Legislativo de San Lázaro, pues legisladores del PRD tomaron la tribuna e impidieron el acto (*La Jornada* 2 de septiembre de 2006). Sería la última vez que un mandatario se presentase ante el Congreso a rendir su Informe. Hasta el momento que escribo estas líneas —2018— el presidente no rinde su informe en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sino que los presidentes efectúan un

evento fuera de ese recinto sin carácter oficial y sólo envía a un representante del gobierno federal a entregar el documento escrito.

El 5 de septiembre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) declaró ganador de las elecciones presidenciales a Calderón Hinojosa, por lo que el retiro de manifestantes de la avenida Reforma y el zócalo parecía cada día más complicado. Las posiciones estaban radicalizadas, el desfile cívico militar de mediados de septiembre que tradicionalmente se hacía en las calles que estaban tomadas, presagiaba un posible enfrentamiento, por lo que después de 47 días, el 15 de septiembre de 2006, se levantó el plantón para dar paso a las festividades de Independencia. La siguiente aduana en el conflicto político era la toma de protesta del presidente electo ante el Congreso General el 1 de diciembre, ya que los diputados federales que tomaron protesta al cargo a finales de agosto amenazaron con impedir este acto constitucional, por lo que legisladores del PAN se adelantaron a sus correligionarios y tomaron la tribuna para impedir que diputados del PRD lo hicieran. El 1 de septiembre en un salón de la residencia oficial de Los Pinos, el mandatario saliente Fox Quezada, en un evento inédito, entregó la banda presidencial al presidente electo ante un selecto grupo de invitados y mediando cadetes del H. Colegio Militar (*La Jornada*, 1 de diciembre de 2006). El acto constitucional de toma de protesta se efectuó en gran medida por el respaldo de legisladores del PRI, que posibilitaron el quórum legal para la instalación de la sesión, el hecho apenas duró cinco minutos con conatos de violencia entre legisladores y elementos de seguridad (*La Jornada*, 2 de diciembre de 2006).

Al inicio de su sexenio, Calderón Hinojosa anunció el ataque frontal al crimen organizado que se conoció popularmente como “guerra contra el narco”, con un déficit de legitimidad por el conflicto poselectoral, por lo que especialistas sostienen que esta

estrategia fue una respuesta que a la postre resultaría un fracaso (Cansino, “Guerra fallida”, *El Universal*, 22 de diciembre de 2006); Cansino y Molina Carrillo, 2011; Aguilar y Castañeda, 2012; Cansino, 2014).

Una elección tan complicada obligó a legisladores y actores políticos a proponer una serie de reformas. Por ello, en agosto de 2007 se presentó en la Cámara de Diputados una propuesta que en lo general planteaba la disminución de recursos públicos en las campañas, el fortalecimiento de las facultades y atribuciones de la autoridad electoral y la regulación de la propaganda electoral que impidiera a actores externos su contratación y difusión (Pliego, 2009, págs. 6 y 7). Existió un amplio consenso en los legisladores para la negociación de las reformas, los empresarios dueños de medios de comunicación mostraron su rechazo, pues la reforma planteó que en lugar de que los partidos políticos y particulares contrataran espacios —con recursos públicos— en medios de comunicación masiva, ya que toda la propaganda se canalizaría a tiempos oficiales que dispone el Estado mexicano por los permisos de concesión (*ibid.*, pág. 8). Para finales de 2007 la reforma fue votada en el Pleno de la Cámara de Diputados:

Entre septiembre y diciembre de 2007, todos los grupos parlamentarios en ambas cámaras del Congreso de la Unión se abocaron al debate sobre la reforma electoral más reciente y la de mayor envergadura de los últimos años. La unanimidad de la aprobación en lo general no se produjo en lo particular, donde se hizo evidente la muy diferenciada visión de los partidos “grandes”, el llamado G3 (PAN, PRD, PRI) y los partidos “chicos” o G5 (Convergencia, Partido Verde, del Trabajo, Nueva Alianza y Alternativa) (*idem*).

Una reforma del sexenio pasado sobre Transparencia y Rendición de Cuentas tuvo un tratamiento y ampliación mayor en este sexenio:

Así, entre 2007 y 2010 se realizaron reformas relevantes para fortalecer la rendición de cuentas como: a) La reforma al Artículo 6º constitucional, con la que se eleva a garantía constitucional el derecho a la información. b) La reforma hacendaria que establece la obligación de adoptar esquemas de evaluación de desempeño vinculados al presupuesto en todos los niveles de gobierno. c) Las reformas que amplían el alcance de la fiscalización de recursos públicos a todo ente público o privado. d) La reforma en materia de seguridad y justicia. e) La reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que modifica el nombre del IFAI por el de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. f) La aprobación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares en julio de 2010 (Martínez y Heras, 2011, pág. 304).

En 2011 el Congreso aprobó la reforma en Derechos Humanos más importante que modificaron los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocerlos a rango constitucional, que tuvo un impacto en todos los ámbitos de la vida nacional.

[...] lo que significa que los mismos se atribuyen a la naturaleza de la persona humana y por tanto, se consideran preexistentes a la comunidad política. El cambio de mayor trascendencia es el de integrar dentro de ese reconocimiento no sólo a los derechos internos sino también *los consagrados en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*, con lo cual se confirma de manera expresa el criterio expresado anteriormente por la doctrina, sobre la existencia de los *derechos de fuente internacional*. A lo anterior, debe agregarse una disposición con la cual se complementa ese reconocimiento, en cuanto dicho artículo dispone que las *normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución nacional y con los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo el tiempo a las personas la interpretación más amplia* (principio pro persona), lo que significa que en todo caso se aplicarán las normas nacionales e internacionales que sean más favorables a los derechos de las personas en cada caso (párrafo segundo del artículo 1º constitucional) (Fix-Zamudio, 2011, pág. 438).

En el último año de gobierno, después de un largo proceso de negociación que se remonta desde 2009,<sup>68</sup> una serie de propuestas de reformas constitucionales de carácter político presentadas por el presidente fueron discutidas y aprobadas en el Congreso:

---

<sup>68</sup>El 15 de diciembre de 2009 el presidente presentó ante los medios y envió al Senado un decálogo de propuestas de reforma política que implicaba modificaciones a la Constitución. En sentido estricto, se trataba

[...] las candidaturas independientes, la consulta popular, hasta dos iniciativas preferentes del presidente (que deben ser dictaminadas en un plazo, así como tener prioridad en la discusión y votación por el Congreso), la reelección consecutiva en dos ocasiones de diputados federales a partir de 2015, y de senadores en una ocasión a partir de 2018(Valverde, 2014, pág. 104).

A nivel subnacional y municipal se legisló igualmente la reelección consecutiva, porque existía la no consecutiva, en cada Congreso, por lo que esta reforma es una de las más importantes en la vida política nacional.<sup>69</sup>

En la elección presidencial de 2012 contendieron López Obrador por el PRD, Josefina Vásquez Mota por el PAN —la primera mujer que contendía al cargo por ese partido— y Enrique Peña Nieto por el PRI, un joven político que había sido gobernador del Estado de México y que mediante esa importante posición construyó y consolidó un proyecto político que unió los liderazgos de su partido para conseguir la candidatura presidencial. La conflictividad que caracterizó la anterior campaña presidencial estuvo ausente en 2012. Dos encuestas de reconocidas compañías, Buendía y Laredo y Parametría, ubicaron al candidato del PRI como puntero en la contienda (*El Universal*, 23 de abril de

---

de un grupo de cambios poco conectados entre sí, que abarcaban algunos temas propiamente electorales (la mitad del decálogo: reelección inmediata de diputados, senadores y miembros de ayuntamientos y jefes delegacionales; el aumento del porcentaje para que los partidos mantengan el registro; la reducción del número de legisladores de las dos cámaras manteniendo los dos principios de elección, así como la segunda vuelta para elegir al presidente y las candidaturas independientes), otros que tocaban atribuciones del presidente (iniciativa preferente y veto al presupuesto de egresos), una relativa al poder judicial (facultad de iniciativa a la Suprema Corte) y una propia de la democracia participativa (iniciativa ciudadana). (Becerra, 2012, pág. 67).

<sup>69</sup>“A la fecha, prácticamente todas las entidades federativas han regulado los dos mecanismos de reelección consecutiva. Los Congresos locales son libres de decidir los periodos consecutivos de reelección legislativa, siempre y cuando estos no sean mayores a cuatro. Tras una revisión de las Constituciones locales, se encontró que Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Ciudad de México, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas; contemplan un periodo adicional, dando la posibilidad a las y los legisladores de mantenerse 6 años en el cargo. El resto de las entidades optó por cuatro periodos consecutivos. En el plano municipal, la reelección de los integrantes de Ayuntamientos está prohibida en Hidalgo y Veracruz. Lo anterior, debido a que sus Constituciones locales contemplan periodos de gobierno de cuatro años. En el resto de las entidades incluyendo las alcaldías de la Ciudad de México, existe la posibilidad de reelegirse por un periodo más” (Reelección consecutiva en las entidades de la República Mexicana, Notas estratégicas, núm. 27, junio de 2018, Senado de la República, LXIII Legislatura, Instituto Belisario Domínguez).

2012; *El Sol de México*, 30 de abril de 2012). Solo un grupo de estudiantes universitarios de instituciones públicas y privadas que se formaron en un movimiento autodenominado #YoSo132 cuestionaron directamente al exgobernador mexiquense y por algún momento parecía que sus acciones repercutirían en una baja en la intención del voto del PRI. No sucedió así. El 6 de julio de 2012 Peña Nieto obtuvo el triunfo en las elecciones presidenciales con un margen que distaba mucho de los anteriores comicios: Peña Nieto de la coalición PRI-PVEM 19.226.784 de votos (38,21 por ciento); López Obrador de la coalición PRD PT Convergencia 15.896.999 de votos (31,59 por ciento) y Josefina Vázquez Mota del PAN 12.786.647 de votos (25,41 por ciento) (Olmeda y Armesto, 2013, p. 250). La composición de la Cámara de Diputados no fue tan favorable para el PRI con 213 curules (42.6 por ciento), PAN 114 curules (22.8 por ciento), PRD 104 curules (20.8%), PVEM 28 curules (5.6%), MC 16 curules (3.2%), PT 15 curules (3% por ciento y Nueva Alianza 10 curules (2 por ciento) (*ibid.*, pág. 264); aun con la alianza entre PRI y PVEM no alcanzaron la mayoría simple en la Cámara baja. Ante ese escenario, la nueva clase gobernante tuvo reuniones y acuerdos muy discretos con las dirigencias de los partidos de oposición para delinear y proponer una alianza que les permitiera sacar adelante su proyecto de gobierno.

El Pacto Por México (PPM) fue un gran acuerdo político, hasta entonces inédito en la historia política contemporánea en el país, que encabezó Peña Nieto, los líderes de los tres principales partidos políticos con registro nacional: el PRI, que ocupaba nuevamente el gobierno después de 12 años de alternancia política; el PAN, luego de una derrota en los comicios presidenciales; y el PRD, institución política de izquierda.

La firma del PPM fue el primer gran acto del presidente Peña Nieto, que la prensa ubicó como con el equivalente al los “Pactos de la Moncloa” españoles, una referencia

muy socorrida entre especialistas y periodistas políticos mexicanos que incluso encontraron su símil en los “Pactos de Chapultepec” que se firmaron en el país. De igual manera la firma del PPM fue una señal a toda la clase política del Presidente de la República y su partido, que se podrían concretar los cambios políticos que anteriormente no se habían llevado a cabo debido a las posturas ideológicas y al gobierno dividido que impidió que una mayoría legislara las reformas.

La negociación de PPM inició de manera discreta, posterior a la calificación de la elección presidencial de parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la entrega de la constancia de mayoría, el 31 de agosto de 2012. En las negociaciones participaron experimentados militantes de los tres principales partidos políticos, así como miembros del círculo cercano del presidente que a la postre ocuparían altos cargos en la administración pública federal. En las pláticas intervinieron José Murat Casab, Luis Videgaray Caso, Miguel Ángel Osorio Chong, César Camacho Quiroz, Aurelio Nuño Mayer, del PRI; Jesús Ortega Martínez, Ricardo Monreal Ávila, Jesús Zambrano Martínez, Carlos Navarrete Ruiz, del PRD; Santiago Creel Miranda, Juan Molinar Horcasitas, Gustavo Madero Muñoz, del PAN; Jorge Emilio González Martínez del PVEM (Murat, 2014).

Los encuentros iniciaron de manera informal, puesto que el único antecedente de esta naturaleza lo encontramos en las negociaciones para la Reforma Política de 1977, que entonces encabezó el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, acuerdo que inició la liberalización del régimen:

Los integrantes de la mesa tripartita llegaron a la conclusión de que los 15 años de gobierno divididos, a partir de 1977 cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, habían sido de franca improductividad legislativa en temas torales, por la falta de

acuerdos entre las fuerzas políticas y entre los propios grupos parlamentarios. De haberse suscrito acuerdos sustantivos entre los partidos, coincidían todos, el país hubiera avanzado mucho más rápido y la sociedad mexicana, antes que un partido o un gobierno, hubiera sido la principal beneficiaria (*ibid.*, pág. 83).

Hacía muchas décadas que personajes de distintas fuerzas políticas se reunían para platicar, negociar y sacar adelante un acuerdo de estas dimensiones y naturaleza. Con excepción del candidato que obtuvo el segundo lugar en las votaciones, Andrés Manuel López Obrador, militante del PRD, prácticamente la élite política nacional participaba de esas reuniones.

El primer acto de gobierno después de la toma de posesión fue la firma del PPM en el castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012, ampliamente difundido en medios de comunicación y cuyos ejes eran: 1) Sociedad de Derechos y Libertades; 2) Crecimiento económico, el empleo y la competitividad; 3) Seguridad y Justicia; 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y 5) Gobernabilidad Democrática. Los cambios en materia constitucionales y a leyes secundarias contemplaban reformas en áreas: Hacendaria, Financiera, Energética de Competencia Económica, Telecomunicaciones, Laboral, Educativa, Política electoral, del Código Nacional de Procedimientos penales y Nueva Ley de Amparo. Por lo que respecta al objeto de investigación del trabajo, subrayo los siguientes argumentos de este proceso:

1. Con el PPM se da un alineamiento de fuerzas políticas, comenzando por el partido gobernante PRI y los 2 grandes partidos de oposición PAN y PRD. Los gobernadores de las entidades sin importar su alineación partidista, con excepción de algunos emanados del PRD, se suman a este acuerdo político; los grupos parlamentarios en el Congreso (Cámara

de Diputados y Senadores); las legislaturas locales donde los gobernadores tienen una influencia importante y son fundamentales para la aprobación de las reformas constitucionales.

2. Se crea una mayoría calificada en las Cámaras de Diputados y Senadores para aprobar cambios constitucionales. En algunos temas donde alguno de los partidos de oposición no estaba de acuerdo (Hacienda y Fiscal, el PAN, y Energético, el PRD), el PRI se sumaba al partido que mostraba su respaldo. La anulación de facto de los partidos pequeños PANAL, PT, MC y PVEM fue notoria en las negociaciones y votaciones en el Congreso.

3. La Renuncia del líder de oposición López Obrador al PRD, institución de la que fue fundador, dirigente local y nacional y dos veces candidato presidencial (*El País*, 9 de octubre de 2012) y el anuncio de la organización de un partido político en el país denominado Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Dos años más tarde, otro de sus fundadores y dirigentes, Cárdenas Solórzano, también renunció al partido (*La Jornada*, 26 de noviembre de 2014).

4. El PPM pretendió una transformación radical y desde cierta perspectiva final, de un proyecto que inició en 1982 con el arribo de una clase política tecnocrática que señalamos con anterioridad. El regreso de una nueva generación de políticos del PRI mediante una elección en un contexto más democrático, sin que por ello señale que en 2012 se haya dado una elección ejemplar (caso tarjetas Soriana y Monex del PRI), mostró un pragmatismo que fue marcado en quienes ocuparon cargos relevantes en los gobiernos del PAN, siendo el caso más paradigmático el del candidato a la presidencia en 2018 del PRI, José Antonio Meade Kuribreña, quien fungió como secretario de gabinete con ambos partidos.

5. El PPM fue un acuerdo de élites que utilizó una fachada de reformas legítimas para acelerar reformas orientadas al libre mercado de bienes y servicios en detrimento de derechos sociales.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup>Los detalles de cada una de estas reformas que se propusieron al inicio del gobierno en 2012 superan los alcances de la presente investigación, por lo que se dispone de trabajos que abordan a detalle una evaluación de cada una de las reformas: Candelas, 2108; Arroyo, Islas, Díaz y Cortés, 2018; Arroyo, Islas, Díaz y Cortés, 2018b; Arroyo, Islas, Díaz y Cortés, 2018c; Arroyo, Islas, Díaz y Cortés, 2018d.

### III

## CENTRALIDAD DEL CONGRESO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

## 9. MARCO NORMATIVO

La reforma política de 1977 dio como resultado la integración de legisladores de oposición, por lo que se hizo necesario un marco normativo que estableciera con claridad la organización interna de la asamblea. Hasta antes de esta fecha no existía como tal un ordenamiento jurídico que normara la vida interna del Congreso, solo se contaba con un Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma “le confirió a la Cámara de Senadores la facultad exclusiva para analizar la política exterior, e instauró la facultad para que cada Cámara integre comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria” (Arredondo y Gracia, 2019, pág. 1).

El 25 de mayo de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante LOCGEUM, que constaba de 120 artículos que establecían puros como el quórum, el fuero legislativo, la integración de la Mesa Directiva, la integración de los grupos parlamentarios, de las comisiones y los comités (Pedroza, 2000, págs. 1305 y 1306). También se creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) como un órgano de gobierno que tendría algunas funciones, como integrar el proyecto de presupuesto y proponer la integración de las comisiones y comités (Arredondo y Gracia, 2019, pág. 1), que coexistió con la figura de la Gran Comisión hasta que se legisló un nuevo órgano (Paoli, 2000b, pág. 141).

Posteriormente, la Ley fue objeto de reformas en los años 1981 y 1994 (Pedroza, 2000, págs. 1306 y 1307). El cambio más importante en la LOCGEUM fue en 1999, en el contexto del primer gobierno dividido de la historia contemporánea de México, la LVII

Legislatura<sup>71</sup> que, al igual que la reforma propuesta en 1979, fue presionada por una nueva composición e integración de legisladores de oposición en el poder Legislativo. La pluralidad en la Cámara de Diputados exigió a sus integrantes cambios en su organización interna. Esta *nueva* LOCGEUM fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 1999 y entre sus propuestas se encuentran la instalación de la Mesa de Decanos, que son los legisladores con más experiencia y quienes tomarán protesta a sus compañeros e instalarían la legislatura. La Presidencia de la Mesa Directiva sería la posición más importante en la asamblea, que dirigirá los trabajos legislativos, tendrá la representación legal del poder legislativo y cuyo titular tomará decisiones de carácter administrativo y sería rotativa atendiendo a las fuerzas políticas mayoritarias del Congreso, dependería quién la encabezaría. Como un órgano colegiado surge la Junta de Coordinación Política en la que todos los grupos parlamentarios participan y colaboran en algunas funciones con la Mesa Directiva. Se crea de igual manera la Secretaría General como un órgano técnico-administrativo, la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros (*ibid.*, págs. 1309-1312).

Esta ley creó la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, encabezada por el presidente de la Cámara de Diputados, y conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios. Este órgano de gobierno tiene la atribución fundamental de fijar la agenda legislativa, promover consensos, llamar a cuentas a las comisiones legislativas y hacer los nombramientos de los servidores públicos del más alto nivel de la cámara. Aunque en el caso del Secretario General y del Contralor Interno, éstos se deben ratificar por mayoría calificada del Pleno (Arredondo y Gracia, 2019, pág. 3).

---

<sup>71</sup> “El famoso G4, compuesto por una coalición parlamentaria de facto, Partido de la Revolución Democrática (PRD)-Partido Acción Nacional (PAN)-Partido del Trabajo (PT)-Partido Verde Ecologista de México (PVEM), representaba el 52.2%, con 261 diputados (PRD 125, PAN 122, PT 8 y PVEM 6), logró la hazaña de colocar al partido del presidente Ernesto Zedillo en minoría. El PRI se quedó con 239 diputados, representando al 47.8%.” (Arredondo y Gracia, 2019, pág. 2).

Otra de las reformas preponderantes de ese año fue la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), institución que suplió la Contaduría Mayor de Hacienda, a la que se le ampliaron atribuciones como Órgano de Fiscalización Superior, entre las que destacan: independencia técnica respecto a los entes fiscalizados; autonomía de gestión; protección jurídica frente a eventuales interferencias; sujeción del Órgano a la Constitución a la Ley y no a orientaciones partidistas; oportunidad en su función fiscalizadora; mayor fortaleza en sus atribuciones de auditoría y financiamiento de responsabilidades; imparcialidad, experiencia técnica y prestigio profesional de sus integrantes; procedimiento transparente para la selección de su nivel directivo (Antecedentes de la creación del Órgano de Fiscalización Superior, s/f, pág. 16).

El crecimiento de la estructura administrativa implicó también la fundación de centros de estudio e investigación que asesoraran a los legisladores y publicaran resultados de estudios. A la Secretaría de Estudios Parlamentarios se adscribieron el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (Arredondo y Gómez, 217, pág. 8).

El presupuesto también aumentó: “[...] de 1999 a 2018, el ramo presupuestal de egresos del poder Legislativo llegó a quintuplicarse, creciendo de 3,790,357,474 mmp, a 15,574,572,274 mmp, lo cual ilustra el aumento del gasto excesivo en las cámaras legislativas” (Arredondo y Gracia, 2019, pág. 4).

Fue hasta 2010 cuando tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores adoptaron sus reglamentos respectivamente, en los que se estipula claramente las funciones

y los procedimientos de cada cuerpo legislativo, por lo que la normatividad interna estaba ya completa.

## 10. REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES

La reforma electoral de 1977 no fue la primera de su tipo en el país, le antecedieron las reformas de 1946, 1951, 1963 y 1969 que, sumadas, abonan a la tesis de *reformismo electoral* (Valdés, 2016 y Gómez Tagle, 1998). La diferencia entre éstas y la de 1977 fue el contexto: una serie de conflictos políticos y sociales, como el movimiento estudiantil, que sacudió las calles de la Ciudad de México en 1968; como colofón de ese movimiento el jueves de corpus en 1971; la guerrilla rural en la sierra de Guerrero y la actuación de grupos armados en ciudades importantes del país, como la Liga Comunista 23 de septiembre; el secuestro frustrado y el asesinato del empresario regiomontano Eugenio Garza Sada, el plagio del cónsul británico en Guadalajara Anthony Duncan Williams y el secuestro y asesinato del empresario tapatío Fernando Aranguren Castiello; de igual manera, la elección de un candidato único a la presidencia de la república, López Portillo, del PRI en 1976; entre otros graves problemas, obligaron a tomar decisiones a quienes encabezaban el régimen.

En 1963 se efectuó la reforma electoral que dio el inicio del proceso de liberalización política en el que el régimen *otorgó* libertades (de expresión, de información y de asociación) a los ciudadanos en el país (Béjar, 2009, pág. 92). Bajo esta reforma se creó la figura de *diputados de partido*,<sup>72</sup> una medida que impactó la representatividad del Legislativo, ya que a la oposición, como el PAN, el PPS, el PARM y el PCM, les asignaron curules en la Cámara baja, este último partido tuvo cuatro diputados de esa modalidad en 1964 (González Casanova, 1979). La inclusión de legisladores de oposición no estuvo

---

<sup>72</sup> Con el propósito de alentar la intervención de las minorías en los recintos parlamentarios se modifican también los artículos 54 y 63 para asignar cinco curules a la cámara de diputados al partido que reúna por lo menos 2,5 por ciento de la votación nacional, más uno extra por cada 0.5 por ciento hasta llegar a un máximo de 10%, con la acotación de que cualquiera que obtenga 20 puestos por mayoría relativa pierde su derecho a este tipo de asignación (Béjar, 2009, pág. 93).

exenta de interpretaciones discrecionales por parte de la autoridad electoral controlada y manejada por el propio régimen.

La figura de *diputados de partido* tuvo una vigencia de cinco legislaturas, hasta la reforma de 1977: la XLVI (1964-1966); la XLVII (1967-1969); la XLVIII (1970-1972); la XLIX (1973-1975) y la L Legislatura (1976-1978). La incorporación de estos legisladores intentó componer los desajustes del corporativismo y los resultados de la modernización en el país, así como introducir mecanismos institucionales para la resolución de conflictos, pese a que nunca estuvo en riesgo la mayoría en la Cámara Baja para el PRI y el diseño normativo institucional impidió a la oposición que sus propuestas e iniciativas fueran aprobadas por una mayoría del PRI (Béjar, 2004):

Ciertamente, la creación de estos diputados de partido fue una concesión que no alteraba la correlación de fuerzas ni los acuerdos en la Cámara de Diputados. Tampoco se diseñó, hay que decirlo claramente, por una convicción democrática. La realidad es que fue una medida concebida para darle viabilidad a un sistema de representación que mostraba señales de agotamiento (Valdés, 2010, pág. 21).

Los problemas y presiones hacia el régimen eran más de carácter político y social. Fue al final de la década de 1970 y años posteriores que el aspecto económico impactaría en la política y cuyas crisis empujarían muchas de las reformas electorales.

Procederé ahora a medir la importancia y el alcance del Congreso en lo que a las reformas político-electorales se refiere.<sup>73</sup> Para ello me basaré en los parámetros establecidos

---

<sup>73</sup> Para la obtención de la información se consultó una página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que, en el marco del centenario de la promulgación de la Constitución de 1917, habilitó un sitio donde puso a disposición los procesos legislativos de todas las reformas constitucionales. Esta información a su vez se obtuvo de los portales oficiales de la Cámara de Diputados y Senadores. Esta opción facilitó la consulta. En los casos donde no se mostraba o no se disponía de los datos, se consultó el sitio de la Gaceta de la Cámara de Diputados y/o Senadores. También se consultó un documento en formato electrónico denominado “La Constitución Política y sus Reformas (2013), Cuadernos de Apoyo, Documentación Legislativa, marzo, México, Cámara de Diputados. Este documento fue de gran ayuda, pues recopila las reformas de cada artículo de la Constitución a través del tiempo. De igual manera la consulta del Diario Oficial de la Federación (DOF)

puntualmente en el modelo explicativo (cap. 3). Cabe recordar que sólo se contemplarán iniciativas que fueron dictaminadas y aprobadas en comisiones, que fueron votadas mayoritariamente en el Pleno. En la Tabla 17 se recogen los resultados obtenidos y en la Gráfica 1 se muestra la evolución de esta variable.

### *Reforma Política de 1977*

Esta reforma no fue resultado de las negociaciones entre fuerzas políticas, sino un acuerdo del régimen para, entre otras modificaciones, ampliar la representación en el Congreso de la Unión, sin que nunca estuviera en riesgo *su* control: “se trataba de ganar legitimidad para el régimen *autoritario pero incluyente*” (Peschard, 2012, pág. 220).

Entre las principales reformas se encontraban: *a)* 100 diputados que serían electos por el principio de representación proporcional, con lo que se pone fin a la elección de Diputados de Partido en la Cámara de Diputados, el centenar de legisladores representaría el 25 por ciento de los integrantes de la Cámara Baja que se conformaba con 400 representantes; *b)* registro condicionado a partidos políticos que obtuvieran el 1.5 por ciento de votación válida emitida; *c)* financiamiento público y espacio de tiempos oficiales en medios de comunicación; y *d)* posibilidad de que partidos políticos nacionales participen en elecciones estatales y municipales (Córdova, 2008, págs. 657 y 658).

Estas reformas impactaron el funcionamiento de la Cámara de Diputados, ya que es el inicio de la reglamentación de sus ordenamientos internos. Por su parte, el partido hegemónico no perdió la mayoría calificada, pues el instituto político que contara con mayoría de votos —es decir el PRI— tendría mayoría calificada y el Pleno se erigía como

---

en formato electrónico permitió cotejar la iniciativa con la ley publicada. En este último caso está señalada la fuente.

el órgano que califica las elecciones, incluyendo la propia.<sup>74</sup> De igual manera, se crea la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales (LFOPE) que, sumadas a las anteriores reformas, “estableció nuevas reglas electorales que empezaron a configurar un sistema de partidos en México” (Valdez, 2010, pág. 25). Los artículos de la Constitución que se modificaron con esta reforma fueron los siguientes: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

### *Reforma electoral de 1986*

Los cambios de este año fueron: *a)* creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) con lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación delegaba en esta institución la interpretación de la ley en materia electoral (Gómez Tagle, 1998, pág. 155); *b)* se aumentó de 100 a 200 escaños los diputados de representación proporcional; *c)* el partido que obtuviera la mayoría ya podía acceder a escaños de representación proporcional, que antes estaba impedido; esta medida afectaba al PRI como partido mayoritario “con el único techo de que no se podía exceder de 70” (Aziz, 2003, pág. 388); *d)* se creó un Código Federal Electoral (CFE) que sustituyó a la LFOPE, el cual eliminó el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales —que resultarían

---

<sup>74</sup> “La Reforma Política de 1977 enuncia entre sus propósitos el deseo de afianzar nuevos puntos de equilibrio entre la administración pública y el poder legislativo. Empero, se aclara, con ello no se pretende poner en peligro la existencia de una mayoría capaz de tomar decisiones o provocar el fenómeno de una Cámara carente de efectividad. De ahí que solo el 25% de los diputados será electo bajo el principio de la representación proporcional, con tan buena previsión que mientras este arreglo está vigente, el PRI podría mantener bajo su dominio casi todos los distritos de mayoría relativa y la capacidad de modificar la Constitución con el voto exclusivo de sus representantes. Por lo demás, la reforma ratifica el funcionamiento de un gobierno unificado mediante la incorporación de una cláusula de gobernabilidad por el cual el partido con el mayor número de distritos ganados deberá obtener por lo menos la mayoría absoluta de las curules. En aparente compensación, por todas las reservas que acompañan la apertura política del régimen, se confirma la autocalificación de sus miembros y la facultad de la legislatura para expedir de manera autónoma su propia reglamentación interna” (Béjar, 2003, pág. 94).

clave para la elección de 1988—; e) se incorpora a la Constitución una reforma que estableció la renovación por mitades del Senado de la República (García, 2011, pág. 81).

Estas modificaciones electorales solo tuvieron una vigencia de dos años ante la inesperada insurgencia electoral de 1988, que a su vez obligó a los actores políticos a establecer un nuevo acuerdo en la materia. Los artículos de la Constitución que se modificaron con esta reforma fueron los siguientes: 52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69 y 77.

### *Reforma electoral de 1989-1990*

La pérdida de la mayoría calificada del PRI en la Cámara de Diputados, la considerable disminución de su votación como partido en el país, particularmente en entidades como Michoacán, Baja California y el Distrito Federal que obtuvo el Frente Democrático Nacional (FDN),<sup>75</sup> encabezado por su candidato presidencial Cárdenas Solórzano, quien militó en el PRI, formó la Corriente Democrática (CD) en el interior del partido y renunció a éste al ungir el PRI como su abanderado a Salinas de Gortari. Todo ello generó un sisma e insurgencia electoral que obligó al régimen y a los fortalecidos opositores a negociar un nuevo marco electoral.

Entre las principales reformas de este periodo se encuentran: a) desapareció la Comisión Federal Electoral (CFE) y se sustituyó por el Instituto Federal Electoral (IFE), con el Secretario de Gobernación como Presidente del organismo (la característica

---

<sup>75</sup> El FDN se integró con los siguientes partidos: el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) antes Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y que posteriormente se le unirían el Partido Mexicano Socialista (PMS) con la declinación de su candidato presidencial. “El PMS registró a Heberto Castillo como candidato a la presidencia de la República el 30 de junio de 1987, después de elecciones internas. La declinación de Castillo fue sólo para la presidencia de la República. Cada agrupación política, el PMS y el FDN, postuló por su cuenta a sus propios candidatos a diputados y senadores. Sin embargo, se enarbó una plataforma común de principios orientada a consolidar el proceso de fusión política de las fuerzas nacionalistas, progresistas y socialistas agrupadas en el FDN y en el PMS” (Bolívar, 2004, págs. 212 y 220).

fundamental del organismo es la incorporación de ciudadanos sin militancia partidista, la llamada *ciudadanización* del órgano electoral, que implicaba que ciudadanos sin ninguna dependencia partidista formaran parte de todas las instancias que conformaban el IFE, desde las mesas receptoras de voto hasta los cuerpos colegiados de dirección del Instituto” (Córdova, 2008, pág. 662);<sup>76</sup> b) la creación y profesionalización del IFE mediante la incorporación del servicio civil de carrera en el que se aplicarían exámenes de ingreso y evaluación para la permanencia; c) la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), no obstante que la calificación de la elección era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Los artículos de la Constitución que se modificaron con esta reforma fueron los siguientes: 35, 36, 41, 54, 60 y 73.

Aunque hubo voces discordantes del proceso:

Pero en la práctica, la selección del director general ejecutivo [del IFE] (y de todo el aparato ejecutivo) quedó bajo control del mismo secretario de Gobernación, por lo que la capacidad de decisión de los consejeros se limitó a decisiones generales que muchas veces no se tradujeron en medidas administrativas oportunas para mejorar la organización electora (Gómez, 1998, pág. 155).

#### *Reformas electorales de 1993-1994*

Estas dos reformas se toman como una sola. La primera, de 1993, fue más de carácter administrativa: sobre la composición del IFE, aumentó de seis a nueve el número de consejeros ciudadanos en los consejos locales y distritales, en la misma proporción

---

<sup>76</sup> Al respecto Córdova señala: “A partir de 1990, y hasta la reforma electoral de 1994, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, se integró por el secretario de Gobernación, quien presidía esa instancia, dos senadores (uno de la bancada parlamentaria más numerosa y otro de la que le seguía), dos diputados (asignados bajo el mismo criterio de los senadores), representantes de los partidos políticos en un número que iba de uno a cuatro como máximo dependiendo del porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados, y seis consejeros magistrados, que eran funcionarios que debían reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que eran nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República (estos consejeros buscaban ser la componente ciudadana en el Consejo), todos ellos con derecho a voto” (Córdova, 2008, pág. 662).

aumentaron los consejeros ciudadanos del IFE (Córdova, 2008, pág. 664). El TRIFE ya era el órgano encargado de calificar la elección. Los artículos de la Constitución que se modificaron con esta reforma fueron los siguientes: 65 y 66.

En la reforma de 1994, año en el que vivimos un levantamiento armado en Chiapas, el magnicidio de un candidato presidencial y el asesinato del secretario general del PRI, una de las épocas más turbulentas en el país, encontramos las siguientes modificaciones:

Se introdujeron normas específicas en materia de financiamiento: se fijaron límites a los gastos de campaña, se establecieron reglas para la administración de los recursos y el patrimonio de los partidos, y se prohibió a éstos recibir aportaciones de entidades gubernamentales, personas, partidos y organismos extranjeros. Se amplió al acceso a los partidos a medios de comunicación con el fin de asegurar mayor equidad; se derogó la autocalificación de las cámaras (García, 2011, pág. 82).

Los artículos de la Constitución que se modificaron con esta reforma fueron los siguientes: 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82 y 100.

### *Reforma electoral de 1996*

Esta reforma fue de gran alcance.<sup>77</sup> Contempló los siguientes aspectos: *a)* autonomía plena del IFE; *b)* El TRIFE se convertiría en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que estaría bajo la tutela de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, quedaría en el ámbito de un Poder del Estado; *c)* el Senado de la República aumenta a 32 curules mediante el sistema de representación proporcional por lista nacional; *d)* se suprime el registro condicionado a partidos y se eleva el umbral para conservar registro a 2 por ciento de la votación nacional (García, 2011, pág. 84-85):

---

<sup>77</sup> La reforma de 1996 cuyo procesamiento fue más largo que el de sus predecesoras tuvo, en cambio, una vigencia de 11 años, en buena medida porque atendió las demandas históricas de los partidos de oposición para garantizar elecciones libres, justas y competidas, además de que abarcó los ámbitos administrativo y jurisdiccional de las elecciones (Peschard, 2012, pág. 224).

Paralelamente, las facultades de fiscalización y control de recursos del IFE se reforzaron al posibilitarlo para realizar auditorías, visitas de verificación, pedir informes detallados (además de los informes anuales y de campaña, que ordinariamente le deben entregar los partidos) así como iniciar procedimientos de oficio y conocer las quejas que los partidos y ciudadanos (involucrados así en una especie de control recíproco) le presentaran. También se redefinieron las reglas de acceso a los medios de comunicación, al establecer que los partidos contarían con programas permanentes en radio y televisión, así como una cantidad de spots que el IFE gestionaba y ponía a su disposición en las campañas electorales (además de la contratación que podían realizar los propios partidos políticos) (Córdova, 2008, pág. 671).

Los artículos de la Constitución que se modificaron con esta reforma fueron los siguientes: 35, fracción III; 36 fracción III, 41, párrafo segundo; 54, fracción II; 56; 60, párrafo segundo y tercero; 74, fracción I; 94, párrafo cuarto y octavo; 98; 99; 101, párrafos primero y segundo; 105; 116; 195, fracción II; 108, primer párrafo; 110, primer párrafo; 111, primer párrafo; 116, fracción II y 122.

#### *Reforma electoral de 2002*

Se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para introducir la paridad de género en la integración de las listas a cargos de representación en listas de mayoría y plurinominales, que obligaba a postular en modo equitativo a mujeres y hombres tanto en candidaturas propietarias como suplentes, para evitar maniobras que fueron duramente criticadas de candidatos varones que hacían solicitar licencia a la candidatas propietarias mujeres, en muchos casos con una relación sentimental. Ya se integraban con este principio, sin embargo no existían sanciones por incumplimiento que ahora se contemplaban como la negativa a registrar las candidaturas de parte de la autoridad electoral (Peña, 2014, pág. 39).

#### *Reforma electoral 2003-2005*

La principal modificación de esta reforma establece que un partido político que se pretendiera constituir como tal, debería previamente conformarse como Agrupación

Política Nacional (APN). Asimismo, se estableció el voto de los mexicanos en el extranjero. Las reformas se plasmaron exclusivamente en el COFIPE.

### *Reforma electoral 2007-2008*

Como no se veía desde 1988, a esta reforma le antecedió una movilización en las calles como resultados de un conflicto postelectoral. Por lo que en la reforma:

La regulación de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales, [...] Asimismo, establece reglas de civilidad para el contenido de los mensajes de los partidos políticos y sus candidatos. La prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda político electoral en radio y televisión para sí mismos se extiende a cualquier persona física o moral, incluyendo a los candidatos o precandidatos a cargos de elección popular, dirigentes y afiliados a un partido político, así como a los ciudadanos en general. [...] con el fin de garantizar la veracidad de los resultados electorales, el nuevo Cofipe establece que el consejo distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas cuando la diferencia sea igual o menor a un punto porcentual entre los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugar en la votación; y que el representante del partido que postuló al candidato que ocupe el segundo lugar lo solicite de manera expresa al inicio de la sesión de cómputo (Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008, 2008, págs. 34 y 24).

De igual manera se redujeron los gastos de campaña y se prohibió el uso de campañas negras (Meixueiro y Nájera, 2010, pág. 16), un punto muy sensible, pues la coalición del candidato perdedor en los comicios presidenciales atribuyó su derrota a estas prácticas, hasta entonces inéditas en las campañas electorales en el país.

Los artículos de la Constitución que se modificaron con esta reforma fueron los siguientes: 6, primer párrafo; 41; 99; 85, párrafo primero; 108, párrafo primero; 116, fracción IV; 122, fracción IV, inciso f y 134.

### *Reforma electoral 2014*

La más reciente reforma contempla la creación de las siguientes normas: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y Ley General en Materia de Delitos Electorales. Se establece la reelección consecutiva de diputados y senadores hasta por doce años (Celorio, 2015, pág. 108). De igual manera, se contempla: “la paridad de género, la formalización de las candidaturas independientes, el reemplazo del IFE por el Instituto Nacional Electoral (INE), y en término operativos la casilla única en elecciones concurrente —es decir cuando hay elecciones locales y federales—” (*Ibid.*, pág. 114). Aumentó a 3 por ciento de umbral electoral para que un partido político con registro nacional pueda mantener el registro, se crean los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) y desaparecen los Institutos Locales Electorales, el INE podrá atraer y organizar bajo circunstancias extraordinarias las elecciones en estados y municipios (Torres, 2014, págs. 133-136).

Los artículos de la Constitución que se modificaron con esta reforma fueron los siguientes: 26; 28 fracción VII; 29, primer párrafo; 35 fracción VII; 41; 54, fracción II; 55, fracción V; 59; 65; 69, 73; 74, fracción IV; 76, fracción II; 82, fracción VI; 83; 84, segundo párrafo, 89, fracción IX; 93; 95, fracción VI; 99, fracciones VII y VIII; 102; 105; 107; 110; 111; 115; 116; 119 y 122.

TABLA 17  
 IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA  
 DE REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES, 1976-2018

LEGISLATURA	ORIGEN DE LA INICIATIVA	PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO	TIPO DE REFORMA	IMPORTANCIA/ ALCANCE
L (1976-1979)	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma constitucional	-1 / +1 (medio)
LIII (1985-1988)	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma Constitucional	-1 / +1 (medio)
LIV (1988-1991)	Poder Legislativo	Aprobación sin modificaciones	Reforma Constitucional	0 / +1 (alto)
LV (1991-1994) A	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma Constitucional	-1 / +1 (medio)
LV (1991-1994) B	Poder Legislativo	Aprobación sin modificaciones	Reforma constitucional	0 / +1 (alto)
LVI (1994-1997)	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma constitucional	-1 / +1 (medio)
LVIII (2000-2003)	Poder Legislativo	Aprobación sin modificaciones	Reforma a leyes secundarias	0 / -1 (bajo)
LIX (2003-2006)	Poder Legislativo	Aprobación con modificaciones	Reforma a leyes secundarias	+1 / -1 (medio)
LX (2006-2009)	Poder Legislativo	Aprobación con modificaciones	Reforma constitucional	+1 / +1 (alto)
LXII (2012-2015)	Poder Legislativo	Aprobación con modificaciones	Reforma constitucional	+1 / +1 (alto)

\*Fuentes: Legislatura L: Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 1977 [[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf)] ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf) ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)]. Legislatura LIII: Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986 [<https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/si>

tes/default/files/CPEUM\_1917\_CC/procLeg/109%20-%2015%20DIC%201986.pdf ♦[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)]. Legislatura LIV: La Constitución Política y sus Reformas (2013, p. 263) [[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)]. Legislatura LV: Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993

[[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/127%20%2003%20SEP%201993.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/127%20%2003%20SEP%201993.pdf) ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm) ♦ [https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/131%20%2019%20ABR%201994.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/131%20%2019%20ABR%201994.pdf) ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)]. Legislatura LVI: Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996

[[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf) ♦ [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod\\_diario=209675](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod_diario=209675) ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_136\\_22ago96\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf)]. Legislatura LVIII <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020430-IV.html> ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref10\\_24jun02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref10_24jun02.pdf) ♦ <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020430-IV.html> ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref10\\_24jun02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref10_24jun02.pdf)]. Legislatura LIX: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/236](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/236) <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

♦[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref11\\_31dic03.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref11_31dic03.pdf)

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/jun/Cofipe.doc>

♦[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/236](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/236) <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

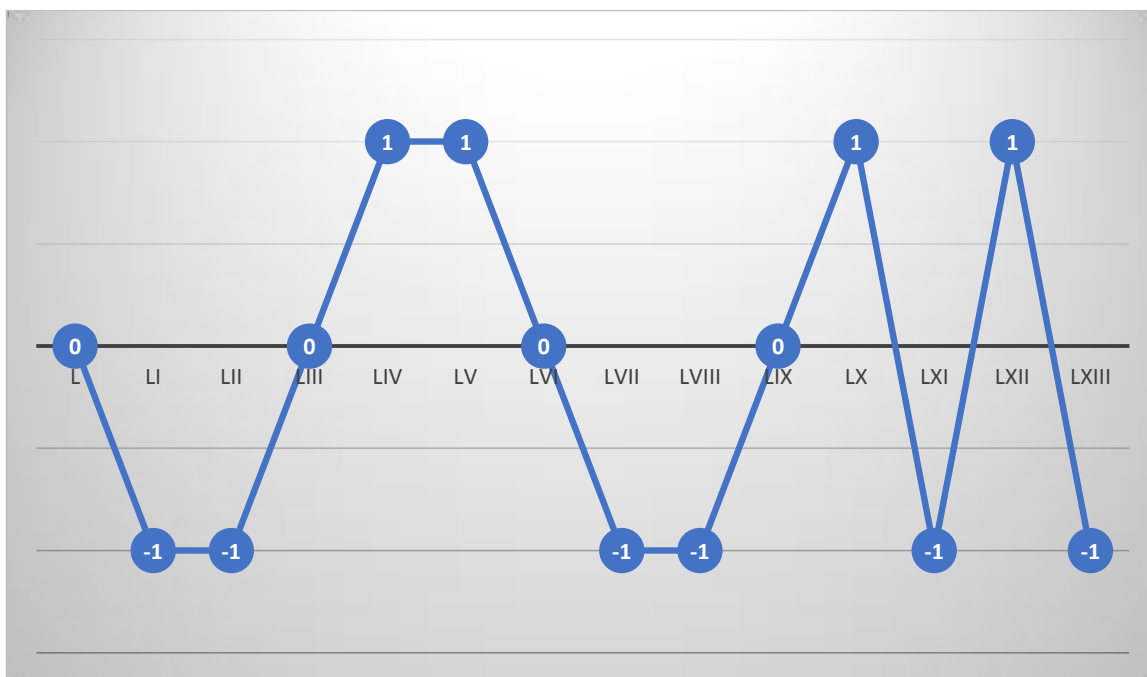
♦[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref11\\_31dic03.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref11_31dic03.pdf) ♦<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/jun/Cofipe.doc>]. Legislatura LX: Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 [[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/178%20-%2013%20NOV%202007.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/178%20-%2013%20NOV%202007.pdf) ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_178\\_13nov07\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf) ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)].

Legislatura LXII:

[https://www.senado.gob.mx/comisiones/reforma\\_estado/proceso.php](https://www.senado.gob.mx/comisiones/reforma_estado/proceso.php) ♦ [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-13-](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-13-1/assets/documentos/Dictamen_reforma_politica.pdf)

[1/assets/documentos/Dictamen\\_reforma\\_politica.pdf](1/assets/documentos/Dictamen_reforma_politica.pdf) ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216\\_DOF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOF_10feb14.pdf) ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf) ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm) ♦ [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216\\_DOF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOF_10feb14.pdf).

GRÁFICA 1  
 EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA Y EL ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO  
 EN MATERIA DE REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES, 1976-2018



A reserva de analizar más adelante el comportamiento del indicador participación del Congreso en materia de reformas político-electorales, los datos presentados nos sugieren que la centralidad del Congreso ha sido muy baja en el periodo de estudio, salvo en tres coyunturas muy específicas: las crisis poselectorales de 1988, 2006 y 2012. De hecho, las legislaturas emanadas de dichos comicios, amén de estar polarizadas, estuvieron obligadas a proponer y asumir modificaciones en materia electoral que revirtieran en alguna medida los cuestionamientos generados con motivo de las elecciones. En ese sentido, no puede sostenerse que prevalezca una centralidad importante por parte del Congreso, pues su participación ha sido más coyuntural que estructural, o sea, ha actuado cuando las condiciones exógenas se lo han requerido más que buscando una transformación integral en

materia electoral a fin de avanzar de manera consistente en la construcción de una auténtica de la democracia, con base en una agenda de largo plazo.

## 11. CONTROL LEGISLATIVO

El estudio del control político, control del gobierno o control legislativo (CL), como lo denomino en esta investigación, se ha abordado sobre todo desde el enfoque constitucional (Valadés, 1998; Cortés, 2003; Huerta, 2009; Mora Donatto, 2010, 2011 y 2015).

Berlín define al control como “supervisar y revisar que los actos de la administración o de la judicatura se adecuen conforme a las políticas establecidas en la Constitución o en las leyes o bien en ambas” (Berlín, 1994, pág. 212).

Huerta, por su parte, define al CL como “la facultad concedida a los órganos del Estado por el orden jurídico para que en el curso de su interrelación vigilen la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones y lo hagan efectivas”(Huerta, 2009, p. 49). Mora lo concibe “como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general de gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata” (Mora 2010, pág. 126). Pedroza lo define como:

Toda actividad parlamentaria orientada a influir, comprobar, inspeccionar, verificar, analizar, registrar, revisar o examinar la actividad del Ejecutivo, a través de la utilización de instrumentos regulados jurídicamente sin traer aparejada, en caso de que el resultado del control sea negativo, forzosamente una sanción (Pedroza, 1996, pág. 192).

Los antecedentes teóricos del CL los podemos identificar en el pensamiento de John Locke, quien más que un equilibrio, estaba de acuerdo con la supremacía del legislativo:

Aunque en una república bien constituida, hincada sobre su propia base y obrando según su naturaleza, esto es, empleada en la preservación de la comunidad, no haya sino un poder supremo que es legislativo, al que todos los demás están y deben estar subordinados, con todo, siendo el legislativo, por modo único, poder fiduciario para la consecución de ciertos fines... (Locke, 2009, pág. 91).

Para Montesquieu, por su parte, es imperativa la división del ejercicio del poder para que no se abuse de este:

La democracia y la aristocracia no son Estados libres por su naturaleza. La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusara de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! Ni la virtud puede ser limitada. Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas (Montesquieu, 1997, pág. 103).

Al igual que estos pensadores, John Stuart Mills sostenía que el límite al poder es la premisa básica del CL:

El poder de los gobernantes era considerado como algo necesario, pero también como algo peligroso: como un arma que los gobernantes tratarían de emplear contra sus súbditos no menos que contra los enemigos exteriores. Para impedir que los miembros más débiles de la comunidad fuesen devorados por innumerables buitres, era indispensable que un ave de presa más fuerte que las demás se encargara de contener la voracidad de las otras. Pero como el rey de los buitres no estaba menos dispuesto a la voracidad que sus congéneres, resultaba necesario precaverse, de modo constante, contra su pico y sus garras. Así que los patriotas tendían a señalar límites al poder de los gobernantes: a esto se reducía lo que ellos entendían por libertad. Y lo conseguían de dos maneras: en primer lugar, por medio del reconocimiento de ciertas inmunidades llamadas libertades o derechos políticos; su infracción por parte del gobernante suponía un quebrantamiento del deber y tal vez el riesgo a suscitar una resistencia particular o una rebelión general. Otro recurso de fecha más reciente consistió en establecer frenos constitucionales, mediante los cuales el consentimiento de la comunidad o de un cuerpo cualquiera, supuesto representante de sus intereses, llegaba a ser condición necesaria para los actos más importantes del poder ejecutivo (Mills, 2004, págs. 19 y 20).

En el caso de México, ¿cuáles son los mecanismos o los instrumentos concretos de control que dispone el Congreso de la Unión sobre el Ejecutivo? Paoli contempla los siguientes: *a)* controles presupuestarios, *b)* la nueva fiscalización superior de la Federación; *c)* Informe de gobierno y su glosa; *d)* viajes presidenciales, *e)* comisiones

parlamentarias como mecanismo de control, f) responsabilidades de los servidores públicos (Paoli, 2000, págs. 39-56).

Mora, por su parte, encuentra los siguientes: 1) Procedimiento Legislativo: mediante la participación de las minorías en la elaboración y aprobación de las leyes y la publicidad o dar a conocer a la sociedad sobre el trabajo que se hace en la institución; 2) Controles financieros: aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, revisión de la cuenta pública, revisión y en su caso aprobación de empréstitos a propuesta del Ejecutivo, revisión y aprobación para solventar la deuda nacional. A todos estos instrumentos se le denomina el *poder de la bolsa*; 3) Control sobre nombramientos presidenciales: corresponde a la Cámara de Senadores la ratificación de los ascensos en el Ejército, Fuerza Aérea y Marina, Procurador (hasta que se designe Fiscal), nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, consejeros de la Judicatura Federal, comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. A la Cámara de Diputados le corresponde la designación de los consejeros del Instituto Nacional Electoral; 4) Comparecencia de integrantes del gabinete: los secretarios, el procurador y los directores de organismos descentralizados se presentan en el Congreso y pueden ser llamados para informar el estado que guardan las entidades administrativas de las que son responsables o para informar sobre un asunto particular para que el Congreso los requiera; 5) Preguntas e interpelaciones: las reformas a los artículos 69 y 93 constitucionales permiten a los senadores formular preguntas por escrito al presidente en el marco del informe (de la misma manera están reglamentadas las preguntas e interpelaciones en las comparecencias a los integrantes del gabinete); 6) Comisiones de investigación: grupos que se crean al interior del Congreso para dar seguimiento a problemáticas que se derivan de los órganos del Ejecutivo; y 7) Control

sobre los viajes presidenciales: el Senado de la República aprueba los viajes de más de siete días que realice el Presidente de la República(Mora, 2015, págs. 130-168).

Pedroza, finalmente, propone los siguientes mecanismos de CL:1) Aprobar al Ejecutivo la suspensión de derechos en todo el país o una parte, frente a las situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; 2) El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión 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, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país; 3) Informe presidencial; 4) Aprobación del Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos; 5) Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; 6) Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; 7) Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; 8) Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto. Y para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República; 9) Revisar la Cuenta Pública; 10) Disponer de la Guardia Nacional con el consentimiento de la Comisión Permanente; 11) Ratificar el nombramiento de Secretario de Hacienda y Crédito Público y de los empleados superiores de esta dependencia, así como también de embajadores, cónsules generales, integrantes del órgano colegiado encargado de la

regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; 12) Calificar la renuncia del Presidente de la República, solo por causa grave; 13) Otorgar permiso al Presidente para ausentarse del país por más de siete días; 14) Comparecencias y solicitud de información a Secretarios de Estado, los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos; 15) Integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; 16) Designar al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días; 17) Designar al Presidente e integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como llamar a comparecer a funcionarios que se nieguen a acatar una recomendación de dicho organismo; 18) Juicio Político; 19) Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (Pedroza, 1996, págs. 195-208).<sup>78</sup>

Derivado de lo anterior y teniendo como base el texto constitucional, considero que las controversias constitucionales<sup>79</sup> y las acciones de inconstitucionalidad<sup>80</sup> que se establecen como instrumentos de control constitucional, pueden ser consideradas como mecanismos de control parlamentario, aunque su uso se extienda a entidades, poderes y órganos públicos. En una revisión preliminar de la literatura especializada no encontré

---

<sup>78</sup> Algunos de estos instrumentos de CL en la práctica quedaron anulados con reformas a los artículos constitucionales que directamente les aludían.

<sup>79</sup> Es un juicio que se promueve en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes o ámbitos de gobierno. Mediante dicha figura se impugna si alguno de ellos afecta a otro en su esfera de competencias, contraviniendo con ello a la Constitución. Por esta vía no pueden resolverse conflictos en materia electoral ni por límites territoriales. Entre los actores facultados por la Constitución para emplear este recurso están: las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios, el Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, los poderes de una entidad federativa y los órganos de gobierno del Distrito Federal. Véase: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=57>

<sup>80</sup> Recurso legal de las minorías parlamentarias, partidos políticos, del titular de la Procuraduría General de la República y del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con objeto de denunciar la posible contradicción de una ley o un tratado internacional con la Constitución, y demandar por esta vía la invalidez de dicha ley o tratado para que prevalezcan los preceptos constitucionales. Véase: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=3>

referencia alguna a que esos instrumentos sean expresamente de CL (Martínez, 2008; Suárez y Mortera, 2007), pero por su de naturaleza política creo muy pertinente tomarlos en cuenta como tales.

En los estudios de carácter politológico, si bien no se ha abordado el concepto de CL como tal, encuentro en Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997) muchas similitudes en lo que los constitucionalistas mexicanos señalan como CL. En el país se ha estudiado de manera empírica (Casar, 1999). Derivado de estos últimos trabajos, tomo tres tipos de poder que definen el equilibrio entre las diferentes ramas del gobierno: poderes Legislativos del Ejecutivo, Poderes Ejecutivos de Legislativo y Poderes Partidistas del Ejecutivo.

Los Poderes Legislativos del Presidente contemplan: los derechos regulatorios o reglamentarios, Estados de excepción, cuestiones de salud y Tratados Internacionales: “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” (Casar, 1999, págs. 95-96).

Los Poderes Ejecutivos del Poder Legislativo son: las comparecencias del Congreso a Secretarios de Estado, los juicios políticos a funcionarios, la aprobación de los presupuestos (poder de bolsa), los informes de la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda), y la instalación de Comisiones Especiales de Investigación (*ibid.*, págs. 106-108).

Los Poderes Partidistas del Presidente contemplan la disciplina partidista y el control presidencial (*ibid.*, p. 110).

Si en el régimen de partido hegemónico, la supremacía del Ejecutivo con respecto al Legislativo era uno de sus rasgos constitutivos, cabe suponer que durante la transición a la

democracia el CL haya aumentado hacia el Ejecutivo, pero esto requiere ser investigado puntualmente.

En el contexto de la presente investigación por CL entiendo la intervención legal y política que el Congreso tiene sobre el Poder Ejecutivo en un régimen democrático, para examinar, evidenciar y eventualmente sancionar los actos de este último, de hecho u omisión. Son los límites que la soberanía establece para frenar el poder del Ejecutivo.

De los mecanismos constitucionales del Control Legislativo (CL) analizaré a continuación el comportamiento de cinco indicadores: *a)* control constitucional, *b)* juicio político, *c)* rendición de cuentas o auditorías, *d)* aprobación de la ley de ingresos y egresos, y *e)* comisiones de investigación.

#### *a) Control Constitucional*

Este instrumento se compone por las Controversias Constitucionales (CC) y las Acciones de Inconstitucionalidad (AI) que interpone la Cámara de Diputados al Ejecutivo. A partir de 1995, una reforma constitucional amplió las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para atraer estos juicios.<sup>81</sup>

El solo hecho de que el propio Congreso interponga una CC o un grupo de legisladores lo haga con una AI, demuestra la capacidad que tiene el Legislativo como institución, no obstante, ambos instrumentos pasan por una deliberación colegiada de la SCJN, que emite una sentencia favorable o desfavorable.

---

<sup>81</sup> “De acuerdo con el ministro Gudiño Pelayo, de los datos obtenidos del cuadro histórico estadístico de 1917-1994, publicados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, y de la relación estadística general al 31 de mayo de 2000 de la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, fueron 47 las demandas presentadas entre 1917 y 1995 (antes de la entrada en vigor de la reforma al artículo 105 constitucional) (*Cfr.* Gudiño Pelayo, 2000, p. 9). Sin embargo, el ministro Cossío Díaz señala que fueron 155 controversias constitucionales. Cossío Díaz *apud.* Suárez, 2007, pág. 203).

Procederé ahora a medir la importancia y el alcance del Congreso en lo que a Control constitucional se refiere.<sup>82</sup> Para ello me basaré en los parámetros establecidos puntualmente en el modelo explicativo (cap. 3). En las Tablas 18 y 19 se recogen los resultados obtenidos y en las Gráficas 2 y 3 se muestra la evolución de esta variable.<sup>83</sup>

TABLA 18  
 IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA  
 DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, 1976-2018

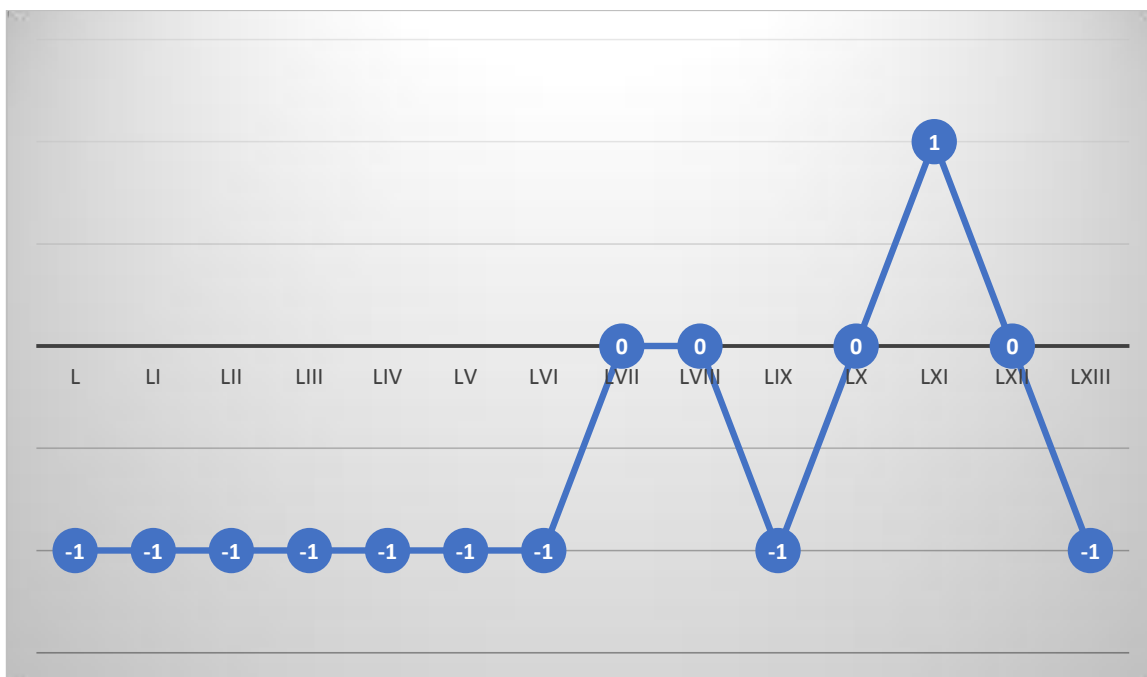
LEGISLATURA	NÚMERO DE CC	FALLOS FAVORABLES (%)	IMPORTANCIA/ ALCANCE
LVII (1997-2000)	1	1 (100.0)	0 / +1 (medio)
LVIII (2000-2003)	1	1 (100.0)	0 / +1 (medio)
LIX (2003-2006)	3	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
LX (2006-2009)	2	1 (50.0)	0 / 0 (medio)
LXI (2009-2012)	8	4 (50.0)	+1 / 0 (alto)
LXII (2012-2015)	2	0 (0.0)	0 / 0 (medio)
LXIII (2015-2018)	1	0 (0.0)	0 / 0 (medio)

\*Fuentes:<https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/acciones.aspx>

<sup>82</sup> Para la obtención de la información se consultó una página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que, en el marco del centenario de la promulgación de la Constitución de 1917, habilitó un sitio donde puso a disposición los procesos legislativos de todas las reformas constitucionales. Esta información a su vez se obtuvo de los portales oficiales de la Cámara de Diputados y Senadores. Esta opción facilitó la consulta. En los casos donde no se mostraba o no se disponía de los datos, se consultó el sitio de la Gaceta de la Cámara de Diputados y/o Senadores. También se consultó un documento en formato electrónico denominado “La Constitución Política y sus Reformas” (2013). Este documento fue de gran ayuda, pues recopila las reformas de cada artículo de la Constitución a través del tiempo. De igual manera la consulta del Diario Oficial de la Federación (DOF) en formato electrónico permitió cotejar la iniciativa con la ley publicada. En este último caso está señalada la fuente.

<sup>83</sup> La consulta de los datos se efectuó en el Portal de Estadística Judicial Alex del portal de la SCJN, que generó una hoja de cálculo con todas las CC y AI que la Cámara de Diputados interpuso de 1995 a 2018 [<https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/acciones.aspx>].

**GRÁFICA 2**  
**EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA Y EL ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO**  
**EN MATERIA DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, 1976-2018**



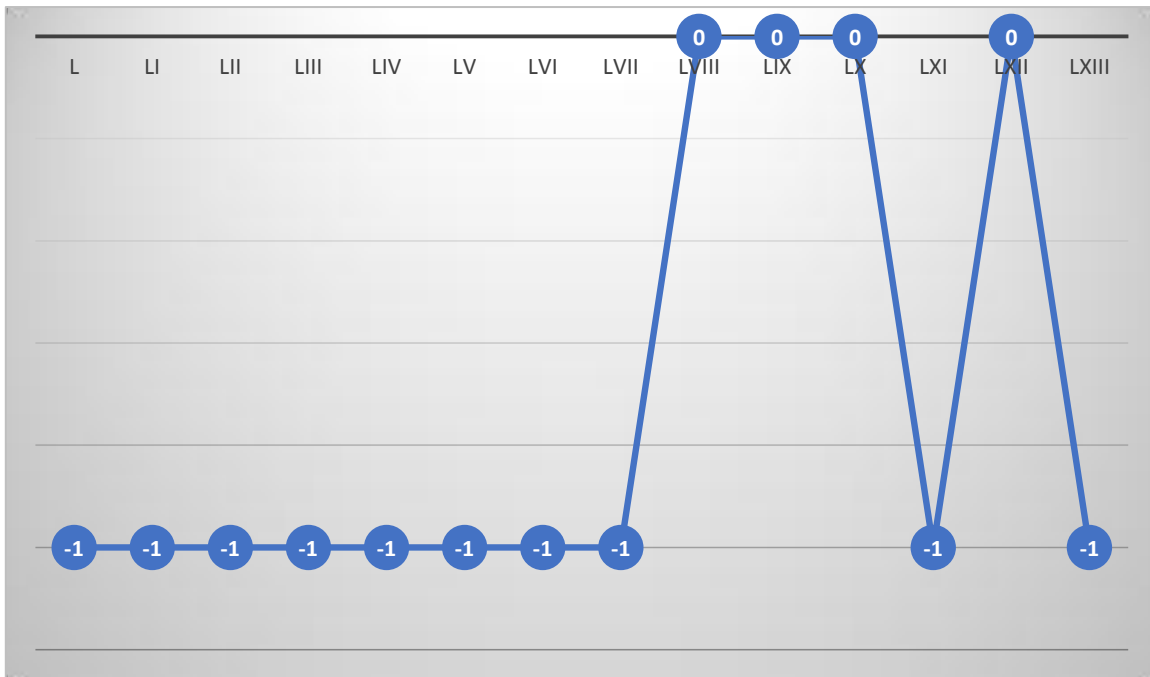
**TABLA 19**  
**IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA**  
**DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, 1976-2018**

LEGISLATURA	NÚMERO DE AI	FALLOS FAVORABLES (%)	IMPORTANCIA/ ALCANCE
LVI (1994-1997)	1	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
LVII (1997-2000)	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
LVIII (2000-2003)	2	1 (50.0)	0 / 0 (medio)
LIX (2003-2006)	1	1 (100.0)	0 / +1 (medio)
LX (2006-2009)	1	1 (100.0)	0 / +1 (medio)
LXI (2009-2012)	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
LXII (2012-2015)	1	1 (100.0)	0 / +1 (medio)

LXIII (2015-2018)	1	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
-------------------	---	---------	---------------

\*Fuente:<https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/acciones.aspx>

GRÁFICA3  
EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA Y EL ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO  
EN MATERIA DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, 1976-2018



*b) Juicio político*

Entre sus facultades, el Congreso puede iniciar juicios a funcionarios y representantes señalados en el artículo 110 constitucional: senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la SCJN, consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de despacho, Fiscal General de la República, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, Consejero Presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo del INE, magistrados del Tribunal Electoral, integrantes de los órganos constitucionales autónomos, directores generales y sus

equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y a fideicomisos públicos.

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Público establece en su artículo 7 que se procederá a juicio político a quien, en el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de dejar el cargo, incurra en las siguientes conductas: 1) ataque a las instituciones democráticas; 2) ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; 3) violaciones a los derechos humanos; 4) ataque a la libertad de sufragio; 5) usurpación de atribuciones; 6) cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; 7) omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y 8) violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El procedimiento para iniciar juicio político a los funcionarios y representantes populares señalados con anterioridad puede ser iniciado con el escrito de cualquier ciudadano mexicano. La Cámara baja inicia el procedimiento y funge como órgano instructor y de acusación, y la Cámara alta se instala como Jurado de sentencia.

Este indicador se medirá rastreando el procedimiento de los juicios políticos presentados ante Congreso, su trámite en subcomisión de examen previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia; y la Comisión Instructora. En caso de aprobación en Comisiones, se verificará el voto de los legisladores en el Pleno.

Procederé ahora a medir la importancia y el alcance del Congreso en lo que a juicio político se refiere. Para ello me basaré en los parámetros establecidos puntualmente en el modelo explicativo (cap. 3). En la Tabla 20 se recogen los resultados obtenidos y en las Gráfica 4 se muestra la evolución de esta variable.<sup>84</sup>

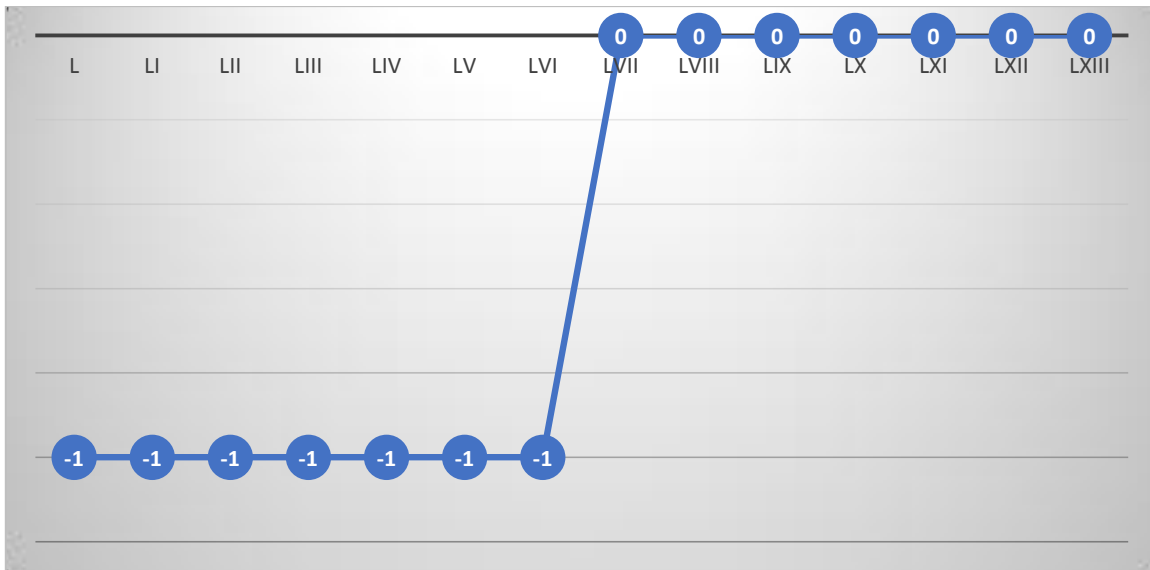
TABLA 20  
 IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA  
 DE JUICIOS POLÍTICOS, 1976-2018

LEGISLATURA	SOLICITUDES DE JUICIOS POLÍTICOS ACEPTADAS	SOLICITUDES APROBADAS EN EL PLENO (%)	IMPOTANCIA/ALCANCE
LII (1982-1985)	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
LIII (1985-1988)	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
LIV (1988-1991)	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
LV (1991-1994)	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
LVI (1994-1997)	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
LVII (1997-2000)	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
LVII (2000-2003)	47	0 (0.0)	+1 / -1 (medio)
LIX (2003-2006)	43	0 (0.0)	+1 / -1 (medio)
LX (2006-2009)	78	0 (0.0)	+1 / -1 (medio)
LXI (2009-2012)	61	0 (0.0)	+1 / -1 (medio)
LXII (2012-2015)	94	0 (0.0)	+1 / -1 (medio)
LXIII (2015-2018)	33	0 (0.0)	+1 / -1 (medio)

Fuente: Informe Subcomisión de Examen Previo LXIII Legislatura

<sup>84</sup> En el texto de la Constitución Política de 1917 incluía el término “delitos oficiales” y fue hasta 1982 cuando una reforma introdujo la responsabilidad política diferenciándola de la responsabilidad penal (juicio de procedencia) y en el contexto de la propuesta de campaña del presidente Miguel de la Madrid de “renovación moral” de la sociedad (Danés, 2018), por lo que los datos son a partir de esa fecha. Durante 13 años este órgano no sesionó por lo que en 2016 en la instalación de la Subcomisión de Examen Previo se desahogaron todas las solicitudes pendientes de todos estos años.

GRÁFICA 4  
EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA Y EL ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO  
EN MATERIA DE JUICIOS POLÍTICOS, 1976-2018



*c) Rendición de cuentas o auditorías*

Anteriormente, a la ASF se le denominaba Contaduría Mayor de Hacienda, una entidad con autonomía técnica y de gestión de la Cámara de Diputados, coordinada por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Entre otras importantes funciones vigila y fiscaliza el correcto uso y aplicación de los recursos públicos, mediante auditorías de tres tipos: de cumplimiento, financiera y de desempeño. El punto que me interesa investigar corresponde a la auditoría de recursos y las acciones legales que tiene la ASF, que van desde una recomendación de carácter preventivo, hasta una denuncia ante autoridades ministeriales.

Recientemente se pueden consultar estos datos en el Informe de Resultados de la Cuenta Pública (IRCP) para conocer el informe de las auditorías. El punto que me interesa indagar son las responsabilidades penales que la propia ASF establezca como resultado de su trabajo.

Procederé ahora a medir la importancia y el alcance del Congreso en lo que al Control de cuentas y auditorías se refiere. Para ello me basaré en los parámetros establecidos puntualmente en el modelo explicativo (cap. 3). En la Tabla 21 se recogen los resultados obtenidos y en la Gráfica 4 se muestra la evolución de esta variable.<sup>85</sup>

**TABLA 21**  
**IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA**  
**DE AUDITORÍAS, 1976-2018**

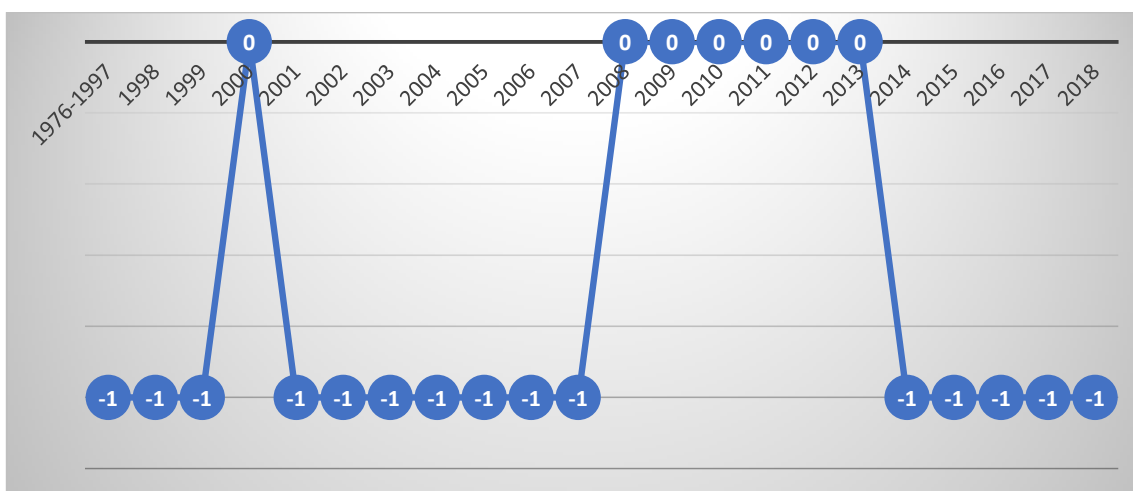
AÑO	NÚMERO DE AUDITORÍAS PROMOVIDAS	NÚMERO DE AUDITORIAS CONSIGNADAS POR LA PGR (%)	IMPORTANCIA/ ALCANCE
1976-1997	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
1998	2	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
1999	13	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
2000	2	1 (50.0)	0 / 0 (medio)
2001	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
2002	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
2003	1	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
2004	4	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
2005	3	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
2006	4	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
2007	2	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
2008	8	1 (50.0)	0 / 0 (medio)
2009	88	1 (50.0)	+1 / 0 (medio)
2010	140	4 (50.0)	+1 / 0 (medio)

<sup>85</sup> Los datos que consulté inician en el año 2000 cuando la Contaduría Mayor de Hacienda cambia como resultado de la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y se crea la Auditoría Superior de la Federación. El dato de 1999 corresponde al ejercicio que se presentó en el año 2000. Todos los datos se consultaron en: [https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria). Los datos de 2018 aun no se encuentran disponibles. En el informe del año 2001 se señala antes del año 2001: “la última denuncia de hechos presentada por la Contaduría Mayor de Hacienda ocurrió en el año de 1984”.

2011	155	3 (50.0)	+1 / 0 (medio)
2012	179	2 (50.0)	+1 / 0 (medio)
2013	46	0 (0.0)	+1 / -1 (medio)
2014	23	0 (0.0)	0 / -1 (bajo)
2015	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
2016	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
2017	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)
2018	0	0 (0.0)	-1 / -1 (bajo)

\*Fuente:[https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)

GRÁFICA5  
EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA Y EL ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO  
EN MATERIA DE AUDITORÍAS, 1976-2018



*d) Aprobación de la ley de ingresos y egresos*

Antes de la pérdida del PRI de la mayoría en la Cámara de Diputados, la posibilidad de que los legisladores modificaran una mínima parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación era nula. Un documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la entidad que presentaba este documento a los legisladores, así lo señaló: “Desde 1998, la H. Cámara de Diputados incluyó varias modificaciones al Proyecto de Egresos de la Federación

del Ejecutivo Federal, en particular fortaleció diversas regulaciones relacionadas con el ejercicio y evaluación del gasto público” (El Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000, pág. 208).

El poder la bolsa es la facultad que tiene el Congreso, en el caso de México, la Cámara de Diputados, para discutir y aprobar de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

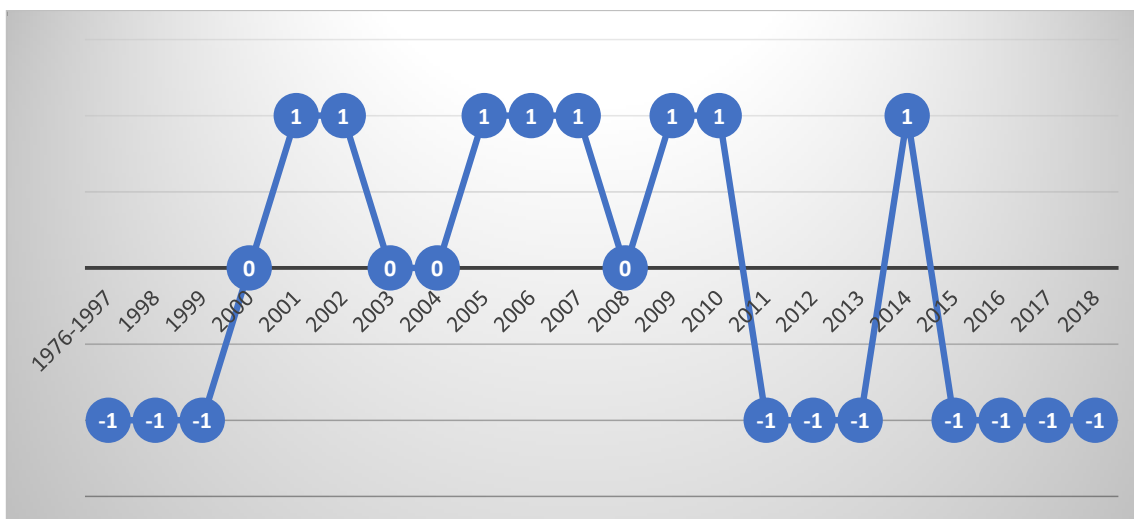
Procederé ahora a medir la importancia y el alcance del Congreso en lo que a la aprobación de la ley de ingresos y egresos se refiere. Para ello me basaré en los parámetros establecidos puntualmente en el modelo explicativo (cap. 3). En la Tabla 22 se recogen los resultados obtenidos y en la Gráfica 6 se muestra la evolución de esta variable. Sin embargo, debo hacer un ajuste con respecto al modelo, pues ya existe un estudio que establece el promedio de participación de los diputados en la función presupuestaria (Ugalde, 2018). Según este estudio, el promedio de reasignación de los diputados federales a la hora de aprobar la ley de ingresos y egresos es de 1.54 por ciento (*ibid.*, pág. 86). En virtud de ello, el alcance del Congreso en esta materia será ALTO si supera dicho promedio, será MEDIO si ronda en el mismo, y BAJO si se encuentre por debajo del mismo.

TABLA 22  
 IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA  
 DE MODIFICACIÓN DEL PPEF, 1976-2018

AÑO	PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO	PORCENTAJE DE MODIFICACIÓN DEL PPEF	IMPORTANCIA/ ALCANCE
1998	Aprobación sin modificaciones	-0.6	-1 / -1 (bajo)
1999	Aprobación sin modificaciones	-1.0	-1 / -1 (bajo)
2000	Aprobación con modificaciones	0.6	0 / 0 (medio)
2001	Aprobación con modificaciones	1.7	0 / +1 (alto)
2002	Aprobación con modificaciones	1.8	0 / +1 (alto)
2003	Aprobación con modificaciones	1.6	0 / 0 (medio)
2004	Aprobación con modificaciones	1.6	0 / 0 (medio)
2005	Aprobación con modificaciones	2.1	0 / +1 (alto)
2006	Aprobación con modificaciones	2.1	0 / +1 (alto)
2007	Aprobación con modificaciones	2.5	0 / +1 (alto)
2008	Aprobación con modificaciones	1.5	0 / 0 (medio)
2009	Aprobación con modificaciones	1.9	0 / +1 (alto)
2010	Aprobación con modificaciones	3.3	0 / +1 (alto)
2011	Aprobación con modificaciones	1.0	0 / -1 (bajo)
2012	Aprobación con modificaciones	0.98	0 / -1 (bajo)
2013	Aprobación con modificaciones	0.33	0 / -1 (bajo)
2014	Aprobación con modificaciones	1.7	0 / +1 (alto)
2015	Aprobación con modificaciones	1.0	0 / -1 (bajo)
2016	Aprobación con modificaciones	1.1	0 / -1 (bajo)
2017	Aprobación con modificaciones	0.37	0 / -1 (bajo)
2018	Aprobación con modificaciones	0.77	0 / -1 (bajo)

Fuentes: Ugalde (2018); y Dávila, Cepeda y Romero (2004)

GRÁFICA 6  
EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA Y EL ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO  
EN MATERIA DE APROBACIÓN DE MODIFICACIÓN DEL PPEF, 1976-2018



*e) Comisiones de investigación*

Desde 1977 el Congreso puede formar una Comisión de Investigación y se limitan a indagar organismos descentralizados y empresas de participación social mayoritaria, por lo que quedan muy restringidas en cuanto a sus alcances, con su integración cumplen la importante función de control parlamentario.

Procederé ahora a medir la importancia y el alcance del Congreso en lo que a las Comisiones de Investigación se refiere. Para ello me basaré en los parámetros establecidos puntualmente en el modelo explicativo (cap. 3). En la Tabla 23 se recogen los resultados obtenidos y en la Gráfica 7 se muestra la evolución de esta variable.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> No existe una base de datos, micrositio e informe oficial donde se encuentren todas las comisiones de investigación que la Cámara de Diputados ha instalado desde 1977 por lo que consulté libros y artículos que han recopilado las mismas. Por su parte, el alcance de las Comisiones de Investigación es muy complicado de medir ya que al no ser sus resultados de carácter vinculante para el Poder Ejecutivo y hasta el año 2000, el contexto de un régimen autoritario que vivíamos el rastreo de las recomendaciones de los informes es complicado pues pasan por denuncias ante autoridades, investigaciones ministeriales, procedimientos judiciales que se convierten en un laberinto burocrático.

TABLA 23  
 IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA  
 DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN, 1976-2018

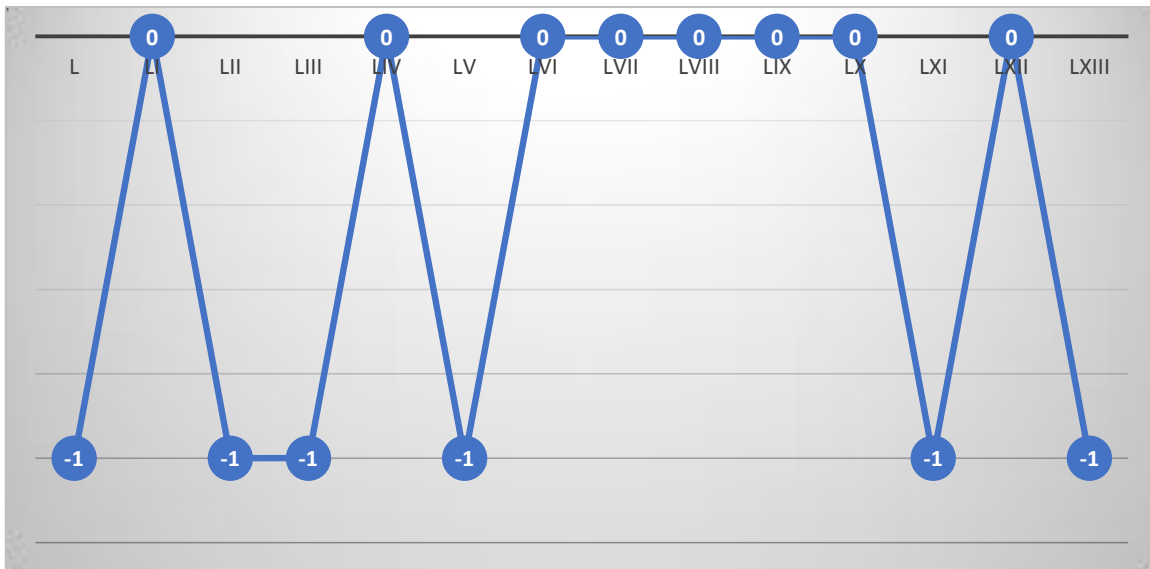
LEGISLATURA	NÚMERO DE COMISIONES/ NOMBRE DE LAS COMISIONES	ACCIÓN DEL EJECUTIVO	IMPORTANCIA/ ALCANCE
L (1976-1979)	0	--	-1 / -1 (bajo)
LI (1979-1982)	1 / Comisión de Investigación de Teléfonos de México	Acepta las recomendaciones, pero no actúa en consecuencia	0 / 0 (medio)
LII (1982-1985)	0	--	-1 / -1 (bajo)
LIII (1985-1988)	0	--	-1 / -1 (bajo)
LIV (1988-1991)	1 / Comisión de Investigación sobre el Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito	Acepta las recomendaciones, pero no actúa en consecuencia	0 / 0 (medio)
LV (1991-1994)	0	--	-1 / -1 (bajo)
LVI (1994-1997)	1 / Comisión de Investigación sobre el Funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y filiales	Acepta las recomendaciones, pero no actúa en consecuencia	0 / 0 (medio)
LVII (1997-2000)	3 / Comisión de Investigación sobre el Funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y filiales; Comisión de Investigación sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social; Comisión de Investigación sobre la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro	Acepta las recomendaciones, pero no actúa en consecuencia	+1 / 0 (medio)
LVIII (2000-2003)	1 / Comisión de Investigación sobre la Planta Nucleoeléctrica de Laguna Verde	Acepta las recomendaciones, pero no actúa en consecuencia	0 / 0 (medio)
LIX (2003-2006)	6 / Comisión de investigación sobre el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB); Comisión de Investigación del Daño Ecológico y	Acepta las recomendaciones, pero no actúa en	+1 / 0 (medio)

	<p>Social generado por Pemex; Comisión de Investigación en relación con las Políticas Implementadas para la Determinación de los Precios del Petróleo; (primera) Comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas SA de CV; Comisión de investigación encargada de revisar las actividades del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; (segunda) Comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compra venta de bienes inmuebles de titularidad pública otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C.V. y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma.</p>	consecuencia	
LX (2006-2009)	<p>2 / (tercera) Comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compra venta de bienes inmuebles de titularidad pública otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C.V. y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma; Comisión para investigar a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen, Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero</p>	Acepta las recomendaciones, pero no actúa en consecuencia	+1 / 0 (medio)
LXI (2009-2012)	0	--	-1 / -1 (bajo)

LXII (2012-2015)	1 / Comisión de Investigación de los contratos celebrados por Petróleos Mexicanos, sus empresas subsidiarias y filiales de 2006 a la fecha	Acepta las recomendaciones, pero no actúa en consecuencia	0 / 0 (medio)
LXIII (2015-2018)	0	--	-1 / -1 (bajo)

Fuentes: Abreu (2018), Ramírez (2017) y Mora (1998).

GRÁFICA 7  
EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA Y EL ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN, 1976-2018



A reserva de analizar más adelante el comportamiento del indicador participación del Congreso en materia de Control Legislativo, los datos presentados de los indicadores: control legislativo, juicios políticos, denuncias de la ASF, participación en el Proyecto de Egresos de la Federación (PPEF) y comisiones de investigación; sugieren que la centralidad del Congreso ha sido inexistente, salvo en el rubro de participación del PPEF. Sin embargo, cabe señalar que el porcentaje de cambios introducidos por el congreso en el PPEF enviado

por el poder Ejecutivo ha sido históricamente irrelevante<sup>87</sup>, sobre todo si se compara con la actuación de otros congresos en otros países con gobiernos presidenciales. Lo que estos datos sugieren es que el peso de la tradición presidencialista en México sigue influyendo en el comportamiento y el margen de acción del poder Legislativo. Por otra parte, resulta sintomático que la participación del Congreso en la gestión de juicios político sea irrelevante, en un país donde la corrupción y la impunidad es una constante alarmante. Lo mismo puede decirse de las muy escasas comisiones de investigación atraídas por el Congreso y que hayan arrojado resultados penales concretos.

---

<sup>87</sup> El gasto está comprometido en el total el presupuesto: “La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados calcula que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 será de 5.6 billones de pesos, cifra que representa un incremento inercial respecto al Presupuesto de 2018 (5 billones, 279 mil 667 millones de pesos). De los 5.6 billones de pesos calculados para 2019, la nueva administración contará con menos de un billón para poner en marcha su proyecto, debido a que la estructura general del gasto no se modificó. Desde hace varias décadas, una enorme bolsa de recursos del presupuesto federal es gasto comprometido, es decir, se destina a obligaciones como el pago de los intereses de la deuda, pensiones y jubilaciones, Adefas y la nómina de la Administración Pública, lo que ha dejado un pequeño margen de acción a los gobiernos.” El Presupuesto acota la Cuarta Transformación, Revista R, Reforma, 11/nov/18.

## 12. INICIATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dada la imposibilidad de estudiar todas las iniciativas de políticas públicas que se legislan en el Congreso, elegí tres áreas muy representativas: Laboral, Telecomunicaciones y Defensa Nacional; durante el periodo de estudio. En los tres casos se trata de temas de gran importancia antes, durante y después de la transición democrática.

Procederé ahora a medir la importancia y el alcance del Congreso en lo que a iniciativa de políticas públicas se refiere. Para ello me basaré en los parámetros establecidos puntualmente en el modelo explicativo (cap. 3). En las Tablas 24, 25 y 26 se recogen los resultados obtenidos y en las Gráficas 8, 9 y 10 se muestra la evolución de esta variable.

TABLA 24  
IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA  
DE INICIATIVAS DE POLÍTICAS LABORALES, 1976-2018

LEGISLATURA	ORIGEN DE LA INICIATIVA	PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO	TIPO DE REFORMA	IMPORTANCIA/ ALCANCE
L (1976-1979)*	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma constitucional	-1 / +1 (medio)
LII (1982-1985)	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma Constitucional	-1 / +1 (medio)
LIII (1985-1988)	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma Constitucional	-1 / +1 (medio)
LV (1991-1994)**	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma Constitucional	-1 / +1 (medio)
LVI (1994-1997)	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma constitucional	-1 / +1 (medio)
LVII (1997-2000)	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma Constitucional	-1 / +1 (medio)

LX (2006-2009)***	Poder Legislativo	Aprobación con modificaciones	Reforma constitucional	+1 / +1 (alto)
LXI (2012-2015)	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma constitucional	-1 / +1 (medio)
LXIII (2015-2018)	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma a Leyes secundarias	-1 / +1 (medio)

Fuente: La Constitución Política y sus Reformas (2013) [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad\_cons\_mar13.pdf]. Notas: \*Durante la L Legislatura hubo 3 iniciativas de reforma al artículo 123 que envió el Ejecutivo al Congreso, cada una tiene un valor de -1. \*\* Durante la LV Legislatura hubo 2 iniciativas de reforma al artículo 123 que envió el Ejecutivo al Congreso. \*\*\* Durante la LX Legislatura hubo 2 iniciativas de reforma al artículo 123 que se propusieron al interior del Legislativo.

GRÁFICA 8  
EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA Y EL ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA DE INICIATIVAS DE POLÍTICAS LABORALES, 1976-2018

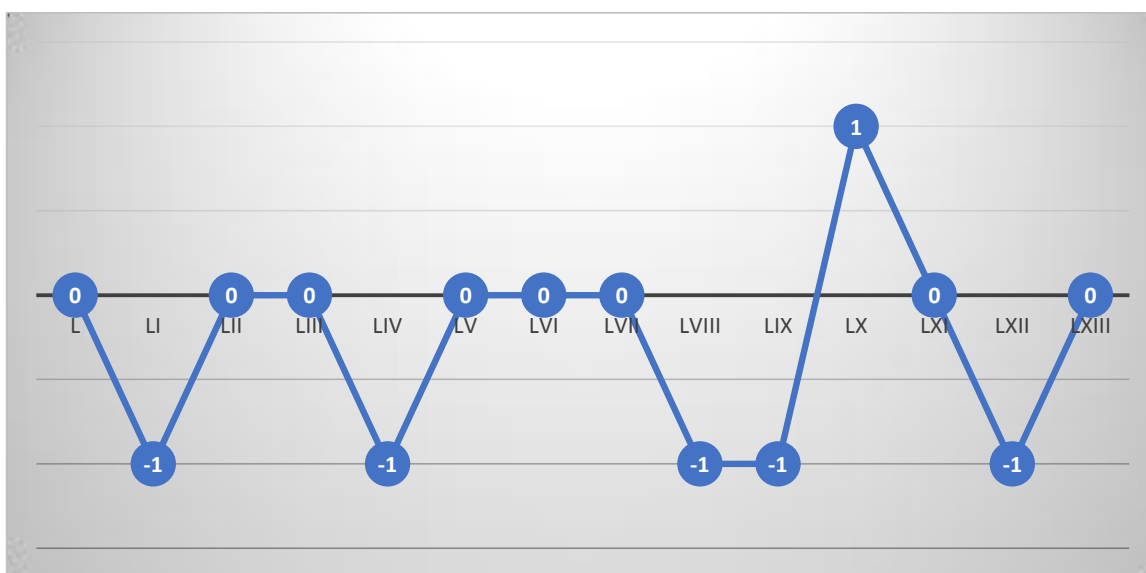


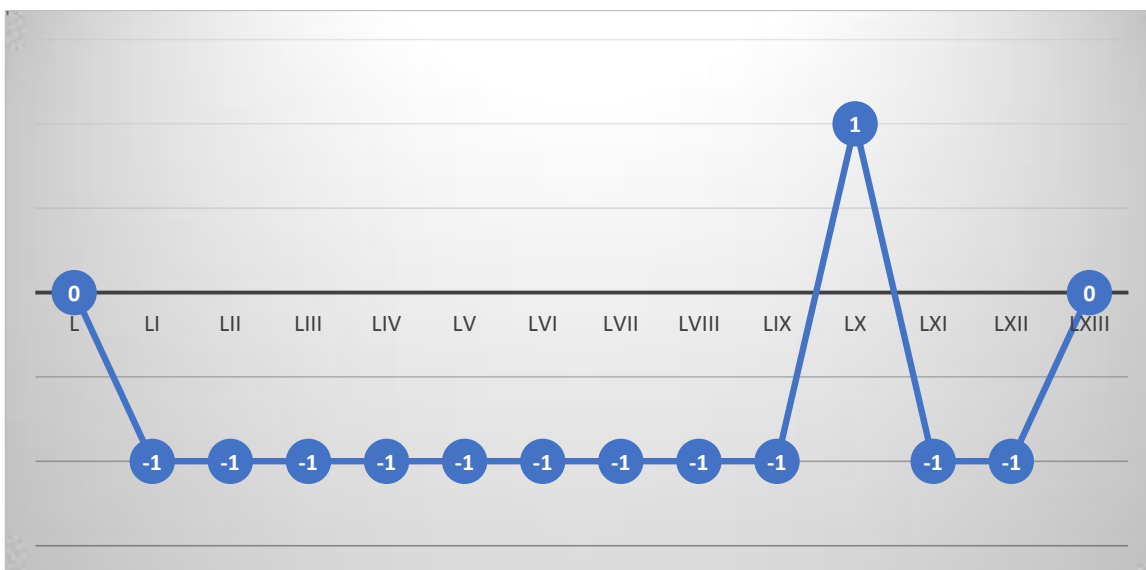
TABLA 25  
 IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA  
 DE INICIATIVAS DE POLÍTICAS EN TELECOMUNICACIONES, 1976-2018<sup>88</sup>

LEGISLATURA	ORIGEN DE LA INICIATIVA	PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO	TIPO DE REFORMA	IMPORTANCIA/ ALCANCE
L (1976-1979)	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma constitucional	-1 / +1 (medio)
LX (2006-2009)*	Poder Legislativo	Aprobación con modificaciones	Reforma constitucional	+1 / +1 (alto)
LXI (2012-2015)**	Poder Ejecutivo	Aprobación sin modificaciones	Reforma constitucional	-1 / +1 (medio)

Fuente:La Constitución Política y sus Reformas (2013) [[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad\\_cons\\_mar13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad_cons_mar13.pdf)]. Notas: \* Durante la LX Legislatura hubo 2 iniciativas de reforma al artículo 6o para modificar parte del artículo que tienen su origen en el Legislativo por lo que cada una tiene un valor de un punto respectivamente. \*\*Durante la LXI Legislatura hubo 2 iniciativas de reforma al artículo 6° y 7o para modificar parte del artículo que tienen su origen en el Ejecutivo por lo que cada una tiene un valor de 0 respectivamente[[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/076\\_DOF\\_11jun13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/076_DOF_11jun13.pdf)].

<sup>88</sup> Para la medición y alcance del tema de telecomunicaciones hay diversos artículos que regulan las mismas, que la RAE define en singular como “Sistema de transmisión y recepción a distancia de señales de diversa naturaleza por medios electromagnéticos”. Véase: <https://dle.rae.es/telecomunicaci%C3%B3n>. En este caso contemplaremos el artículo 6 que hace referencia al derecho a la información y en apartado B “En materia de radiodifusión y telecomunicaciones”; y el artículo 7 sobre la inviolabilidad de la libertad de difundir opiniones por medio de estas señales.

**GRÁFICA 9**  
**EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA Y EL ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO**  
**EN MATERIA DE INICIATIVAS DE POLÍTICAS DE TELECOMUNICACIONES, 1976-2018**



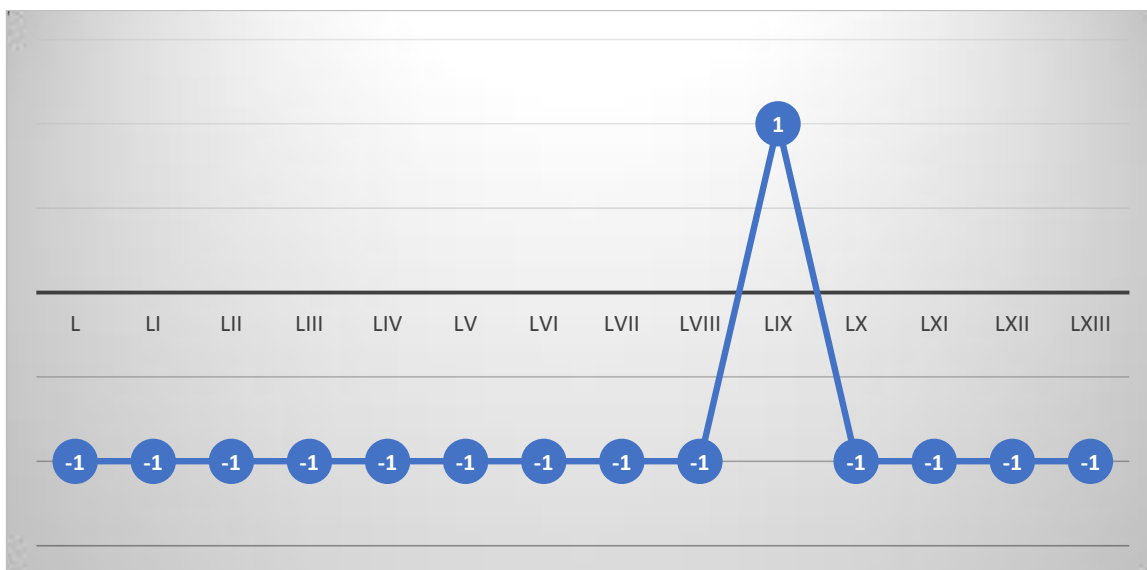
**TABLA 26**  
**IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO EN MATERIA**  
**DE INICIATIVAS DE POLÍTICAS SOBRE DEFENSA, 1976-2018<sup>89</sup>**

LEGISLATURA	ORIGEN DE LA INICIATIVA	PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO	TIPO DE REFORMA	IMPORTANCIA/ ALCANCE
LIX (2003-2006)	Poder Legislativo	Aprobado con modificaciones	Reforma constitucional	+1 / +1 (alto)
LXIII (2015-2018)*	Poder Ejecutivo	Aprobado sin modificaciones	Reforma a leyes secundarias	-1 / -1 (bajo)

Fuente: La Constitución Política y sus Reformas (2013) [[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad\\_cons\\_mar13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad_cons_mar13.pdf)]. Notas: \*Reforma al Código de Justicia Militar DOF: 13/06/2014.

<sup>89</sup> Los artículos que contemplo para la medición y alcance de las reformas en Defensa Nacional son: 13; 89, fracciones IV, V y VI y 118, fracción III que establece Carbonell (2002).

**GRÁFICA 10**  
**EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA Y EL ALCANCE DEL CONGRESO MEXICANO**  
**EN MATERIA DE INICIATIVAS DE POLÍTICAS SOBRE DEFENSA, 1976-2018**



A reserva de analizar más adelante el comportamiento del indicador participación del Congreso en materia de políticas públicas, los datos presentados nos sugieren que la centralidad del Congreso ha sido muy baja, salvo en momentos muy específicos. Llama la atención que la mayor actividad del Congreso en la iniciativa y la aprobación de los rubros examinados haya sido durante ella Legislatura LX (2006-2009). La razón de ello estriba en que el Congreso asumió en ese período un protagonismo del que el Ejecutivo carecía por haber emanado de una elección muy cerrada y severamente impugnada. Sin embargo, fuera de esta coyuntura, el Congreso ha venido reproduciendo la tradicional supeditación al Ejecutivo en materia de iniciativa de políticas, una muestra clara del peso de la tradición presidencialista en nuestro país.

IV

CENTRALIDAD DEL CONGRESO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA  
EN PERSPECTIVA COMPARADA

### 13. EL COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LAS VARIABLES

El resultado del indicador participación del Congreso en materia de reformas político-electorales muestra una tendencia de iniciativas del Presidente enviadas a la Cámara Baja hasta mediados de la década de los noventa, no hay registros de que se hayan efectuado cambios en las iniciativas que el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados: 1977, 1986, 1993 y 1996. La primera iniciativa que tiene su origen en el propio legislativo es en 1989, posteriormente los años 1994, 2002, 2003-2005, 2007-2008 y 2014. Solo dos reformas político electorales, 2002 y 2003-2005, no culminaron con cambios a la constitución, solo en leyes secundarias, por lo que hay una fuerte tendencia de que una reforma político-electoral termine en reformas en la Carta Magna. Desde mediados de la década de los noventa el Congreso ha sido la vía en la que se originan las iniciativas de reforma política, acorde a la hipótesis de gobierno dividido en 1997 que aumentó de la centralidad del Congreso en la transición. Derivado igualmente de una mayor pluralidad, la oposición política representada en la Cámara de Diputados pudo influir desde el interior de este órgano para proponer cambios en la materia. El Congreso adquiere cierto protagonismo en momentos de crisis poselectorales (1988, 2006 y 2012), por lo que su centralidad es coyuntural, no estructural. Ante la cuestionada legitimidad de los integrantes del gobierno (Poder Ejecutivo) fue el Legislativo el actor en el que se propusieron, negociaron, legislaron y legalizaron los cambios que la oposición reclamaba. Posterior a esas etapas nuevamente los legisladores y el Congreso como institución *renunciaban* a asumir esa centralidad. El protagonismo del Legislativo es de carácter coyuntural no estructural. Así lo evidencia el indicador que propuse y medí.

En la variable Control Legislativo (CL) el primer indicador propuesto: Controversias Constitucionales (CC) y Acciones de Inconstitucionalidad (AC) mostró que a partir de la reforma de 1995 estos instrumentos fueron utilizados por el propio congreso y sus integrantes con más frecuencia. Anteriormente detallé las características de cada uno de ellos por lo que los datos mostraron su pertinencia de incluirlos como una variable para medir el control legislativo. De 1995 a 2018 el congreso como institución interpuso 18 controversias constitucionales, como lo cité de entre 1917 y 1995 fueron 47 las demandas que el Poder Legislativo interpuso ante la SCJN en una época de autoritarismo y de partido dominante. En la LXI Legislatura (2009-2012) hubo un comportamiento atípico en el número de CC interpuestas, 8, que es número más alto de recursos en el periodo, de todos esos recursos en la Legislatura solo se resolvió favorablemente uno, la resolución de las mismas compete a los integrantes de la SCJN y se interpreta como no a la constitucionalidad del acto reclamado, es decir, no le otorga la razón jurídica al Congreso. El número es relevante porque muestra una tendencia de la Cámara de Diputados por hacer valer su condición de poder del estado frente a otros. De igual manera es importante señalar que desde 1995 todas las legislaturas han interpuesto CC.

Los datos de AC durante el periodo muestran un comportamiento distinto, estas responden a coyunturas políticas, coaliciones temporales y acuerdos específicos; puesto que se requiere el 33% de los legisladores, por lo menos 165. El número total de AC desde 1995 fue de 7, en la Legislaturas LVII /1997-2000) y LXI (2009-2012) no hay registros de ninguna AC, en las demás por lo menos hay una, en el alcance que es el fallo favorable al grupo de legisladores que impugnó la norma a 4 de ellas la SCJN las señaló de inconstitucionales lo que significa que les dio la razón a la minoría de legisladores. Con

respecto a las CC, las AC son menores pero tienen mayor alcance que las primeras, que implica mayor efectividad en este tipo de demandas.

El indicador juicios políticos es muy claro: de las 356 solicitudes de juicio político que se han requerido en la Cámara de Diputados que pude rastrear desde la LVII Legislatura (2000-2003), ninguna se dictaminó favorablemente en la subcomisión de examen previo, que es la instancia encargada de procesar las solicitudes dentro de la Cámara de Diputados. La medición arroja que el número de solicitudes es alto y el alcance arroja que es nulo, esto se debe a que cualquier ciudadano puede ingresar un escrito solicitando inicie el procedimiento de juicio político por lo que las pasiones y subjetividad política son las constantes en esos escritos. De igual manera los “usos y costumbres” de los legisladores aunado a la integración partidista de las comisiones son un muro infranqueable para que un procedimiento aun fundamentado proceda y termine en votación en el Pleno. Fue hasta finales de 2019 -año que no abordo en la presente investigación- cuando nuevamente volvimos a un gobierno unificado en un contexto democrático, en el que el partido gobernante logra en algunas votaciones una mayoría calificada en coalición con otras fuerzas partidistas dentro del congreso, con estas condiciones inició el procedimiento de juicio político en Comisiones contra la exsecretaria de Desarrollo Social durante el sexenio de Peña Nieto, Rosario Robles Berlanga.

Los datos sobre el indicador denuncias de la ASF muestran una tendencia creciente a lo largo del tiempo, en el año 2000 solo se presentó una denuncia y para 2010 encontré registros de 140, en el lapso de una década el trabajo de la ASF se consolidó con el crecimiento exponencial de las denuncias, hasta llegar al techo de 179 en el año 2012. A partir de ese año el número de denuncias disminuyó y de 2015 al 2017 no se encontraron datos en los informes de la ASF sobre el número de denuncias.

En el indicador participación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) durante una década de 2000 a 2010 la Cámara de Diputados tuvo la posibilidad de modificar el presupuesto por arriba del promedio excepto el año 2008, posteriormente la incidencia para cambiar el proyecto disminuye y se encuentra por debajo del promedio del 2011 al 2018 a excepción de 2014 cuando superó al promedio. Las denuncias de la ASF y las modificaciones del presupuesto son dos indicadores que indican una tendencia negativa durante el sexenio de Peña Nieto. Es el indicador más relevante de la variable porque es una facultad exclusiva de la Cámara Baja.

El indicador de comisiones de investigación tiene un comportamiento acorde a la pluralidad de la Cámara de Diputados ya que de 1977 a 1997, en el lapso de dos décadas solo se crearon tres comisiones, con el gobierno dividido, a partir de 1997 hasta 2018 se crearon 13 comisiones de investigación, solo en la LIX Legislatura (2003-2006) fueron 6 el número más alto desde 1977. Como una tendencia similar con los indicadores anteriores, de 2009 a 2018 solo se creó una comisión en la LXII Legislatura (2012-2015). Es importante señalar que las comisiones de investigación solo se limitan a indagar organismos públicos descentralizados de la administración federal, por lo que otro tipo de comisiones son especiales, que se limitan únicamente a dar *seguimiento* a los temas que se propongan. Existe una limitación legal y estructural para que el Congreso investigue temas relevantes de la vida pública en el país.

Los cinco indicadores permiten establecer que el Control Legislativo no contribuye a la centralidad del Congreso, ni siquiera en la participación del PPEF que representa solo una modificación muy pequeña y dependiendo los años, con respecto al monto total del proyecto porque, como lo mencioné con anterioridad el gasto ya está comprometido. En todos los indicadores hay una relación directa con los otros poderes de la Federación y

niveles de gobierno por lo que la baja centralidad indica que el Legislativo se encuentra seriamente limitado para incidir en los diversos ámbitos de la vida pública en el país.

En la variable iniciativa de políticas públicas elegí tres indicadores, el primero las reformas en materia laboral que en su medición es la siguiente: de 1976 a 2018 las iniciativas fueron 9 tuvieron su origen en el ejecutivo, excepto en la LX Legislatura (2006-2009) por lo que los cambios propuestos en materia electoral provienen del ejecutivo, el legislativo carece de decisión para proponer y hacer reformas. En el alcance todas las iniciativas propuestas por el ejecutivo implicaron cambios en la constitución por lo que más allá del gobierno unificado o dividido y de la conformación propia de la cámara de diputados, las iniciativas del ejecutivo en la materia fueron aprobadas y culminaron en cambios constitucionales. Los cambios en materia laboral son constantes debido a la propia dinámica continental y mundial de atraer inversiones, a la firma de tratados comerciales y a las presiones del capital nacional e internacional por obtener mejores condiciones que por supuesto obtuvo desde 1982 cuando se implantó el modelo económico neoliberal en el país.

El indicador de reformas en materia de telecomunicaciones solo encontré 3 iniciativas en el periodo de estudio, también el ejecutivo tiene la mayoría de las iniciativas y todas terminaron en reformas constitucionales. El número tan limitado de casos puede atribuirse al cambio tecnológico que hasta hace una década fue lento y conforme las nuevas tecnologías se expandieron fue pertinente legislar, sin que el Estado renunciara a su conducción.

En el último indicador, reformas en materia de defensa nacional, solo se tienen registro de dos iniciativas en el periodo de 1977 a 2018, de la que solo una culminó en cambio constitucional. Este dato confirma que durante ese lapso de tiempo se tuvo mucho cuidado en la relación entre el gobierno civil y los militares. Este valor cambió en 2019 con

la creación de la Guardia Nacional, sin embargo trascendió el periodo de estudio que me propuse indagar.

En los tres indicadores hay una tendencia de protagonismo en el Congreso durante la LX Legislatura (2006-2009), este hallazgo guarda estrecha relación con lo encontrado en la variable reformas político electorales: previo a ese periodo hubo una elección muy cuestionada por lo que los legisladores y la propia Cámara de Diputados se erige como una institución que procesa y canaliza el conflicto, que es uno de los fines de la representación política, sin embargo nuevamente lo es de manera coyuntural y no estructural. Una de los rasgos que he encontrado como resultado de los datos empíricos de la presente investigación.

En el siguiente cuadro presento la medición final de los indicadores que propuse para medir la centralidad de la Cámara de Diputados de 1977 a 2018 con las variables e indicadores propuestos:

<b>Variable</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Medición</b>
Reformas político-electorales	Iniciativas de reforma en el Congreso	Baja
Control Legislativo	Acciones de Inconstitucionalidad	Baja
	Controversias Constitucionales	
	Juicio Político	
	Denuncias de las ASF	
	Modificaciones al PPEF	
	Comisiones de Investigación	
Iniciativa de Políticas Públicas	Reformas en materia laboral	Baja
	Reformas en materia de telecomunicaciones	
	Reformas en materia de defensa nacional	

#### 14. EL MODELO EXPLICATIVO A PRUEBA

Tentativamente, el siguiente esquema nos facilitará la tarea de controlar nuestras variables en nuestro caso de estudio y en una aproximación con casos de control. Por el momento, según mi hipótesis, México debe ser ubicado en el primero de los casilleros, o sea, un país con una centralidad baja y una transición también baja, a juzgar por los muchos déficits democráticos existentes.

		Centralidad del Congreso	
		-	+
Transición Democrática	-	México	Uruguay
	+	Chile	Brasil

Desde mediados de la década de los setenta, el régimen político en Brasil tomó medidas ante el avance de la oposición en el Congreso, se instauraron “controles constitucionales en la legislatura (1976) y el empleo de Actas Institucionales para administrar castigos *ejemplares* a cinco congresistas de la oposición”. (Schmitter, Lawrence, 1994, pág. 131)

En 1985 Brasil efectuó elecciones para Congreso, en esos mismos comicios los legisladores electos también redactarían la nueva Constitución, es decir, se erigirían en una Asamblea Constituyente para dar paso a la construcción de un ordenamiento jurídico-político-económico-social, como parte importante de su proceso de transición a la democracia. Entre 1969 y 1973, en el contexto de la dictadura, se vivió una etapa de apertura legal, gradual y controlada en un sistema bipartidista y con cierres temporales del

Congreso (Vasconi, 1986, pág. 32). Brasil entonces, se encuentra en el esquema arriba propuesto: una centralidad alta del Congreso por la promulgación de una nueva Constitución y una transición exitosa.

Más allá del significado estrictamente jurídico-formal que debe tener la séptima Constitución del país, la nueva Carta representa, una vez más en la historia, una tentativa de crear condiciones políticas e institucionales que le permitan a la sociedad disponer de mecanismos efectivos para que los distintos grupos que la componen puedan influir, a través de una pugna electoral y de las instituciones representativas (partidos y parlamentos), sobre los caminos que se toman. (Moisés, 1990, pág. 18)

En 1992 el Senado brasileño inició un procedimiento de juicio político, también conocido como impeachment, contra el entonces presidente Fernando Collor de Mello. Después de que se votara por su destitución, Collor presentó renuncia al cargo. Defino juicio político como el procedimiento legal y legislativo por el que el Congreso remueve a un presidente en funciones e implica “la destitución e inhabilitación de sus funciones” (Belloso y Tarso, 2016, pág. 22) y dependiendo de lo establecido en cada Constitución, el Poder Legislativo se erige como un tribunal o se retira el fuero –protección legal en el que representantes populares y algunos servidores públicos no pueden ser juzgados por delitos– para que el imputado pueda ser procesado en instancias del Poder Judicial.

El impeachment fue configurado primero en Inglaterra y, de ahí, se trasladó a Estados Unidos. Hamilton, en los papeles de El Federalista, argumentó a favor de un juicio político diseñado a partir del Poder Legislativo con exclusión del Poder Judicial: la Cámara Baja obraría como órgano acusador y la Cámara Alta como órgano judicial. (Belloso y Tarso, 2016, pág. 22)

Esta figura está contemplada en diversas constituciones y se incluye como uno de los indicadores en la presente investigación, ya que un procedimiento de juicio político que se vota a favor, muestra un Poder Legislativo con una centralidad con tendencia alta. Como

ejemplos exitosos, en 1993 Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, fue destituido al cargo, acusado de corrupción. En 1977, el mandatario de Ecuador, Abdalá Bucaram, fue declarado por el Congreso "mentalmente incapacitado". En 1999, el presidente de Paraguay, Raúl Cubas Grau, fue enjuiciado por abuso de poder. En 1991, Alberto Fujimori en Perú y en 1995, Ernesto Samper en Colombia, se activaron juicios políticos contra ambos mandatarios, pero los procesos no concluyeron satisfactoriamente (Pérez, 2000, pág. 67).

En 2015 el Congreso de Guatemala votó por retirar la inmunidad al Presidente Otto Pérez Molina, como resultado de una investigación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en el que se le señaló por actos de corrupción en las aduanas de aquel país, por lo que aun como mandatario, renunció al cargo para asumir su defensa en tribunales, proceso que le resultó y aun purga proceso en prisión en el país centroamericano.

En 2016 nuevamente el Senado brasileño inició un proceso de destitución y votó mayoritariamente contra la presidente Dilma Rousseff, por una manipulación de los balances oficiales de las cuentas públicas, entre los años 2014 y 2015. A diferencia de Collor, la mandataria no presentó su renuncia y siguió su proceso, durante el juicio la propia resolución de la Cámara Alta estipuló que siguiera viviendo en una residencia oficial, tuviera seguridad, servicio médico, transporte aéreo y terrestre (El País, 12/may/16). Finalmente fue destituida y el vicepresidente Michel Miguel Elías Temer Luila asumió el cargo por mandato constitucional. La expresidenta no pisó la cárcel.

Por lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso brasileño tiene una centralidad alta, los dos juicios políticos son una muestra de ello, en comparación con las

otras naciones; la posición en el esquema propuesto en el cuadro así lo evidencia, junto con un proceso de transición exitosa.

En 1980 Chile, en plena dictadura militar encabezada por José Ramón Pinochet Ugarte de 1974 a 1990, se efectuó una Asamblea Constituyente que llevó seis años de elaboración de una nueva Constitución. Mediante un plebiscito, el 66% de la población votó a favor del nuevo ordenamiento jurídico, en un país en el que los derechos y libertades básicas estaban proscritos, de ahí el origen ilegítimo que algunos estudiosos señalan al proceso y a la propia Carta Magna (Correa, 2015, pág. 67). En 1989 el poder legislativo aprobó reformas constitucionales, no obstante las fuerzas armadas aún tenían injerencia en el gobierno, mediante el Consejo de Seguridad Nacional y en el Senado, ya que se designaban –no mediante elecciones- a cuatro legisladores provenientes de las Fuerzas Armadas. Fue hasta 2005 cuando mediante reformas constitucionales más profundas se restó injerencia de las Fuerzas Armadas en la vida política y parlamentaria “se suprimió su condición de garantes de la institucionalidad, rol que se otorgó a todos los órganos del Estado, y se restituyó la facultad presidencial de llamar a retiro a los comandantes en jefe” (Correa, 2015, pág. 72). La Constitución de 1980, con todas las reformas que ha sido objeto, cuenta con un contenido más democrático.

Para el caso chileno se establecen “los poderes formidables del presidente, por lo que “se puede decir que cuenta con un presidente muy fuerte y un parlamento muy débil, porque no existe la posibilidad de un voto de censura, ni la posibilidad de destituir a un ministro o al gabinete” (Nolte, 2003, pág. 46).

En el caso de Uruguay, especialistas señalan dos etapas de la transición, la primera de 1980 a 1984, denominada “dictadura transicional” y de 1985 a 1999, que nombran “transición democrática” (Corbo, 2007, pág. 27). Durante la primera etapa, los partidos

políticos uruguayos y los militares tuvieron un papel importante, junto con la movilización de sectores de la sociedad organizada y sindicatos, que obligaron a la clase gobernante a negociar una salida “

“Existieron dos instancias formalizadas de negociación. Las conversaciones del Parque Hotel en los meses de mayo y junio de 1983, finalmente frustradas por falta de condiciones para un acuerdo; y las negociaciones del Club Naval (julio-agosto de 1984) entre los militares y tres de los partidos políticos, que culminaron en un pacto (recogido en el Acto Institucional N° 19, sancionado por el Poder Ejecutivo el 15 de agosto de 1984) que implicaba la realización de elecciones en noviembre de 1984 para elegir un gobierno civil. El Partido Nacional, que no participó de las negociaciones, se manifestó en contra del Pacto del Club Naval, pero participó bajo protesta en las elecciones.” (Corbo, 2007, págs. 34 y 35)

En la segunda etapa cuando el Congreso legisló y sometió a referéndum, la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que suspende la investigación, persecución y juicios cometidos durante la dictadura, de parte de integrantes de las fuerzas armadas y policíacas. Era muy parecido a una amnistía, con ciertas particularidades que se otorgaba desde el Legislativo, “la aprobó el Parlamento por las mayorías de los partidos Colorado y Nacional, con escasas y honrosas excepciones de personalidades y tendencias, así como la negativa unánime del conjunto de los legisladores del Frente Amplio y de la Unión Cívica” (Buriano, 2011, pág. 173). Posteriormente la Ley fue objetada por diversos grupos y organizaciones sociales y sometida a referéndum revocatorio que perdieron por lo que la ley fue ratificada.

## CONCLUSIONES

Contrario a lo que sugiere la teoría del cambio político en donde el Poder Legislativo tiene un lugar central en la transición a la democracia concretamente en la etapa de instauración del nuevo régimen en México, el Congreso cumplió un papel francamente secundario e irrelevante, es decir ha tenido una baja centralidad. Si acaso en coyunturas muy específicas como crisis económicas (1973, 1982 y 1994) o conflictos poselectorales (1988, 2006 y 2012) se puede asumir que tuvo cierto protagonismo de carácter intermitente y como producto de coyunturas no de un diseño institucional que le permita ejercer un protagonismo permanente; lo anterior debido a:

1. El “peso de la tradición presidencialista” que explican la variable de control legislativo, la más clara la responsabilidad de funcionarios con el indicador de juicios políticos, solo hasta 2019 -año que trasciende el periodo de estudio de esta investigación- fuimos testigos del inicio de un procedimiento de este tipo con un gobierno unificado y con un presidente con un alto índice de aceptación. Este suceso confirma la hipótesis inicial.
2. Las características particulares de la transición a la democracia en el país: liberalización de larga duración con involuciones autoritarias (sexenio de Carlos Salinas, 1988-1994).
3. La ausencia de un proyecto de amplio consenso de una reforma integral a la Constitución.

4. La falta de voluntad de la clase política emergente a partir de la alternancia para comprometerse con una transformación radical del régimen político en su conjunto –bajo la premisa que es más fácil y provechoso gobernar con las viejas reglas presidencialistas que con nuevas reglas democráticas-.
5. La incapacidad de la oposición política, principalmente la izquierda electoral –hasta 2018- de construir un frente común, y político-electoral- que priorizara el cambio de régimen (nuevo ordenamiento político institucional).
6. El avance democrático en México estuvo asociado más que a un proyecto de transformación democrática integral, a las necesidades de corto plazo (inmediatez) por lo que las reformas políticas respondían más a crisis coyunturales que estructurales.
7. No obstante la nueva pluralidad en el Congreso durante el gobierno dividido y más claramente en el sexenio de Peña Nieto (2012-2018) una coalición parlamentaria de facto apoyó iniciativas políticas afines a la política que desde 1988 se impulsó en el país.
8. La Ley Orgánica del Congreso General sigue presentando enormes lagunas con respecto a las facultades y alcances del propio Congreso en relación con los otros poderes, lo cual se constata fácilmente comparando dicha norma con otros Congresos.

- 9.** Dada las debilidades del poder legislativo en relación con el poder ejecutivo, el congreso ha jugado más un papel de legitimador de ciertas decisiones cupulares -por ejemplo Pacto por México- que un papel autónomo de acuerdo a un proyecto estrictamente emanado de las bancadas partidistas.
  
- 10.** El Congreso como institución absorbe parte del desprestigio que acusan los partidos políticos en general, motivo por el cual el Poder Legislativo permanece distante de la sociedad y, en ese sentido no se asume como la institución que encabece las grandes modificaciones, ni a incrementar su protagonismo.

## REFERENCIAS

Abedróp, Dávila Carlos. (2008). “Motivos y costos de la expropiación bancaria” en Espinoza, Rugarcía Amparo y Cárdenas Sánchez Enrique (eds.), *La nacionalización bancaria 25 años después, La historia contada por sus protagonistas*, Tomo II, México: Centro de Estudios Espinoza Yglesias.

Abreu, Sacramento José Pablo. (2008). “El control parlamentario a través de la comisiones de investigación”, en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 18, enero-junio: México: IIJ-UNAM.

Aitken, Bob. (2008). “Carlos Salinas de Gortari” en Fowler Will (Coordinador). *Gobernantes mexicanos II: 1911-2000*, México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, Rubén y Castañeda Jorge. (2012). *El narco: la guerra fallida*. México: Penguin Random House Grupo Editorial.

Alba, Vega Carlos. (2005). “Las relaciones entre los empresarios y el Estado”, en Meyer Lorenzo y Bizberg, Ilán, *Una historia contemporánea de México, Tomo 2, Actores*. México: Océano y El Colegio de México.

Alvarado, Arturo. (2009). “El Congreso Mexicano (1964-2006)”, en Meyer Lorenzo y Bizberg, Ilán, *Una historia contemporánea de México, Tomo 3, Instituciones*. México: Océano y El Colegio de México.

Amaya, Jorge Alejandro. (2016). “Los derechos políticos”, en Basterra, Marcela I. Directora. Pagani, Enzo Fernández, Alejandro G. Editores. Rosatti, Horacio D. Prólogo. *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*. Buenos Aires: Editorial Jusbaire.

*Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*. (2008). Centro para el Desarrollo Democrático, México: IFE.

Anaya, Martha. (2008). *1988: el año que calló el sistema*, México: Debate.

Andrade Sánchez, J. Eduardo. (2005). *Introducción a la ciencia política*, 3a. ed., México: Oxford.

*Antecedentes de la creación del Órgano de Fiscalización Superior*. s/f. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura.

Arredondo, Álvarez Ricardo y Gracia, Rodríguez Aidé. (2019). *El Congreso en la transformación democrática de México*. México: Fundación Friedrich Ebert.

Arroyo, Ortiz Juan Pablo; Díaz, Castillo Ariadna; Islas, Arredondo Isabel y Cortés, Basurto Ma. Ángeles (Coords.). (2018). *Balance de las Reformas Estructurales Tomo I*. México LXIII Legislatura, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

Arroyo, Ortiz Juan Pablo; Díaz, Castillo Ariadna; Islas, Arredondo Isabel y Cortés, Basurto Ma. Ángeles (Coords.). (2018b). *Balance de las Reformas Estructurales Tomo II*. México LXIII Legislatura, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

Arroyo, Ortiz Juan Pablo; Díaz, Castillo Ariadna; Islas, Arredondo Isabel y Cortés, Basurto Ma. Ángeles (Coords.). (2018c). *Balance de las Reformas Estructurales Tomo III*. México LXIII Legislatura, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

Arroyo, Ortiz Juan Pablo; Díaz, Castillo Ariadna; Islas, Arredondo Isabel y Cortés, Basurto Ma. Ángeles (Coords.). (2018d). *Balance de las Reformas Estructurales Tomo IV*. México LXIII Legislatura, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo. (2009). *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y de dejó de hacer por la democracia en México*. México: Grijalbo.

Astudillo, César. (2009). “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, Alcances, Garantías y Fortalecimiento de su Autonomía Constitucional”, en Ackerman, John y Astudillo, César, (coords.) *La Autonomía Constitucional de La Auditoría Superior de la Federación*. México: UNAM.

Avella, Alaminos Isabel. (2008). “Antes del TLCAN: La historia de los acuerdos comerciales entre México y Estados Unidos”, *Revista Digital Universitaria*, mayo, Volumen 9, No. 5, Facultad de Economía, UNAM: México.

Aziz, Nassif Alberto. (2003). “La construcción de la democracia electoral”, Ílan Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una Historia Contemporánea de México*, Tomo 1, México: Océano y El Colegio de México.

Banda, Humberto y Chacón Susana. (2005). “La crisis financiera mexicana de 1994: una visión política-económica”, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 3, julio-septiembre. México: El Colegio de México.

Becerra, Chavez Pablo Javier. (2012). “La Discusión de la Reforma Política y Electoral en 2010” en *Elecciones y partidos políticos en México 2010*, Larrosa Haro Manuel y Santiago Castillo Javier (Coords.). México: Senado de la República. LXI Legislatura. Instituto Belisario Domínguez.

Belloso, Martín Nuria y Tarso Rodrigues Saulo. (2016). “Algunas reflexiones sobre la crisis política en Brasil desde la experiencia española: crónica de un impeachment anunciado”, en *JURIS*, Rio Grande, v. 25: p. 11-36, Brasil: Revista da Faculda de de Direito

Berlín, Valenzuela Francisco (1998). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa.

Béjar Algazi Luisa y Mirón Rosa María (Coordinadores). (2003). *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios-Senado de la República.

Béjar Algazi Luisa y G. Waldman (Coordinadores.). (2004). *La representación parlamentaria en México*. México: Editorial Gernika.

Béjar, Algazi Luisa. (2004). “Representación y disciplina parlamentarias en México: el marco partidista-electoral después de la alternancia” en *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, Rosa María Mirón Lince y Ricardo Espinoza Toledo (Coord.), México: UAM, AMEP, IJ-UNAM.

Béjar Algazi, Luisa. (2004b). *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika.

Béjar, Luisa. (2006). *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión: la representación parlamentaria después de la alternancia*. México: Editorial Gernika.

Béjar, Algazi Luisa. (2009). “El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio”, en Meyer Lorenzo y Bizberg, Ilán, *Una historia contemporánea de México*, México: Océano y El Colegio de México.

Béjar, Algazi Luisa. (2010). “De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión”, *Foro Internacional*, vol. L, núm. 1. México: El Colegio de México.

Béjar Algazi, Luisa. (2012). “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, pp.619-647. Universidad Nacional Autónoma de México: México.

Béjar, Algazi Luisa. (2014). “Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?”, *Política y Gobierno*, vol. XXI, núm. 2, julio-diciembre, 2014, pp. 327-349. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México.

Béjar, Algazi Luisa. (s/f). Ponencia ¿Quién legisla en México? Proceso legislativo y carreras políticas.

Berlin, Valelnzuela Francisco. (1988). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Bizberg, Ilán y Frybes Marcin (Compiladores). (2000). *Transiciones a la democracia. Lecciones para México*. México: Cal y Arena.

Blondel, Jean. (1973). *Comparative Legislatures*, USA: Prentice Hall.

Blondel, Jean y Cansino César (Eds.). (1998). *Political leadership in changing societies*. México: CEPACOM.

Bolívar, Meza Rosendo. (2004). El proceso de aglutinamiento de la izquierda en México”, *Estudios Políticos*, núm. 1, octava época, enero-abril. México: FCPYS-UNAM.

Buriano, Ana. (2011). “Ley de Caducidad en Uruguay y esencia ético-política de la izquierda”, en *Perfiles Latinoamericanos*, # 38, julio-diciembre. México: FLACSO.

Camacho, Solís Manuel. (1977). “Los nudos históricos del sistema política mexicano”, en *Foro Internacional*, Vol. XVII, 4 (68) abril-junio. México: El Colegio de México.

Campero, Cárdenas Gildardo Héctor. (2010). *Evolución de la Administración Pública Paraestatal. Tomo IV. 20 años de Administración Pública en México*, México: INAP.

Candelas, Ramírez Roberto Manuel. (2018). *Los avances de las reformas estructurales El balance final del sexenio*. México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, CESOP.

Cansino, César, Ortiz Leroux, Sergio y López Rosas, Moisés. (1998). “La rebelión del coro: La nueva legislatura en México”, en César Cansino (Coordinador.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. México: CEPACOM.

Cansino, César. (2000). *La transición mexicana, 1977-2000*. México: CEPACOM.

Cansino, César. “Guerra fallida”, *El Universal*, 22/dic/06

Cansino, César y Molina, Carrillo Germán (Coords.). (2011). *La guerra al narco y otras mentiras*. México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Centro de Estudios de Política Comparada y Grupo Editorial Mariel.

Cansino, César. (2014). *México en ruinas. Los saldos del panismo en el poder 2000-2012*. México: BUAP, Juan Pablos Editores.

Carbonell, Miguel. (2002). “El rol de las Fuerzas Armadas en la Constitución Mexicana”, en *Ius et Praxis*, vol. 8, núm. 1, 2002. Chile: Universidad de Talca.

Carpizo, Jorge. (1979). *La reforma política mexicana de 1977*, México: Anuario Jurídico.

Carpizo, Jorge (2004). *El Presidencialismo Mexicano*, México: Siglo XXI Editores.

Casar, María Amparo. (1999). “El Congreso del 6 de julio”, en Luis Salazar (coordinador), *1997: elecciones y transición a la democracia*. México: Cal y Arena editores.

Casar, María Amparo (1999b). “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, vol. VI, Primer semestre, México: CIDE.

Casar, Ma. Amparo e Marvan Ignacio. (2002). *Gobernar sin mayoría*, Mexico, 1867–1967, Mexico: Taurus–CIDE.

Casar, Ma. Amparo. (2008). “Los gobiernos sin mayoría en Mexico: 1997-2006” en *Política y Gobierno*, Volumen XV, no. 2, 2 semestre, Mexico: CIDE.

Casar, María Amparo, Marvan, Ignacio y Puente Khemvirg. (2010). *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, Documento de Trabajo, División de Administración Pública, núm. 241, Mexico: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Casar, Ma. Amparo, Marvan Ignacio y Puente Khemvirg. (2010). “La rendición de cuentas y el poder legislativo” en Merino Mauricio, *La estructura de la rendición de cuentas en Mexico*, (pp. 331-405), Mexico: UNAM y CIDE.

Casar, Ma. Amparo. (2013). “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, en *Política y Gobierno*, Volumen XX, no. 2, 2 semestre, Mexico: CIDE

Casar, Ma. Amparo, De Luna Jiménez Janet, Aguilar Mendez Víctor y Alvarado Andaln Ricardo. (2017). *El fuero en Mexico, entre inmunidad e impunidad*, Documento de Trabajo, núm. 293, Mexico: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Casillas Ortega, Carlos Enrique. (2001). “Gobierno dividido en Mexico: Entre la pluralidad y la eficacia”. *Revista de estudios políticos*, N 113, 2001, pp. 75-100. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Castellanos, Laura. (2007). *Mexico armado, 1943-1981*. Mexico: Era.

Celorio, Suárez, Mariana (2015). “La Reforma Político-Electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos”, *El Cotidiano*, núm. 190, marzo-abril, Mexico: UAM-A.

Consideraciones generales sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el proceso de renegociación del instrumento. (2018). *Ficha Técnica*. Mexico: Senado de la República, LIV Legislatura, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos. (1981). *Mexico, la disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo*, Mexico: Siglo XXI.

Cordera, Rolando. (2015). “La Gran Transformación del Milagro Mexicano. A 20 años del TLCAN: de la adopción a la adaptación”. *Revista Problemas del Desarrollo*, 180 (46), enero-marzo, Mexico: UNAM, IIE.

Corbo, Daniel J. (2007). “La Transición de la dictadura a la democracia en Uruguay”, en *Humanidades, Revista de la Universidad de Montevideo*, Vol. 7, Uruguay: Universidad de Montevideo.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2017). México: Editorial Porrúa.
- Córdova, Vianello Lorenzo. (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México”, Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma Política y Electoral en América Latina, 1977-2007*, México: UNAM-IDEA.
- Cortés, Campos, Josefina y Raigosa Sotelo Luis (2003). *Las facultades de control del Senado de la República*, México: M.A. Porrúa, Senado de la República, LIX Legislatura.
- Correa, Sofía. (2015). “Los procesos constituyentes en la historia de Chile”, *Estudios Públicos*, No. 137 (verano 2015), Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Crespo, José Antonio. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México: H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Auditoría Superior de la Federación.
- Danés, Rojas Edgar. (2018). “La reforma constitucional en materia de juicio político”, en Ferrer Mc Gregor Eduardo, Magaña de la Mora Juan Antonio y Roa Ortíz Emmanuel *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica, a 200 años del Tribunal de Ario Rosales, Tomo I*, Serie Doctrina Jurídica, no. 818. México: UNAM-III.
- Dávila, Estefan David; Cepea, Antonio Juan y Romero León Jorge. (2004). *Diagnóstico de Negociación Presupuestaria. Propuestas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Dworak, Fernando. (Coord.). (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica. Cámara de Diputados.
- Eisenstadt, Tood. (1992). “Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)”, en *Foro Internacional*, Vol. XXXII, 5 (32) octubre-diciembre. México: El Colegio de México.
- El 'destape' del 'tapado' mexicano, *El País*, 26 de septiembre de 1987.
- El presupuesto de egresos de la federación, 1995-2000*. (2000). Subsecretaría de Egresos. México: SHCP.
- El Presupuesto acota la Cuarta Transformación, *Revista R*, Reforma, 11/nov/18.
- El Senado abre el proceso de ‘impeachment’ contra Rousseff y la aparta del poder, *El País*, 12 de mayo de 2016.
- El Poder Legislativo en la actualidad*. (1994). México: Cámara de Diputados, LV Legislatura, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Escalante Gonzalbo, Fernando. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: Turner-El Colegio de México.

Espinoza, Yglesias Manuel. (2008). “Bancomer: logro y destrucción de un ideal”, en Espinoza, Rugarcía Amparo y Cárdenas Sánchez Enrique (eds.), *La nacionalización bancaria 25 años después, La historia contada por sus protagonistas*, Tomo II, México: Centro de Estudios Espinoza Yglesias.

Espinoza, Toledo Ricardo y Weldon A., Jeffrey (Coords.). (2007). *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: Cámara de Diputados. LX Legislatura/Porrúa.

Espinoza, Toledo Ricardo y Weldon A., Jeffrey (Eds.) (2011). *El Congreso de la Democracia*. México: Senado de la República/Ediciones de la Mesa Directiva.

EZLN 1, documentos y comunicados. (1994). México: Ediciones Era.

Fernández, Nuria. (1978). “La reforma política: Orígenes y limitaciones”, en *Cuadernos Políticos*, número 16, abril-junio, México: Editorial Era.

Fix-Zamudio, Héctor. (2011). “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de Derechos Humanos”, en González Oropeza Manuel y Ferrer McGregor Eduardo (Coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*. Tomo I. México: UNAM-III.

Gaceta Parlamentaria, número 178, sábado 12 de diciembre de 1998.

Gaceta Parlamentaria, número 1781, miércoles 22 de junio de 2005.

Garavito, Elías Rosa Albina. (2005). “El desafuero de AMLO, o cómo nuestra incipiente democracia estuvo en serio peligro” en *El Cotidiano*, núm. 132, julio-agosto, 2005. México: UAM-A.

García-Alba Iduñate Pascual. (2006). “La estructura del IVA en México”, *Análisis Económico*, vol. XXI, núm. 48, tercer cuatrimestre. México: UAM-A

García Bartolo, Moisés Sinuhé. (2011). “Las reformas electorales a nivel federal en México”, *El Cotidiano*, núm. 166, marzo-abril, 2011, México: UAM-A.

Garfias, García Beatriz E. (2012). “Los órganos reguladores como entes subordinados y a la orden del Ejecutivo”, *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril. México: UAM-A.

Gaxiola, Lazcano Ana Victoria. (2018). “La reforma política de 1977: una democracia con falla de origen”, en Cadena Roa, Jorge, Aguilar Robledo Miguel y Vázquez Salguero, David Eduardo (Coords.), *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales. Vol 1. La democracia cuestionada*. México: COMECOSO.

Garretón, Manuel Antonio. (1993). *La redemocratización política en Chile: Transición inauguración y evolución*. Chile: FLACSO

Gil, Villegas Francisco. (1994). *El Congreso Mexicano. Estructura, Organización, Funcionamiento y Análisis Político*. México: H. Cámara de Diputados-LV Legislatura-Instituto de Investigaciones Legislativas.

Gil, Villegas Francisco y Hernández Rodríguez Rogelio. (Coord.). (2001). *Los legisladores ante las reformas políticas de México*. México: El Colegio de México.

Giménez Sánchez Isabel M. (2008). “Indirizzo Político, Dirección Política, Impulso Político: el papel del Parlamento”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, número 18, II, pp. 83-108, España: Universidad Autónoma de Madrid.

Gollás, Manuel. (2003). “Breve relato de cincuenta años de política económica”, en Meyer Lorenzo y Bizberg, Ilán, *Una historia contemporánea de México, Tomo 1, Transformaciones y permanencias*. México: Océano y El Colegio de México.

González, Casanova Pablo. (1979). “50 años del PRI. El Partido del Estado. II. Fundación, Lucha Electoral y Crisis del Sistema”, *Nexos*, mayo, Vol. 2, No. 17. México.

González, Oropeza Manuel. (1994). *Los diputados de la nación*, México: Cámara de Diputados, LV Legislatura, Secretaría de Gobernación.

González, Oropeza Manuel. (2006). “La reforma constitucional en materia indígena en México”, en *El derecho por entregas*. México: Editorial Laguna SA de CV.

Gómez, Tagle Silvia. (1998). “El reformismo electoral mexicano: límites y perspectivas”, *Estudios Sociológicos*, enero-abril, Vol. XII, No. 46. México: El Colegio de México.

Hernández, Rodríguez Rogelio (Coordinador). (2015). *Adolfo López Mateos: una vida dedicada a la política*, México: El Colegio de México.

Hernández Rodríguez Rogelio. (2008). “Ernesto Zedillo: La Presidencia contendía”, en en Fowler Will (Coord). *Gobernantes mexicanos II: 1911-2000*, México: Fondo de Cultura Económica.

Huerta, Ochoa Carla. (2010). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3a. ed., México: UNAM, IIJ.

Huerta, Heliana Monserrat y Chávez Presa, María Flor. (2003). “Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años”, en *Análisis Económico*, vol. XVIII, núm. 37, primer semestre, pp. 55-80, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

Huntington, Samuel P. (1993). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, España: Paidós.

Ibarra, Palafox Francisco. (2017). “Nacionalización y privatización bancaria en la Constitución de 1917” en Esquivel Gerardo, Ibarra Palafox Francisco y Salazar Ugarte Pedro (Coordinadores), *Cien Ensayos para el Centenario, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo 3, Estudios Económicos y Sociales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, LXIII Legislatura, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

*Informe País Sobre la Calidad de la Ciudadanía en México* (2014). México: Colegio de México-Instituto Nacional Electoral.

*Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Amnistías*. (2009). Nueva York: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Kreppel, Amie. (2014). “Typologies and classifications”, Chapter 4, Edited by Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, New York: Oxford University Press.

*La Constitución Política y sus Reformas*. (2013). Cuadernos de Apoyo. Documentación Legislativa. Marzo. México: Cámara de Diputados. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad\\_cons\\_mar13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad_cons_mar13.pdf) (Consultado 3/oct/19)

Larrosa, Manuel y Guerra, Yanelly. (2005). “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?” en *Polis, Investigación y Análisis Político y Social*, volumen 1, número 2. México: UAM-I.

Leal, Francisco. (2003). “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur”, en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 15, junio, Colombia: Universidad de Los Andes.

Legorreta, Chauvet Agustín. (2008). “Cómo fue la expropiación anticonstitucional de la banca en México: ocaso de un régimen político obsoleto, 1º de septiembre de 1982”, en Espinoza, Rugarcía Amparo y Cárdenas Sánchez Enrique (eds.), *La nacionalización bancaria 25 años después, La historia contada por sus protagonistas*, Tomo II, México: Centro de Estudios Espinoza Yglesias.

Ley de Amnistía. Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre de 1978.

Ley de Amnistía. Diario Oficial de la Federación, 22 de enero de 1994.

Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas. Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1995.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación, 1 de julio de 2016.

Liz, Juan. (1990). “Transiciones a la democracia”, *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, número 51, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Liebert Ulrike and Cotta Maurizio (eds). (1990). *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*. London: Pinter Publisher.

Loaeza, Soledad. (1999). “La crisis electoral del 6 de julio de 1988” en *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 61, No. 3, Jul. - Sep. México: IIS-UNAM.

Loaeza, Soledad. (2008). “Gustavo Díaz Ordaz: Las insuficiencias de la presidencia autoritaria” en Fowler Will (Coord). *Gobernantes mexicanos II: 1911-2000*, México: Fondo de Cultura Económica.

Loaeza, Soledad. (2013). “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, en *Historia Mexicana*, Vol. 63, Núm. 1, julio-septiembre: México: El Colegio de México.

Locke, John. (2008). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Porrúa.

López, Díaz Pedro. (2006). *Diccionario de la clase política mexicana*, México: La Jornada Ediciones.

López, Portillo Felicitas. (1991). “Las glorias del desarrollismo: el gobierno de Miguel Alemán”. En *Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales*, #19, enero- abril, 61-81, México: Instituto Mora.

Lujambio, Alonso. (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: UNAM, IJ.

Lujambio, Alonso. (1998). “Entre pasado y futuro: la Ciencia Política y el Poder Legislativo en México”, en *Revista Estudios*, Otoño, 1998, México: ITAM.

Lujambio, Alonso (con la colaboración de Horacio Vives Segl). (2000). *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México: Océano

Lujambio, Alonso. (2010). “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en *Estudios Congresionales*. México: Senado de la República, Mesa Directiva, LXI Legislatura.

Mainvawaring Scott and Shugart Matthew Soberg. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, USA: Cambridge University Press.

Marichal, Carlos. (2013). *La deuda externa*, en Meyer Lorenzo y Bizberg, Ilán, *Una historia contemporánea de México, Tomo 1, Transformaciones y Permanencias*. México: Océano y El Colegio de México.

Martin Shane, Saalfeld Thomas and Strom Kaare W. Eds. (2014), "Introduction", *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, New York: Oxford University Press.

Martínez, María Antonia. (2004). *El despegue constructivo de la Revolución. Sociedad y política en el Alemanismo*, México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.

Martínez, Díaz María Esther y Heras, Gómez Leticia. (2011). "Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio", en *Ciencia Ergo Sum*, vol. 18, núm. 3, noviembre-febrero. México: UAEM, Toluca.

Martínez, Ramírez Fabiola. (2008) "Las controversias constitucionales como medio de control constitucional" en Ferrer McGregor Hidalgo y Zaldivar Lelo de Larrea Arturo, *La ciencia del derecho procesal. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo VII Procesos Constitucionales Orgánicos, México: UNAM, IMDPC, Marcial Pons.

Marván, Laborde María y Corona, Copado Roberto. (2006). "El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: una institución para la rendición de cuentas en México", en Isunza, Vera Ernesto y Olvera Alberto (Coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa.

Meixieiro, Nájera Gustavo y Pliego Moreno Iván H. (2010). "Reformas electorales en México: evolución y pendientes", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo, núm. 91, Mayo, México: LXI Legislatura.

Méndez-Silva, R. (1994). Ley de Amnistía. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1(81). México: IIJ-UNAM.

Meyer, Jean. (1973). *La cristiada. 1. La guerra de los cristeros*. México: Siglo XXI.

Meyer, Jean. (1973b). *La cristiada. 2. El conflicto entre la iglesia y el estado: 1926 y 1929*. México: Siglo XXI.

Meyer, Jean. (1973c). *La cristiada. 2. Los cristeros*. México: Siglo XXI.

Meyer, Lorenzo. (1977). "La etapa formativa del estado mexicano contemporáneo, 1928-1940", en *Foro Internacional*, Vol. XVII, 4 (68) abril-junio. México: El Colegio de México.

Meyer Lorenzo, Segovia Rafael y Lajous Alejandra. (1978). *Historia de la Revolución Mexicana, período 1928-1934: los inicios de la institucionalización: la política del maximato*, Series: Historia de la Revolución Mexicana, volumen 12. México: El Colegio de México.

Meyer, Lorenzo. (2003). “Estados Unidos: de la vecindad distante a la proximidad difícil”, en Ílan Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una Historia Contemporánea de México*, Tomo 1, México: Océano y El Colegio de México.

Mill, Stuart John. (2004). *Sobre la libertad*. España: Alianza.

Moisés, José Arévalo. (1990). “Dilemas de la consolidación democrática en Brasil”. Nueva Sociedad, No, 105, enero-febrero. Argentina: Fundación Friedrich Ebert.

Molinar Horcasitas, Juan y Weldon A, Jeffrey (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*. México: Cámara de Diputados. LX Legislatura/Porrúa.  
Montemayor, Carlos. (2007). *La guerrilla recurrente*. México: Debate.

Montesquieu, Charles. (1997). *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa.

Mora-Donato, Cecilia. (1998). *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como órganos de control político*, serie G, Estudios Doctrinales, No. 199. México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Mora-Donato, Cecilia. (2010). “Oposición y control parlamentario en México”, en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 23, julio-diciembre, México: UNAM.

Mora-Donato, Cecilia. (2011). “Instrumentos Constitucionales para el control parlamentario”, en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 4, enero-junio, México:IIJ- UNAM.

Mora-Donato, Cecilia. (2015). *Constitución, Congreso, Legislación y Control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*. México: UNAM, IIJ, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

Morales Moreno Humberto, Encinas Ferrer Carlos, Corona Jiménez Miguel Ángel y Reyes Hernández Miguel Santiago. (2012). *La nacionalización de la banca mexicana como mecanismo de reconfiguración de los grupos económicos*. México: Centro de Estudios Espinoza Yglesias.

Moreno, Pérez, Juan. (2009). *Fobaproa: el costo del rescate bancario, volumen I*, México: Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Moreno, Pérez, Juan. (2009b). *Fobaproa: el costo del rescate bancario, volumen II*, México: Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Morlino, Leonardo. (1986). “Consolidamento Democratico: Definizione e Modelli”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, num. 2, agosto, Italia: Società Italiana di Scienza Politica.

Morlino, Leonardo. (2005). *Democracias y Democratizaciones*, México: Ediciones CEPKOM.

Morlino, Leonardo. (2015). “Transiciones democráticas: entre cuestiones teóricas y análisis empírico”, en *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 39, noviembre, España: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.

Murat, José. (2014). *Pacto por México. De la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Muñoz, Ramírez Gloria. (2003). *20 y 10 el fuego y la palabra*. México: La Jornada Ediciones.

Muñoz, Ramírez Gloria. (2011). “A diez años de la Marcha del Color de la Tierra”, *Ojarasca*, suplemento mensual. Número 167. Marzo. México: La Jornada.

Nacif, Benito. (2006), *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, Documento de Trabajo, núm.185, México: CIDE.

Nacif, Benito, (2006b). “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, Vol. XI, Núm. 1, 1 semestre, México: CIDE.

Navarro, Arredondo Alejandro y Gómez, Macfarland Carla Angélica. (2017). *Estudio sobre las capacidades institucionales de los institutos de investigación parlamentaria a nivel local en México*, Cuaderno de Investigación. México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, LXIII Legislatura.

Nolte, Detlef. (2003). “El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, No. 2. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

O'Donnell Guillermo y Schmitter Philippe. (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell Guillermo, Schmitter Philippe y Whitehead Lawrence (1994), “La liberalización del gobierno autoritario en Brasil”, en O'Donnell Guillermo y Schmitter Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. 2. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

Oikión Solano, Verónica y García, Marta (eds.) (2006) *Movimientos armados en México, siglo XX*, Vol. III. México: El Colegio de Michoacán/CIESAS.

Olmeda, Juan C. y Armesto, María Alejandra. (2013). “México: el regreso del PRI a la presidencia” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm. 1. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ovalle Favela, José. (2007). “La nacionalización de las industrias petrolera y eléctrica”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, núm. 118, enero-abril. México: UNAM, IJJ.

Paoli, Bolio José Francisco (Coord.). (2000). *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

Paoli, Bolio José Francisco. (2000b). “La nueva ley orgánica del Congreso” en *Cuestiones constitucionales*, no. 2, enero-junio. México: UNAM.

Parra, José Francisco. (2008). “Renovación moral y cambio estructural. La persistencia de la crisis en la presidencia de Miguel de la Madrid” en Fowler Will (Coord). *Gobernantes mexicanos II: 1911-2000*, México: Fondo de Cultura Económica.

Patrón, Sánchez Fernando. (2014). “Los Estudios Legislativos en México: una revisión de su evolución, tema y ámbitos de desarrollo” en *Revista Mexicana de Análisis Político Administración Pública*, volumen III, número 2, julio-diciembre. México: Universidad de Guanajuato.

Pedraza Reyes, Héctor. (2008). Apuntes sobre el movimiento armado socialista en México (1969-1974) en *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 17, núm. 34, agosto-diciembre. México: Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Ciudad Juárez.

Pedroza, de la Llave Susana Thalía. (1996). *El control del gobierno: función del Poder Legislativo / Susana Thalía Pedroza de la Llave*. México: INAP.

Pedroza, de la Llave Susana Thalía. (2000). “La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, no. 99, septiembre-diciembre. México: UNAM-IJJ.

Peña, Molina Blanca Olivia. (2014). “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, No. 14, México: SOMEE.

Pérez, Fernández del Castillo Germán. (2008). “José López Portillo: la ruptura del pacto revolucionario” en Fowler Will (Coord). *Gobernantes mexicanos II: 1911-2000*, México: Fondo de Cultura Económica.

Pérez, Germán y Martínez, Antonia (Comps.). (2000). *La Cámara de Diputados en México*. México: FLACSO, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa.

Pérez, Liñan Anibal. (2000). “¿Juicio Político o Golpe Legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”, *América Latina, hoy*, No. 26, Diciembre, Pags: 67-74. España: Universidad de Salamanca.

Peschard, Jacqueline. (2012). “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme, *Los grandes problemas de México, Edición abreviada Vol. IV Política*, México: El Colegio de México.

Pliego, Moreno Iván H. (2009). “El proceso de aprobación de la reforma político-electoral de 2007”, en *Reporte CESOP*, núm. 20, marzo. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LX Legislatura, Cámara de Diputados.

Puente Martínez, Khemvirg. (s/f). “Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea”. Ponencia presentada en el II Congreso de Investigación Multidisciplinaria de la FES Acatlán de la UNAM.

Puente Martínez, Khemvirg. (2005). “A Second Chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalization under divided government”, Paper presented to the British Political Studies Association (PSA) Conference, 4-7 April, University of Leeds, UK; Panel Legislative Studies: Second Chambers in Comparative Perspective.

Puente Martínez, Khemvirg. (2009). “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano” en Luisa Béjar A, (Coord.) *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México: Ed. UNAM-M.A-Porrúa.

Puente Martínez, Khemvirg. (2009b). *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea del Distrito Federal*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Puente Martínez, Khemvirg. (2017). *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)* México: UNAM, Ediciones La Biblioteca.

Rabasa Gamboa, Emilio. (2012). *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Ramírez, Edwin. (2017). “Comisiones de investigación del poder legislativo ¿tiburones sin dientes?, caso Monex” en *Posibilidad Política*, número 16, año 6. México.

Reveles Vásquez Francisco. (2000). “La victoria de Vicente Fox y del Partido Acción Nacional en las elecciones del 2000”, en *Estudios Políticos*, sexta época, No. 24, mayo-agosto: México: FCPyS-UNAM.

Reveles, Vázquez Francisco (coord). (2004). *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*. México: UNAM/Gemika.

Reyes, del Campillo, Juan. (1995). “Las transformaciones del sistema electoral” en *Política y Cultura*, núm. 5, otoño, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Reynoso, Víctor. (2016). *Rupturas en el vértice. Análisis del Partido Acción Nacional a partir de sus principales escisiones o salidas. Desde su fundación hasta 2015*. México: Universidad de la Américas Puebla.

*Relación Cronológica de las Legislaturas de la Cámara de Diputados (1821-2016)*. (2016). Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. LXIII Legislatura. Cámara de Diputados.

Rivera González Hervey. (2018). *Pacto Por México en el Legislativo. ¿Reformas legítimas o acuerdo de élites?* Ponencia para el VI Congreso internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP), agosto. Puebla, Pue.

Rodríguez Araujo, Octavio. (1991). “Elecciones en México (1988-1991)”, en *Estudios Políticos*; Época 3. No. 8. México: FCPyS-UNAM.

Rodríguez, Esteban David. (2015). *Los dueños del Congreso. Historia de dinastías y tráfico de influencias en el poder legislativo mexicano*. México: Planeta.

Rodríguez, Kuri Ariel. (2008). “Los años maravillosos: Adolfo Ruiz Cortines” en Fowler Will (Coord). *Gobernantes mexicanos II: 1911-2000*, México: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, Munguía Jacinto. (2018). *La conspiración del 68 Los intelectuales y el poder: así se fraguó la matanza*, México: Debate.

Romero, Miranda Miguel Ángel. (2012). “El sexenio de Ernesto Zedillo visto desde el presente”, *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, México: UAM-A

Romeo, Valentín. (2012). “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI”, *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

Rouquié, Alain. (2015). “México y el TLCAN, veinte años después”, en *Foro Internacional*, Vol. LV, 2, abril-junio. México: El Colegio de México.

Ruiz, Morales Guillermo y Rocha Arrieta Alberto. (2012). “La reforma al Poder Judicial de 1994, ¿Un golpe de Estado?” en *El Cotidiano*, #172, marzo-abril. México: UAM-A.

Salazar, Luis. (Coord.). 1997. *Elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena.

Sánchez, Dubey Juan Carlos y Mora Beltrán Jorge Armando. (2007). “Política tributaria: evolución y perspectivas”, en Álvarez Arredondo Ricardo (Coord.), *La reforma del Estado en blanco y negro, agenda para la reforma del Estado*. México: Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura del Congreso de la Unión.

Santamaría, Julián. (1994). “El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No- 84, Abril-Junio, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sartori, Giovanni. (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza.

Sierra, Jorge Luis. (2003). *Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. México: UIA, Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez, Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte.

Scherer, Julio y Monsiváis, Carlos. (1999). *Parte de guerra. Tlatelolco 1968. Documentos del general Marcelino García Barragán. Los hechos y la historia*. México: Aguilar (Nuevo Sigo).

Selen, Uffuk and Tarhan, Ahmet Bora. (2015). “Power of the purse perception of voters in turkey and affecting factors.” *Journal of Life Economics*, 2 (2), 1-18. Turkey.

Schiavon, Jorge A. (2006). “La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y posguerra fría”, *Documentos del Trabajo del CIDE*, Centro de Investigación y Docencia Económica: México.

Shugart Matthew Soberg y Carey John M. (1992). *Presidents and assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. USA: Cambridge University Press.

Singer, Sochet Martha. (2006). “Elecciones del 2 de julio de 2006. Datos y cifras”, en *Estudios Políticos*, núm. 9, octava época, septiembre-diciembre. México: FCPyS-UNAM.

Solano Ramírez, Gabino. (2006). “Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo” en *El Cotidiano*, vol. 21, núm.138, julio-agosto, México: UAM-A.

Suárez Camacho Humberto y Mortera Díaz Antonio Rodrigo. (2007). “Reflexiones en torno a la controversia constitucional” en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 17, julio-diciembre. México: UNAM, III.

Tello, Carlos. (2010). “Notas sobre el desarrollo estabilizador”, en *Economía Informa*, núm. 364, julio-septiembre. México: Facultad de Economía-UNAM.

Tépach, Marcial Reyes. (2003). *Análisis Estadístico de la elección de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en México*. México: Cámara de Diputados Servicio de Investigación y Análisis, Dirección General de Servicios de Biblioteca, División de Economía y Comercio.

Terán Bobadilla, Andrea. (2015). *Análisis histórico de la nacionalización de la Comisión Federal de Electricidad y sus implicaciones políticas y económicas para México*, Terceras Jornadas. México: Asociación Mexicana de Historia Económica.

Torres, Blanca. (2010). *De la guerra al mundo bipolar*. Volumen 7. México: El Colegio de México.

Torres, Ruiz René. (2014). México y su nueva reforma político electoral. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, No. 14. México.

Tuñón, Pablos Enriqueta. (1998). “Los movimientos de las mujeres en pro del sufragio en México, 1917-1953”, en *Sotavento, Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, verano, v. 2, no. 4. Universidad Veracruzana: México.

Ulloa, Padilla Odilia. (2017). “Reforma de pensiones en México: diseño, promesas y evidencias”, *El Cotidiano*, núm. 204, julio-agosto. México: UAM-A.

Ugalde, Luis Carlos. (2000). *Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*. México: Cámara de diputados LVII legislatura/ Miguel Ángel Porrúa.

Ugalde, Luis Carlos. (2000b). *The Mexican Congress: old player, new order*, Washington: Center of Strategic and International Studies.

Ugalde, Luis Carlos. (2018). *La Negociación Política del Presupuesto 1997-2018*. México: Integralia.

Valadés, Diego. (1998). *El control del poder constitucional*. México: UNAM.

Valdés, Zurita Leonardo, (2010). “Pluralismo y reformas electorales: los motores del cambio político en México” en *Instituto Federal Electoral, 20 años*, Coordinado por el Centro para el Desarrollo Democrático, IFE: México.

Valdés, Zurita Leonardo. (2017). *Las consecuencias políticas de las reformas electorales 1978-1991*, Volumen I, México: FCE.

Valencia Escamilla, Laura. (2006). “Selección partidaria de candidatos y perfil de las carreras políticas de los legisladores en México.” *El Cotidiano*, 21(138). México: UAM-A.

Valencia Escamilla, Laura. (2006b). “Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo” en *Sociológica*, vol. 21, núm. 62, septiembre-diciembre. México: Universidad Autónoma Metropolitana

Valencia, Escamilla Laura. (2016). *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*. México: Siglo XII Editores.

Valencia Escamilla, Laura. (2018). “Cambio institucional, congresos y procesos de transición y consolidación democrática en América Latina”. En Brenna E. Jorge y Carballo E. Francisco (Coords.) *América Latina: de ruinas y horizontes. La política de nuestros días, un balance promisorio*. México: UAM-X, Bonilla Artigas Editores.

Vasconi, Tomás Amedo. (1986). “Argentina y Brasil: perspectivas de dos procesos de transición democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 48, No. 3, Jul-Sep., México: UNAM.

Weldon A, Jeffrey. (1997). “The political sources of *presidencialismo* in México”. En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart Eds, Cambridge University Press: United States of America.

Weldon A, Jeffrey. (2007). “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”. En Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (Comps.). (2002) *Presidencialismo y Democracia en América Latina* (pp. 175-212). Buenos Aires: Paidós.

Woldenberg, José. (1990). “Saldos y retos de la oposición partidista”, en *Estudios Políticos*, Época 3, Número 4, México: UNAM.

Zapata, Francisco. (2010). “Movimientos sociales y conflicto laboral en el siglo XX”, en Ilan Bizberg y Francisco Zapata, *Los grandes problemas de México, Vol. VI*. México: El Colegio de México.

Zazueta Aguilar Humberto, Tórrez-Osorno Joaquín y Cristina Hardaga Fernández. (2009). *La guerra sucia en México y el papel del Poder Legislativo*, México: Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura.

Zepeda, Bustos Carmen Silvia. (2012). “Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo”, en *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, México: UAM-A.

Zúñiga Urbina, Francisco. (2009). “Los dilemas actuales de la función legislativa: el Congreso Nacional y su problemática centralidad-funcionalidad”, Vol. 71. *Revista de Derecho Público*. Chile: Universidad de Chile.

Diario Oficial de la Federación 13/06/2014

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=57>

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=3>

[https://elpais.com/internacional/2016/05/12/actualidad/1463015345\\_730062.html](https://elpais.com/internacional/2016/05/12/actualidad/1463015345_730062.html)

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1000/1000827.pdf>

[https://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes\\_federales/refcns/pdfsrcs/34.pdf](https://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/34.pdf)

[https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/068%20-%2022%20DIC%201969.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/068%20-%2022%20DIC%201969.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX\\_LEG/2R2A/junio29/b.htm](http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX_LEG/2R2A/junio29/b.htm)

<https://www.jornada.com.mx/2006/02/01/index.php?section=politica&article=003n1pol>

<https://www.jornada.com.mx/2006/09/02/index.php?section=politica&article=003n1pol>

<https://www.jornada.com.mx/2006/12/02/index.php?section=politica&article=003n1pol>

[http://www.buendiaylaredo.com/encuestaspublicas\\_detalle.php?idpublicacion=210](http://www.buendiaylaredo.com/encuestaspublicas_detalle.php?idpublicacion=210)

<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4366>

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4032/reelecci%c3%b3n%20consecutiva%20local-Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

[https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf)

[https://elpais.com/internacional/2012/09/09/mexico/1347225880\\_069679.html](https://elpais.com/internacional/2012/09/09/mexico/1347225880_069679.html)

<https://www.jornada.com.mx/2014/11/26/politica/016n1pol>

[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)

[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/109%20-%2015%20DIC%201986.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/109%20-%2015%20DIC%201986.pdf)

[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/127%20-%2003%20SEP%201993.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/127%20-%2003%20SEP%201993.pdf)

[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/131%20-%2019%20ABR%201994.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/131%20-%2019%20ABR%201994.pdf)

[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf)

[http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod\\_diar io=209675](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod_diar io=209675)

[http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod\\_diar io=209675](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod_diar io=209675)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_136\\_22ago96\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf)

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020430-IV.html>

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref10\\_24jun02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref10_24jun02.pdf)

[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/236](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/236)

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref11\\_31dic03.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref11_31dic03.pdf)

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/jun/Cofipe.doc>

[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/178%20-%2013%20NOV%202007.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/178%20-%2013%20NOV%202007.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_178\\_13nov07\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)

[https://www.senado.gob.mx/comisiones/reforma\\_estado/proceso.php](https://www.senado.gob.mx/comisiones/reforma_estado/proceso.php)

[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-13-1/assets/documentos/Dictamen\\_reforma\\_politica.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-13-1/assets/documentos/Dictamen_reforma_politica.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216\\_DOF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOF_10feb14.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216\\_DOF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOF_10feb14.pdf)

<https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/acciones.aspx>

[http://sitlxxiii.diputados.gob.mx/Caratula\\_Lineas\\_ELEC.pdf](http://sitlxxiii.diputados.gob.mx/Caratula_Lineas_ELEC.pdf)

<https://dle.rae.es/telecomunicaci%C3%B3n>

[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/076\\_DOF\\_11jun13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/076_DOF_11jun13.pdf)

[https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)