



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE PUEBLA**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

TEMA:

**LAS MINORÍAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO DEL
ESTADO DE TLAXCALA. UNA PROPUESTA DE
REDISEÑO INSTITUCIONAL**

PRESENTA:

LIC. GISELA SANTACRUZ SANTACRUZ

ASESOR:

DR. SAMUEL TOVAR RUÍZ

NOVIEMBRE 2017

Agradecimientos

Al claustro de catedráticos y al personal administrativo por el profesionalismo y rigor en cada clase. Su compromiso con la formación académica se refleja en las generaciones comprometidas en ejercerse en la libertad del pensamiento y la congruencia entre las ideas y la acción pública.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I división y equilibrio de poderes en México.....	6
1.1 Antecedentes históricos del Poder Legislativo	6
1.2 La relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en México	16
1.3 Teoría y realidad del presidencialismo en México	27
1.4 Formación del Sistema Hegemónico.....	61
1.4.1 Maximato	62
1.4.2 La formación del Partido Hegemónico.....	64
1.4.3 Calles y el PNR.....	65
1.4.4 Sistema electoral de mayoría simple y sistema de partido hegemónico (1946-1964).....	68
1.4.5 La ley electoral de 1946	68
1.4.6 Marco económico e histórico	70
1.4.7 La integración de la Cámara de Diputados tras la reforma de 1946	73
1.4.8 La “crisis” de la reforma de 1946	75
1.4.9 Diputados de partido con sistema hegemónico (1964-1977)	77
1.4.10 La crisis de las reformas electorales de 1963	79
1.4.11 Sistema mixto hegemónico (1977-1988)	81
1.4.12 La reforma electoral de 1977	82
1.4.13 La crisis electoral de 1988	87
1.4.14 Sistema pluripartidista.....	89
1.4.15 La reforma de 1996.....	90
1.4.16 Modificaciones posteriores a la ley electoral.....	96
1.4.17 La actualidad en materia electoral	97
1.5 Federalismo legislativo y democracia.....	104
1.6 Las limitaciones de la carrera parlamentaria en México.....	113
Capítulo II La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Estado de Tlaxcala.....	121

2.1 La relación Ejecutivo y Legislativo	121
2.2 Alternancia política en los poderes Ejecutivo y Legislativo	130
2.3 Poder Legislativo y representación ciudadana	143
2.4 De la hegemonía a la pluralidad legislativa	151
Capítulo III Legalidad y legitimidad: Comportamiento orgánico del Poder Legislativo y democracia	164
31 Diseño institucional del Poder Legislativo en el Estado de Tlaxcala.	164
32 Sistema de mayorías en el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala	173
33 El legislador tlaxcalteca y su pertenencia a la clase gobernante	179
Conclusiones	184
Primera conclusión	184
Segunda conclusión	188
Tercera conclusión	193
Cuarta conclusión	197
Fuentes Citadas	214
Fuentes consultadas	222

Marco Teórico

-Límites Espaciales: Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

-Límites Teóricos: parlamentarismo, ciencia política, teoría de las élites, sistema de partidos políticos, democracia, constitucionalismo, debate, presidencialismo, ciudadanía y sistema electoral.

-Límites Temporales: 1992-2012

ABREVIATURAS

- CIPEET: Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala
- CFE: Comisión Federal Electoral
- COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- IFE: Instituto Federal Electoral
- INE: Instituto Nacional Electoral
- INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- LFOPPE: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
- LGIFE: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- LGPP: Ley General de Partido Políticos
- LGBTTI: Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersexual.
- PAC: Partido Alianza Ciudadana
- PAN: Partido Acción Nacional
- PADN: Partido Acción Democrática Nacionalista
- PANAL: Partido Nueva Alianza
- PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- PC: Partido Comunista
- PCM: Partido Comunista Mexicano
- PDM: Partido Demócrata Mexicano
- PMNR: Partido Movimiento Nacionalista Revolucionario
- PNR: Partido Nacional Revolucionario
- PRD: Partido de la Revolución Democrática
- PPS: Partido Popular Socialista
- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- PRM: Partido de la Revolución Mexicana

- PJS: Partido Justicia Social
- PS: Partido Socialista
- PST: Partido Socialista de los Trabajadores
- PT. Partido del Trabajo
- PVEM: Partido Verde Ecologista de México
- SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación
- TRIFE: Tribunal Federal Electoral
- UGOCCM: Unión General de Obreros y Campesinos de México

TABLAS, IMÁGENES Y GRÁFICAS

Tabla 1. Cámara de Diputados 1997

Tabla 2. Cámara de Senadores año 2000

Tabla 3. Formas clásicas de gobierno

Tabla 4. Tipología de Estado y forma de gobierno

Tabla 5. Pluralidad en la Cámara de Diputados y mayorías parlamentarias 1946-1961

Tabla 6. Pluralidad en la Cámara de Diputados y mayorías parlamentarias 1964-1976

Tabla 7. Pluralidad en la Cámara de Diputados y mayorías parlamentarias 1979-1988

Tabla 8. Pluralidad en la Cámara de Diputados y mayorías parlamentarias 1988-1997

Tabla 9. Pluralidad en la Cámara de Diputados y mayorías parlamentarias 1997-2015

Tabla 10. Órganos de gobierno, procedimiento y fundamentación en el Congreso del Estado de Tlaxcala

Tabla 11. LIII Legislatura del Estado de Tlaxcala

Tabla 12. LIV Legislatura del Estado de Tlaxcala

Tabla 13. LV Legislatura del Estado de Tlaxcala

Tabla 14. LVI Legislatura del Estado de Tlaxcala

Tabla 15. LVII Legislatura del Estado de Tlaxcala

Tabla 16. LVIII Legislatura del Estado de Tlaxcala

Tabla 17. LIX Legislatura del Estado de Tlaxcala

Tabla 18. LX Legislatura del Estado de Tlaxcala

Tabla 20 Titulares del Poder Ejecutivo en Tlaxcala

Tabla 21. Órganos de Gobierno del Congreso del Estado de Tlaxcala.

Tabla 22. La clase política en Tlaxcala

Tabla 23. Actos y procesos legislativos en el Congreso del Estado de Tlaxcala

Tabla 24. Propuesta de reforma constitucional para garantizar la inclusión de las minorías legislativas

IMÁGENES

Imagen 1. Modelo de división de poderes con subordinación al Poder Ejecutivo

Imagen 2 Modelo de división de poderes con equilibrio entre el Poder Ejecutivo y Legislativo

GRÁFICAS

Grafica 1. Mayoría hegemónica en las LIII, LIV, LV Legislaturas del Congreso del Estado de Tlaxcala

Grafica 2. Congreso del Estado de Tlaxcala 1999-2012

Grafica 3. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LIII Legislatura

Grafica 4. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LIV Legislatura

Grafica 5. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LV Legislatura

Grafica 6. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LVI Legislatura

Grafica 7. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LVII Legislatura

Grafica 8. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LVIII Legislatura

Grafica 9. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LIX Legislatura

Grafica 10. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LX Legislatura

Introducción

Para la política contemporánea el estudio Local adquiere cada vez más importancia. La transición política resulta difícil de interpretar sin mirar los gobiernos Locales y analizar las formaciones electorales, así como cambios, que allí se den. Es cierto que el Partido Revolucionario Institucional se presenta como un caso excepcional y único de sistema hegemónico; empero, es importante la observación de los procesos estatales para entender las organizaciones políticas, sucesiones en el poder, intereses políticos, transiciones, grupos fácticos de poder, cacicazgos y el arbitraje entre estos intereses.

El presente estudio del Poder Legislativo en Tlaxcala permite comprender lo que fue el PRI clásico: Ejecutivo y sistema del partido hegemónico. Dominio que permeó en la entidad para consolidar las bases de la cultura política estatal, las instituciones, la burocracia y las distintas características que fue tomando el sistema de competencia electoral. Hay que remarcar que el sistema hegemónico fue boyante mientras evitó las salidas, cuando consolidó una norma, uso y costumbre institucional, marcada de forma popular con el lema “Dentro del PRI todo, sin el PRI nada”. El partido hegemónico creó dos matices funcionales para alcanzar su propia legitimidad: por un lado el de la representatividad (corporativismo) y por el otro el de la categoría de funcionalidad al ámbito externo (Eficacia Gubernamental).

El sistema de partidos políticos que se instauró en la época posrevolucionaria a nivel nacional fue uno de partido hegemónico que

monopolizó el poder de la política nacional y que toleraba la existencia de contendientes que no representaban una competencia susceptible de triunfos. La existencia de alguna competencia se limitó a un segundo término y con poco o nulo poder político electoral. Por varias décadas los partidos no fueron ni los instrumentos para realizar políticas públicas ni los representantes de intereses de sectores o grupos sociales.

Tlaxcala fue, como otras entidades de la república, un Estado gobernado por el priismo más característico del régimen posrevolucionario. Un gobernador sometido al centro político del país; pero, capaz de someter a la clase política de su entorno así como al resto de las instituciones estatales. De los vínculos presidenciales dependía la gobernabilidad interna, si el gobierno local resultaba eficiente se permitía una réplica del presidencialismo autoritario a nivel particular. Los estados también experimentaban la indivisión de poderes, el corporativismo, la desventaja electoral y todas las virtudes del Partido Oficial. La institución de control más importante se representaba en el gobierno estatal.

Las primeras oleadas de alternancia política en el Poder Ejecutivo estatal beneficiaron a Tlaxcala. Desde 1998 el modelo de la alianza polipartidista pragmática se ha empleado como mecanismo de coalición dominante en el ámbito electoral, este modelo es aplicado en las elecciones a gobernador y demuestra que, para poder llegar a la alternancia, es necesario la participación y asociación de diferentes partidos políticos. Se logra entender por coaliciones políticas en un contexto general, la asociación de partidos políticos con un mismo objetivo. Las coaliciones políticas fueron sucediendo a nivel nacional demostrando un impacto al momento de medir la fuerza contra el partido hegemónico.

Cuando se va analizando la alternancia política las externalidades son marcadas por diferentes rasgos y no solamente la formación de una coalición anti-hegemónica. El momento interno y externo que vivía el PRI, las formaciones políticas en otros Estados y el trasfuguismo político de candidatos y con ellos de grupos de poder que permiten un control de las elecciones, hicieron su aportación en el realineamiento electoral, el cambio político y las alternancias en el gobierno estatal y municipal.

Con todo ello, es importante mencionar que determinadas prácticas e instituciones informales del partido hegemónico no han terminado. Las alternancias y competitividad electorales, no se han traducido en prácticas democráticas y gobernabilidad responsable. Por el contrario, en cada sexenio se observa la construcción de un gobierno estatal fuerte que somete a los poderes institucionales y que trata de revivir, a nivel local, el autoritarismo Ejecutivo. Es representativo del fenómeno el papel del Poder Legislativo en donde, un grupo de legisladores adictos al personaje del gobernador, someten gran parte de la institucionalidad y función de la Legislatura local. Gobernadores de distintas filiaciones partidistas, subyugan a los Congresos de los estados, generan corrupción y se empoderan como barones feudales en contraposición al republicanismo que la democracia exige. Se diluye la representación política, las ideologías, los proyectos de gobierno, la ciudadanía, etc., para dar paso a carreras políticas personalísimas donde el gobernador en turno emplea todos los recursos para hacer brillar su persona. El Ejecutivo Estatal usa facultades metaconstitucionales para conminar a los actores políticos a no disputarle la distribución política, económica y social del poder. Cuando algún ente irrita al gobierno; entonces, las instituciones se vuelven en su contra confundiendo la

governabilidad con la represión. Las diferencias entre el Ejecutivo y Legislativo, en muchas ocasiones, constituyen chantajes más que señalamientos pertinentes sobre políticas públicas, presupuestos o proyectos de ley; incluso, los principales legisladores vienen a ser los representantes del Poder Ejecutivo. La participación del Poder Judicial es insuficiente.

Debido a los realineamientos partidistas se ha generado diversas alternancias en el gobierno estatal de Tlaxcala. La hegemonía de un partido o coalición se transforma en volátil. Empero, aún no llega una gobernabilidad democrática basada en la división de poderes y la convocatoria social legítima de una ciudadanía participativa.

La idea principal del presente estudio considera que, dentro de la construcción democrática en Tlaxcala, juega un papel significativo el Poder Legislativo. Para evitar la construcción de gobiernos Locales autoritarios y corruptos, así como la implementación de políticas públicas que no benefician a la sociedad y generan empobrecimiento y clientelismo en el largo plazo, es necesario recuperar el papel sistémico del Poder Legislativo. Por tal razón, la hipótesis del trabajo afirma: la protección de las minorías legislativas en el Congreso Estatal mediante el rediseño institucional del Poder Legislativo a través de una reforma constitucional y a la legislación secundaria constituyen un paso fundamental en la protección de las minorías.

Las minorías legislativas incentivan la participación para permitir procesos de gobernabilidad democrática, al tiempo de que se responsabilizan de su actuación a los electores. Mientras no se incentive y

proteja la participación de las minorías políticas, sobre todo en los poderes legislativos, las bondades de la división de poderes no permitirán la consolidación democrática que está más allá de los recursos procedimentales que las elecciones limpias y competitivas ofrecen.

El presente trabajo está compuesto por dos apartados. La primera parte ahonda en una discusión histórica-jurídica de la función legislativa en el presidencialismo así como la evolución del sistema político mexicano. En la segunda parte se observa la historia política contemporánea de la transición democrática en el Estado de Tlaxcala y se explica la forma en que, no obstante la competencia electoral, alternancias y realineamientos, se podría contribuir a la consolidación democrática con una visión diferente del Congreso Local y las minorías políticas. Finalmente, las conclusiones evalúan la prospectiva de la democracia en el Estado de Tlaxcala.

Capítulo I División y equilibrio de poderes en México

1.1 Antecedentes históricos del Poder Legislativo

El movimiento de Independencia de 1810 constituye el acontecimiento más representativo para los prolegómenos del Poder Legislativo en México. La lucha por abolir la opresión de la corona española y afianzar los postulados ideológicos de los independentistas, representa el primer paso para la transición de la monarquía española a la construcción incipiente de una república constituida de forma federada.

Las Cortes de Cádiz iniciaron sus trabajos el 24 de septiembre de 1810, tan solo unos cuantos días después del inicio del movimiento que encabezó el cura Miguel Hidalgo. Dichas Cortes simbolizaron el espacio donde las ideas liberales y republicanas encontraron asilo. Dos años más tarde es la voz de Miguel Ramos Arizpe la que logra el reconocimiento de las diputaciones provinciales. Durante los debates celebrados en Cádiz resaltan los argumentos que exponen el cansancio de más de 300 años de dominación, el legítimo reclamo de la independencia arrebatada y la defensa a la autodeterminación.

Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón de 1813 exponen por su parte, las convicciones liberales de la época. La evocación de la república como una forma de gobierno alterna al poder centralista ejercido por la monarquía, representa la exposición de motivos más importante para señalar la claridad de sus objetivos jurídicos y políticos. El Congreso de Anáhuac aglutina las ideas extraídas de los enciclopedistas,

para lograr los razonamientos que justifican los principios de: libertad, igualdad y fraternidad. Los Sentimientos de la Nación proclaman la libertad y la autonomía de toda América, seguramente el único elemento que llama la atención ante su contenido de avanzada, es el hecho de que proclame a la religión católica como oficial y única¹.

México inicia su vida independiente el 8 de noviembre de 1821 con un régimen administrativo que subsiste hasta 1824 y que estaba integrado por Secretarías de Estado, el Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina y el Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos. La dictadura de Iturbide genera las circunstancias que llevan a debatir sobre la pertinencia del federalismo y un régimen constitucional. Las posturas antagónicas en favor de un poder centralizado evocando la figura del monarca y otros defendiendo el ideal republicano y federal serán las constantes en el siglo XIX. De esta forma se desencadenan dos acontecimientos determinantes para el diseño constitucional del país que surge en ese momento: el Acta Constitutiva de la Federación aprobada el 4 de enero de 1824 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de octubre de ese mismo año.

Dichos acontecimientos no solo son el resultado de la Guerra de Independencia, sino que muestran el diseño de un país que nacía apostando en favor de la unidad civil, de señalar que el poder tiene límites, que las instituciones deben tener atribuciones definidas en la ley y que los contrapesos, la legalidad y la legitimidad, resultan indispensables para toda

¹ Uvalle, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, UAEM, México, 1997, p.16.

nación que busque que la igualdad y la libertad abarquen los espacios del derecho y la política.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 señalaba *“ARTÍCULO 4º. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”*² de esta forma el texto constitucional obligaba a la organización tripartita del poder. A diferencia de los antecedentes señalados en las Cortes de Cádiz, el Poder Legislativo que nace en 1824 es de tipo bicameral, siendo una cámara constituida por diputados la otra por senadores.

La Cámara de Diputados se integraba por representantes electos por los ciudadanos de los Estados; para ese momento el país de acuerdo al artículo 5º constitucional se integraba por los estados de: Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas y, los territorios de Alta California, Baja California, Colima, Santa Fe de Nuevo México y se señalaba que una ley constitucional debería definir el carácter de Tlaxcala. Para el número de legisladores que deberían integrar la Cámara de Diputados el texto constitucional dictaba lo siguiente:

“ARTÍCULO 10. La base general para el nombramiento de diputados será la población.

ARTÍCULO 11. Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El

² Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Oscar y Pérez Portilla, Karla (Comp.). Constituciones históricas de México, UNAM, Porrúa, México, 2002, p.310.

Estado que no tuviere esta población, nombrará, sin embargo, un diputado.

ARTÍCULO 12. Un censo de toda la federación, que se formará dentro de cinco años, y se renovará después cada decenio, servirá para designar el número de diputados que corresponda a cada Estado. Entre tanto se arreglarán éstos, para computar dicho número, a la base que se designa el artículo anterior, y al censo que se tuvo presente en la elección de diputados para el actual congreso.

ARTÍCULO 13.- Se elegirá así mismo en cada Estado el número de diputados suplentes que corresponda, a razón de uno por cada tres propietarios, o por una fracción que llegue a dos. Los Estados que tuvieren menos de tres propietarios, elegirán un suplente.

Artículo 16.- En todos los estados y territorios de la federación se hará el nombramiento de diputados el primer domingo de octubre próximo a su renovación, debiendo ser elección indirecta.³

En cuanto a la elección de senadores el texto constitucional señalaba las siguientes reglas:

“ARTÍCULO 25. El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus Legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

ARTÍCULO 26. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán a fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

³ Carbonell, Cruz y Pérez, Op. Cit., p. 311.

ARTÍCULO 28. Para ser senador se requieren todas las cualidades exigidas en la sección anterior para ser diputado, y además, tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos.

ARTÍCULO 32. La elección periódica de senadores se hará en todos los estados en un mismo día, que será el 1º de Septiembre próximo a la renovación por mitad de ellos.

Revisando a literalidad el texto constitucional de 1824 podemos observar que se desprenden los siguientes elementos en cuanto a la integración y diseño del Poder Legislativo:

1.- La definición como república que lleva a la organización tripartita del Poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

2.- El principio de representación aparece por primera vez en el texto constitucional que da origen a México como nación.

3.- El Poder Legislativo se organiza de forma bicameral.

4.- La representación se aplica como principio rector y de legalidad para la instalación de cada cámara exigiéndose la presencia del cincuenta por ciento más uno para que pueda procederse a la apertura de cada periodo legislativo.

5.- El quórum solicitado para la instalación de cada Cámara legislativa también prevalece para la apertura de cada sesión.

El incipiente diseño constitucional que se genera en 1824 se presenta con una intención claramente definida, que consiste en limitar al Poder Ejecutivo por los antecedentes experimentados por la monarquía. La república como forma de gobierno representa la posibilidad de limitar

mediante la representación del pueblo en la cámara de diputados, el poder omnipotente del monarca, que resultaría simbolizado en el Poder Ejecutivo. Sin el Poder Legislativo el Ejecutivo ejercería un poder absoluto.

La polarización entre las corrientes conservadora y liberal generó años más tarde un nuevo espacio de combate ideológico, atrincherado en el objetivo de revisar los contenidos de la Constitución de 1824. El afán centralista de los conservadores y el espíritu federalista de los liberales abrieron un nuevo espacio de debate que concluyó el 4 de enero de 1835 con la publicación de las bases constitucionales, que prescribieron la vigencia de la Constitución de 1824.

El 30 de diciembre de 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, las cuáles sustituían a la Constitución liberal del 24. El triunfo de los conservadores se hacía presente en la segunda de estas leyes a través de la “*ORGANIZACIÓN DE UN SUPREMO PODER CONSERVADOR*”⁴ el cuál poseía poderes superiores a los de la república. Por encima de los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se colocaba el poder conservador con una serie de facultades que le permitían retomar la identidad monárquica perdida en 1824. El texto de dicha Ley Constitucional establecía:

ARTÍCULO 1. Habrá un Supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez el

⁴Uvalle, Op. Cit., p. 16.

que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo.

Las atribuciones que la Segunda Ley Constitucional otorgaban al Supremo Poder Conservador consistían en:

ARTÍCULO 12. Las atribuciones de este Supremo Poder, son las siguientes:

1º. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución y le exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia o parte de los miembros del Poder Legislativo en representación que firmen diez y ocho por lo menos.

2º. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo está declaración dentro de cuatro meses, contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

3º. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos Poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al Tribunal respectivo, para que, sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

4º. Declarar por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral, del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.

5º. Suspender a la Alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos Poderes Supremos, cuando desconozca a alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

6.- Suspender hasta por dos meses, a lo más, las sesiones del Congreso General, o resolver se llame a ellas a los suplentes por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo.

7.- Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres Poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

8.- Declarar excitado por el Poder Legislativo previa iniciativa de alguno de los otros dos Poderes, cuál es la voluntad de la Nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

9º. Declarar, excitado por la mayoría de las Juntas departamentales, cuando está el Presidente de la República en el caso de renovar todo el Ministerio por el bien de la nación.

10º. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

11º. Calificar las elecciones de los senadores.

12º. Nombrar el día 1º de cada año, diez y ocho letrados, entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, en el caso, y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

La concentración de poder que se exhibe muestra la añoranza por la monarquía y la supeditación de la república. La subordinación de los tres poderes ante el Supremo Poder Conservador es el triunfo temporal de los conservadores ante los liberales. Debe destacarse que a pesar de ello el Poder Legislativo continúa con su diseño bicameral y sus facultades no son rediseñadas, sino subordinadas a este cuarto poder que surge de la Segunda Ley Constitucional.

Para 1857 la Constitución de corte liberal genera un rediseño institucional y político en el Poder Legislativo. Tras el retroceso generado en 1835-1836, la Constitución considerada como icono del pensamiento liberal del siglo XIX, presenta una transición importante. Se suprime la Cámara de senadores y con ello México presenta un Poder Legislativo de tipo unicameral. El 18 de septiembre de 1856 se extingue la Cámara de Senadores y reaparecerá en la escena política nacional dieciocho años más tarde el 16 de septiembre de 1875.

La configuración del Poder Legislativo que se genera con la Constitución de 1857 se concentra en los siguientes artículos:

**CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ARTÍCULO 1. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben

respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

ARTÍCULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

ARTÍCULO 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

ARTÍCULO 51. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

ARTÍCULO 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

ARTÍCULO 53. Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado.

ARTÍCULO 60. El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.

ARTÍCULO 61. El Congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado

por la ley compete a los ausentes, bajo las penas que ella designe.

La constitución de 1857 muestra un Poder legislativo de tipo unicameral. La Cámara de senadores es considerada como un medio inmoral e ilegítimo para la representación de los Estados de la federación. Francisco Zarco diputado constituyente, periodista y cronista del debate de la Constitución del 57 se consolidó como el más férreo defensor de la Cámara de Senadores y con ello del sistema Bicameral para México.

Sin la presencia del Supremo Poder Conservador y con un poder unicameral para la representación del pueblo, con la presencia primigenia de derechos fundamentales para el hombre y con el precepto de la voluntad popular, la Constitución de 1857 representa un texto que permite comprender la debilidad de los poderes de la federación y la significación primaria del concepto de la representación popular.

1.2. La relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en México

En un sistema como el que propusiera Montesquieu y el cual fuera adoptado por numerosos países, el ejercicio del poder recae en diferentes instituciones (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); cada una de las cuales, además de cumplir con funciones específicas, frena y vigila la actuación de los demás.

Tratándose de los poderes Ejecutivo y Legislativo en México, la relación ha estado llena de vaivenes en nuestros dos siglos de historia. Sin

embargo, tras el fin del movimiento revolucionario iniciado en 1910, el Legislativo ha ido ganando terreno al momento de vigilar, fiscalizar, aprobar u obstruir las actividades presidenciales y del gabinete.

A propósito de las facultades del Legislativo y del Ejecutivo respecto al otro, la Constitución de 1917 señalaba las siguientes:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

IX.- Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXVIII.- Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXIX.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXX.- Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.”

Más adelante aborda las atribuciones del Ejecutivo encarnado en la figura presidencial:

“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV.- Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX.- Conceder patentes de curso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

XI.- Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.”

Si bien la Carta Magna ha reconocido, desde el principio, importantes atribuciones al Legislativo y le reconoce facultades para el control de las actividades del Ejecutivo, la realidad durante mucho tiempo ha sido distinta. No obstante lo señalado por la ley, el régimen de partido único que rigió la política mexicana durante gran parte del siglo XX sometió al Congreso a la voluntad del Presidente de la República; con lo que las reformas o propuestas enviadas por él, solían ser aprobadas sin mayor discusión.

Lo mismo ocurriría con los informes anuales de gobierno presentados por el presidente bajo mandato de ley; mismos que los diputados se limitarían a escuchar hasta 1988, cuando se rompe el protocolo tradicional y se genera la primera interpelación colectiva de diputados de oposición en un informe. Arrebatándose la palabra y pronunciando discursos y frases desde sus curules, los diputados expresaban su repudio no solo al informe del

entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, sino también a los resultados de la elección de ese mismo año.

Con la reforma de 1977 se permitió el acceso de grupos y movimientos minoritarios al Congreso con la figura de diputados plurinominales. Más tarde, en 1986, la representación en la Cámara de Diputados aumenta a doscientos legisladores plurinominales, cifra que continúa hasta nuestros días. Pese a esta reforma y a que, en primera instancia, podría considerarse que el poder del Ejecutivo se vería debilitado por contar con nuevas voces en contra; la realidad fue que el PRI continuó teniendo una mayoría avasallante en las Cámaras. Las minorías y oposición al mismo tiempo, jugaban un rol eminentemente simbólico, ya que su argumentación no era tomada en cuenta y resultaba imposible considerar un escenario en el que ganaran alguna votación.

En 1996, se aprobó la reforma que incluiría a senadores plurinominales (treinta y dos), mismos que en 1997 serían electos por un periodo extraordinario de tres años y que complementarían a los noventa y seis que habían sido electos en 1994 por principio de mayoría y segunda minoría; conformando la cifra actual de ciento veintiocho senadores.

Esta reforma, a decir del texto de Romeo Valentín: *El proyecto político de Ernesto Zedillo Ponce de León y su relación con el PRI*, le restó al presidente mucha simpatía al interior de su partido debido a que abría la posibilidad de terminar con su hegemonía. Hecho que sería consumado tres años después con el ascenso del PAN a la presidencia. No fue sino hasta

1997, que el partido en el gobierno pierde la mayoría en la Cámara Baja, quedando los escaños de la siguiente manera:

Cámara de Diputados ⁵		Legisladores
Partido en el Gobierno	Partido Revolucionario Institucional	239
Oposición	Partido Acción Nacional	121
	Partido de la Revolución Democrática	125
	Partido del Trabajo	7
	Partido Verde Ecologista de México	8
Total		500

Tabla 1 Cámara de Diputados año 1997

Por su parte, la elección de treinta y dos senadores plurinominales que se sumarían a los noventa y seis electos en 1994 y que culminarían el periodo comprendido hasta el año 2000, quedó de la siguiente manera:

Cámara de Senadores ⁶		Legisladores
Partido en el gobierno	Partido Revolucionario Institucional	13
Oposición	Partido Acción Nacional	9
	Partido de la Revolución Democrática	8
	Partido del Trabajo	1

⁵ Becerra, Ricardo. La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas, Cal y Arena, México, 2001.

⁶ Ibidem...

	Partido Verde Ecologista de México	1
Total		32

Tabla 2 Cámara de Senadores año 2000

A pesar de que en el Senado el PRI permaneció con mayoría absoluta, ya no contaba con los dos tercios de la asamblea para hacer pasar las iniciativas; por lo tanto fue necesario establecer alianzas, entablar negociaciones y tratar de sumar votos de otros partidos para lograr los objetivos.

No obstante las nuevas condiciones políticas en el país, y considerando que ahora varios sectores al interior de su partido habían dejado de apoyarlo en respuesta a la reforma política que debilitaría su poder y en respuesta a otras reformas que afectaban a los sectores tradicionales que lo conformaban, Zedillo logró conjuntar el apoyo de los otros partidos para hacer pasar sus propuestas.

Es entonces cuando puede empezar a hablarse de una verdadera oposición a los, hasta el momento, inapelables designios del presidente. Tiempo después, con la transición del partido al frente del gobierno, el papel del Legislativo comienza a consolidarse como un contrapeso real para los otros Poderes de la Unión, especialmente para el Ejecutivo.

En el año 2000, por primera vez en setenta años el PRI pierde la elección presidencial y es el Partido Acción Nacional quien accede al Poder Ejecutivo con Vicente Fox Quesada. En ese mismo año, las Legislaturas de

ambas Cámaras quedaron sin que privara la mayoría de algún partido. A pesar de esto, el PRI siguió siendo la primera minoría en ambos escenarios. La transición a la democracia se concentró en la generación de profundas reformas electorales, con el único propósito de garantizar equidad en las contiendas, sin embargo, debe observarse que la inclusión de las minorías se desarrolló en un contexto en donde Jesús Reyes Heróles buscó generar una “imagen” de pluralidad en el Poder Legislativo, por lo que la integración de las minorías no fue bajo condiciones normativas que materializaran su participación en el proceso de la toma de decisiones. El cambio fue de forma y no de fondo, la integración de las oposiciones fue para la elite en el poder, una concesión en la que no arriesgaron la dominación autoritaria que ejercían contra el Poder Legislativo. La reforma de 1977 integró la pluralidad, pero no presentó mecanismos que hicieran posible de forma material o sustantiva, que las minorías parlamentarias se ejercieran como un contrapeso interno ante la subordinación de los diputados del Partido Revolucionario Institucional, para así fortalecer el principio de separación y equilibrio de poderes.

Ese sexenio se caracterizó por una fuerte tensión entre ambos poderes, debido a la fuerte oposición a las diversas decisiones e iniciativas del Ejecutivo. Por un lado se encontraba un partido que perdía la presidencia, así como el control sobre el Congreso y que aun así seguía contando con una fuerte representación. Por otro, un primer mandatario y un partido casi inexpertos en cuanto al manejo del poder.

Con ello comenzaba una nueva era en las relaciones entre los Poderes del Estado. El PRI se propuso asumir el papel real de opositor al gobierno, que sumado a los otros partidos propició constantes choques. El

mismo presidente calificó con la siguiente frase su relación con el Legislativo: “El presidente propone y el Congreso dispone.”

Así, por primera vez en mucho tiempo el Congreso haría uso de una facultad por mucho tiempo olvidada, al regular los viajes del presidente fuera del país, mismo que sufriría una reforma más adelante. En ese periodo se redujo el porcentaje de iniciativas aprobadas que con el presidente Zedillo había sido de 96% y con el presidente Fox oscilaba en un 72%.

El problema se agudizaría cuando el Congreso aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2005, con lo que el presidente Vicente Fox Quezada no estuvo de acuerdo. La situación terminaría agravándose al extender ese conflicto a los medios de comunicación y el presidente acusando a los legisladores de obstaculizar el cambio que había prometido.

Derivado de la falta de acuerdos, las controversias constitucionales estuvieron a la orden del día, situación que se prolongaría hasta el siguiente sexenio. El presidente Vicente Fox Quezada interpuso cuatro controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que el Legislativo interpuso seis más, buscando que se definieran los límites en las atribuciones de cada uno de los poderes.

Toda esta situación conduciría a que en el último año de su sexenio el presidente Fox no pudiera rendir el informe anual de gobierno desde la tribuna de la Cámara de Diputados.

Las dificultades del gobierno foxista se prolongaron con el ascenso de Felipe Calderón a la silla presidencial. De hecho, la ceremonia en la que rindió protesta de ley estuvo caracterizada por ser una sesión desordenada, donde predominaron las consignas y el descontento entre los legisladores; quienes afirmaban un fraude en la elección.

Más adelante, se reformaría la ley para evitar que el presidente de la República rindiera su informe de labores frente a la asamblea federal, por lo que ahora debe presentarlo únicamente por escrito. De este modo, el primer mandatario es el único gobernante que no puede hacer uso de la tribuna en el Congreso.

Por otra parte, a pesar de haber entrado en boga el uso del veto por parte del presidente y a lo que se llamó como *congeladora legislativa*; Felipe Calderón logró incrementar el número de propuestas del Ejecutivo aprobadas por el Congreso a un 90%; dieciocho puntos porcentuales por arriba de lo logrado por Vicente Fox.

El sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa no estuvo exento de denostaciones provenientes de una y otra parte. Mientras Calderón acusaba al Congreso de retrasar la aprobación de reformas; éste culpaba al presidente por no publicar las reformas y decretos que ya estaban aprobados.

Asimismo, las controversias constitucionales se incrementaron en este sexenio. La Corte recibió nueve controversias promovidas por el Legislativo en contra del Ejecutivo; en tanto que éste presentó tres más.

Las tensiones surgidas entre ambos poderes de la Unión han llevado no sólo a que la Suprema Corte deba intervenir para definir las facultades de uno y otro; sino que han encaminado numerosas reformas a la Constitución Federal para ampliar las atribuciones de uno u otro, precisar sus límites y buscar un mejor funcionamiento en la atropellada relación.

Con el pasar de los años, el Legislativo ha adquirido nuevas atribuciones que impactan en las actividades del Ejecutivo. Así, la fracción VIII del artículo 73 constitucional sobre las atribuciones del Congreso ya no sólo señala que tenga facultad para sentar las bases para el endeudamiento, ahora está facultado para aprobar montos de endeudamiento del Ejecutivo y para sentar las bases para el endeudamiento de las entidades. Y la fracción X del mencionado artículo le da facultades para legislar sobre hidrocarburos, casas de juego, industria cinematografía, entre otras; así como a las leyes reglamentarias en materia del trabajo.

Asimismo ha adquirido atribuciones para: expedir leyes en materia de contabilidad documental; establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamientos, instituciones de crédito, entre otras; expedir leyes sobre planeación de desarrollo económico y social, sobre inversión extranjera, seguridad nacional, turismo; por mencionar algunas.

De igual forma el Congreso está facultado para crear la Ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; mismo que tiene el objetivo de dirimir controversias entre la administración pública federal –controlada por el Ejecutivo- y los particulares.

Por su parte, las facultades del Ejecutivo han sufrido pocas pero importantes reformas con respecto a los otros Poderes de la Unión; como la adición de 1928 con la cual se le confiere la atribución para presentar la terna con la que se procede a la designación de los Ministros de la Suprema corte de Justicia. Es posible observar, que en la relación entre Ejecutivo y Legislativo, han privilegiado los intereses de las fuerzas políticas que predominan en uno y otro, por encima de lo estrictamente dictado por la ley. El Legislativo tiene entre otras la importante tarea de frenar los excesos del Ejecutivo, la realidad es que los acuerdos y las negociaciones prevalecen a conveniencia de ambas partes. Son claras las atribuciones que para ambos están señaladas en la Constitución; sin embargo, las facultades “meta constitucionales” que llegan a ejercer enturbian su relación y entorpecen el eficaz funcionamiento del sistema de contrapesos.

1.3. Teoría y realidad del presidencialismo en México

Desde la antigüedad las formas de gobierno han sido objeto de estudio que ha sido abordado por diferentes pensadores y filósofos. Responder al número de gobernantes y sus cualidades, han sido los principales conceptos en reflexión. Los atenienses clasificaban las formas de gobierno en puras e impuras. En las primeras se encontraba presente la virtud y en las segundas

el vicio. Bajo las premisas contemporáneas del análisis político, podemos decir que los griegos realizaban un estudio cuantitativo y cualitativo de las forma de gobierno en su época:

<i>Forma de gobierno pura</i>	<i>Forma de gobierno impura</i>	<i>¿Cuántos participan en el gobierno?</i>
Aristocracia	Oligarquía	Gobierno de pocos
Monarquía	Tiranía	Gobierno de uno
Democracia	Demagogia	Gobierno de muchos

Tabla 3 Formas clásicas de gobierno.

En cada una de ellas se reflexionaba sobre las características de quienes integrarían el cuerpo de gobierno y las virtudes que deberían adoptar para conservar la pureza de la forma de gobierno adoptada⁷.

A más de dos mil años de este modelo de estudio los pensadores y analistas del fenómeno político continúan generando material de

⁷ La clasificación que se muestra se refiere al pensamiento Aristotélico. Debe precisarse que el filósofo griego al señalar la cantidad de ciudadanos que participarían en cada forma de gobierno, no precisa de forma aritmética cantidad alguna y que es una clasificación con más de 2000 años de antigüedad. Sin embargo la aspiración esencial de cada una de estas formas de gobierno tienen vigencia a nuestros días. Hoy podríamos deducir (apelando al método deductivo con base a las premisas expuestas por el pensador ateniense) que el gobierno de uno es la *monarquía* por ser el que concentra la totalidad del poder y que no admite la pluralidad, en el caso del gobierno de pocos, podemos concluir una división de poderes y el carácter exclusivo y por consecuencia excluyente de las *aristocracias* en donde solo quienes comparten algún status económico, linaje de sangre o nivel intelectual pueden conformarla. En el caso de la *democracia* se trata de un gobierno de multitudes o de masas, donde se ejerce un poder original que se constituye como soberanía popular para elegir finalmente a un soberano que formará parte de una estructura de gobierno más sofisticada.

investigación en cuanto a las formas de gobierno. El objetivo continúa siendo el mismo, encontrar la ingeniería constitucional y la arquitectura institucional propicia para el desarrollo y consolidación de las democracias en el mundo. La adopción de una determinada forma de gobierno es el resultado de un pacto o acuerdo político que terminará por plasmarse en un texto constitucional. Para ello participan actores intelectuales, económicos, políticos y sociales los cuales deciden adoptar una determinada forma de gobierno, en el entendido de que ésta, permite la rotación periódica y civilizada de quienes detentan el poder y que al mismo tiempo, las reglas aceptadas limitan posibles conductas despóticas o autoritarias.

Evitar la permanencia de un mismo grupo en el poder o degenerar en condiciones que lesionen sistemáticamente los derechos fundamentales de la sociedad, son dos de las variables más importantes que se toman en cuenta para adoptar una determinada forma de gobierno. En la primera se busca garantizar que el poder sea rotativo entre las diferentes élites y en la segunda se tiene como objetivo evitar un estallido social que altere el orden establecido.

El análisis contemporáneo nos exige determinar en primera instancia el tipo de *Estado* y con posterioridad la *forma de gobierno*. Ambos elementos se verán delimitados en la Constitución de la nación en cuestión y será como ya he expuesto, el resultado de un pacto de la élite política. La teoría política será el referente que oriente la dirección de la clase gobernante y será el referente para validar o censurar ante la estructura social, los actos de los diferentes grupos que coexisten dentro de la misma elite.

Tipo de Estado⁸			
República		Monarquía	
Forma de Gobierno			
Presidencial	Semipresidencial	Parlamentaria	Semiparlamentaria

Tabla 4 Tipología de Estado y forma de gobierno.

El primer párrafo del artículo 40, primer y segundo párrafo del artículo 41 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dicen:

Artículo 40.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por

⁸ Norberto Bobbio, Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, FCE, Segunda edición, México, 2006.

la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

El contenido de los anteriores artículos permiten observar: la adopción de la república como tipo de Estado, federal y no centralista y que la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo debiera ser periódica y a través de elecciones.

En los artículos 49 primer párrafo y 80 de la Constitución Federal encontramos que:

Artículo 49.

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 80.

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El texto constitucional nos permite concluir que dentro de la división tripartita del poder, solo el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, ya que en los casos de los Poderes Judicial y Legislativo, son integrados por una colectividad y en el caso del legislativo, se conforma desde la pluralidad

partidista. Este hecho también implica que en el caso mexicano no existe un jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, ambas funciones se depositan en un mismo individuo. Por lo que estas variables nos permiten concluir que la forma de gobierno es Presidencial.

El régimen presidencial mexicano ha sido diseñado desde 1929 como un sistema que fortalece al Poder Ejecutivo y genera condiciones de inequidad que llevaron a la subordinación de los Poderes Judicial y Legislativo ante el Ejecutivo. Es un problema de diseño constitucional que concluye en el desempeño antidemocrático de las instituciones. Es resultado de una serie de decisiones políticas que han derivado en la degeneración de un *régimen presidencialista* que elimina las condiciones democráticas del *régimen presidencial*.

La historia política ha dado cuenta de un régimen presidencialista que se ha caracterizado por:

- a) Ejercicio autoritario del poder que se ha manifestado en acciones represivas en contra de la sociedad civil.
- b) Subordinación de los poderes Legislativo y Judicial como resultado de la concentración de poder y recursos que detenta.
- c) Construcción de un sistema electoral y de partido con las condiciones necesarias para garantizar la permanencia en el poder de un mismo partido, usando la pluralidad como instrumento de división y confrontación entre las oposiciones.

d) Periodos de gestión gubernamental que eliminan la rotación y renovación de la clase política, generando con ello prácticas antidemocráticas entre quienes detentan el poder público.

e) Un sistema de gobierno con procesos administrativos que orientan y replican prácticas de corrupción.

f) Un sistema de representación política que otorga un poder autoritario a los partidos políticos.

g) Medios de comunicación que no ejercen un rol de crítica y denuncia ante los excesos del poder.

h) Sociedad civil lejana a la exigencia de rendición de cuentas, transparencia y acciones de participación política directa.

El sistema presidencialista mexicano construye condiciones propicias para un ejercicio autoritario del poder. La falta de una auténtica división y equilibrio de poderes llevan a la práctica de políticas clientelares que permiten la generación de simpatías electorales, al amparo de otorgar subsidios a través de condiciones de pobreza y pauperismo sostenidas. La subordinación de los legisladores a los intereses de sus dirigencias partidarias, como requisito para la continuidad de su carrera política, los conmina a no ejercerse con autonomía y los lleva a un desempeño lejano a la voluntad de sus electores. La concentración de recursos y el enorme espacio de decisión que ejerce el titular del Poder Ejecutivo, le permite fácilmente generar condiciones de inequidad, divisionismo y confrontación entre quienes deberían mantener desde la unidad, el papel de oposición. La historia política de México desde la transición presidencial del año 2000, ha dado cuenta que el problema de la división y equilibrio de poderes, no radicaba en la formación política de quienes durante más de sesenta años

ganaron la Presidencia de la República. No se trataba de un presidencialismo partidista, sino de un régimen que degeneró de forma sistémica, por lo que, quien ocupara la titularidad del Poder Ejecutivo estaría replicando las mismas conductas. El Presidente de la República construyó las mayorías necesarias para la aprobación de sus iniciativas de ley, del Presupuesto de Egresos de la Federación y de personajes con afinidad política a su proyecto personal y de gobierno para que fueran integrados en organismos autónomos. Dichas mayorías fueron construidas con prácticas de corte antidemocrático y llevaron a la configuración de mayorías hegemónicas. Las cuales se ejercieron imponiendo proyectos al amparo de su fuerza numérica e ignorando el debate y la argumentación.

La falta de una ingeniería constitucional y normativa en la práctica parlamentaria facilitó estas conductas. En los estados de la federación estas condiciones y comportamientos han sido replicados en idéntica manera. El federalismo no es solamente una estructura de gobierno y administrativa, sino que también ha funcionado como un espacio de fortalecimiento o debilitamiento de la democracia en escala. Los gobiernos estatales se han ejercido como feudos de poder, reproduciendo los comportamientos antidemocráticos de la institución presidencial.

La transición a la democracia se gestó de forma ascendente gracias a nuestro sistema federalista. Los gobiernos municipales y los ayuntamientos fueron las primeras células de poder que albergaron la pluralidad en el ejercicio del poder y el conflictivo proceso para la toma de decisiones políticas. Los gobiernos estatales se constituyeron como el segundo espacio de poder en donde la lucha electoral concluyó con resultados que

comenzaban a favorecer a candidatos postulados por partidos políticos de oposición.

En la gran mayoría de éstos el transfuguismo político era la constante dentro del perfil de los candidatos a gobernadores y por la vía de la competencia electoral, los partidos de oposición usaron las alianzas, coaliciones y candidaturas comunes como los mecanismos que permitían la unidad de fuerzas necesarias para vencer al Partido Revolucionario Institucional. Con ello se mostró una nueva correlación de fuerzas en cada Estado. Cada entidad federativa se consolidó como una realidad política particular. Los gobernadores de la alternancia tuvieron que aprender a desarrollar mecanismos que les permitieran gobernar y alcanzar sus proyectos políticos con congresos Locales en los que no tenían mayoría. La transición política en México –consolidación- implica hacer cambios en el sistema político para que la democracia se refleje en políticas públicas eficientes y gobernabilidad. Juan Linz sostiene que los presidencialismos son formas de gobierno frágiles para condensar la democracia. No obstante, los gobiernos divididos pueden ser eficaces si se promueven las reformas necesarias para lograr las mayorías y bipartidismos necesarios. Sartori habla de la necesidad de modificar el sistema electoral mexicano para lograr las mayorías necesarias que permitan dicha gobernabilidad democrática.

El sistema político mexicano tiene una estructura electoral mixta, se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tienen además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la

mayoría relativa. Pueden existir muchas variantes en este tipo de sistemas. Dentro de sus elementos básicos, la determinación de los porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos más importantes, como también lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución.

Cada entidad federativa ha contado con una Constitución Local la cual contiene el diseño institucional de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, al igual que en la institución presidencial, existió un vacío al no generar una identidad democrática a los poderes y sus instituciones.

La ausencia de esa reingeniería constitucional constituyó una de las omisiones más importantes de los estudiosos de las transiciones. No generar modificaciones a las estructuras del poder permitió que los mecanismos del autoritarismo, la opacidad, la subordinación y el clientelismo, continuaran vigentes y puestos a la disposición de los gobernadores de la transición.

Este proceso nos lleva a pasar del análisis sistémico al análisis de los actores, ya que los protagonistas de las diferentes alternancias estatales debieron haber evitado hacer uso de dichos mecanismos y usar sus facultades legislativas para modificar el sistema jurídico que permitía la existencia de la hegemonía que ellos combatían al menos en el discurso político.

Dentro de las razones teóricas por las que el presidencialismo mexicano difiere del modelo puro, es necesario plantear una reflexión. La *teoría* y la *praxis política* nos señalan que las principales características del régimen presidencial en su *acción pura* son:

- a) La concentración de las funciones ejecutivas en un mismo individuo para el buen funcionamiento del gobierno, pero con la participación de un vicepresidente o jefe de Estado, para la resolución de temas más allá de la espacialidad territorial.
- b) Posibilidad de reelección pero con periodos cortos de gobierno (El caso de los Estados Unidos de Norteamérica es de cuatro años).
- c) El Poder Legislativo ejerce un papel de contrapeso como resultado de su plena autonomía ante el Poder Ejecutivo.
- d) El Poder Legislativo tiene derecho a reelección consecutiva, pero tienen periodos cortos de gestión (dos años).
- e) Los poderes Ejecutivo y Legislativo cuentan con medios de control constitucional que les permiten dirimir sus controversias para evitar en todo momento la posible subordinación de uno contra el otro.
- f) El sistema electoral se encuentra constituido por un complejo subsistema de representación que evita en la elección del titular del Poder Ejecutivo que este sea electo de forma directa.
- g) El sistema de partidos políticos es de tipo bipartidista para tener un sistema de contrapesos con equidad y representatividad.
- h) La sociedad civil tiene una amplia participación en la vida política nacional y estatal. Preguntan, cuestionan, señalan y exigen a sus gobernantes.

Desde la perspectiva mexicana, “el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el sistema mismo”⁹. En tanto que el análisis Sistémico¹⁰ resulta pertinente para caracterizar elementos puntuales del sistema de gobierno mexicano que permitan dar cuenta de la tesis principal del trabajo, en la medida que se identifican los actores intervinientes, valores y conductas que se imparten desde la esfera que detenta el poder (gobierno vigente) hacia los que están abocados a cumplirlas (ciudadanos), generándose también un ambiente conflictivo como una de las ideas explicativas que se proponen: pareciera que los electores no desearan otorgarle al jefe de Estado la coalición mayoritaria en el legislativo, con lo cual se impide que el gobierno maniobre abiertamente con mayor efectividad, lo que en términos coloquiales afecta la *governabilidad* dentro del territorio.

Tenemos que, México desde su formación como Estado se ha promulgado como una república representativa, democrática y federal, mas no siempre fue así en la práctica política, en su origen como sistema político tuvo que recurrir a un sistema autoritario, que con el tiempo se transformó en un presidencialismo que duró varias décadas, hasta que las situaciones políticas y sociales comenzaron a presionar por un cambio que diera más espacios de participación y verdaderas elecciones competidas. Finalmente el sistema político mexicano se encuentra experimentando un nuevo institucionalismo. Análisis que conduce a suponer que el proceso de transición democrática experimentado por el sistema de gobierno a lo largo de los años, no se consolida como un proceso acabado, al contrario las reformas de que adolece son estructurales.

⁹ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano, 10° ed., Siglo XXI, México, 1991, p. 83.

¹⁰ Easton, David. Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, 1989.

Seguidamente, los actores principales del sistema de gobierno son múltiples debido a la naturaleza de un Estado federado, por tal nos limitaremos a afirmar que reside una pieza central: El Presidente de la República, como jefe de Estado y de Gobierno; y los representantes elegidos como competencia federal (Local y municipal) en el periodo actual. Así, en el siguiente esquema se identifican:

- **Actores.** Político-administrativos, partidos políticos, funcionarios, Grupos de presión, gremios económicos, grupos armados, narcotráfico
- **Valores.**
- **Comportamientos.** Inseguridad, Subordinación, estrategia política, desafección de las masas, desarticulación de la sociedad civil.
- **Organizaciones.** Gobierno, entidades territoriales (federales) , movimientos sociales
- **Instituciones.** Estado, familia, partidos políticos, religión.

De acuerdo a esta información, se aprecia que la comprensión del sistema político mexicano desde la forma de gobierno conduce a formular varias tesis. Por un lado, el hecho de que se haya transitado hacia el presidencialismo como una forma de gobierno efectiva y representativa instaurándose en medio de las reformas políticas suscitadas desde la Constitución Política de los Estados Mexicanos de 1917 a la actualidad , los cambios que se han planteado desde el sistema político en aras de responder y adaptarse a las coyunturas no se presentan de manera lineal sino que son el resultado de mutaciones desde la política y el protagonismo

de la sociedad civil en el caso del fortalecimiento del pluripartidismo en decremento de la tradición del partido único (PRI) lo que conduciría a suponer un mayor dinamismo desde el sistema electoral hacia la forma de gobierno existente.

De otra manera, lo que sucede en la práctica demuestra lo contrario, al momento de acudir a estudios politológicos o sociológicos, se encuentra que la desafección de las diversas capas poblacionales de la sociedad civil: estudiantes, trabajadores, campesinos, amas de casa, entre otros, coinciden en que la implementación de una importante serie de reformas (económicas, políticas, sociales, educativas) aunque numerosas reformas no proponen una idea clara de lo que ha de ser el futuro de México en la medida que el panorama presente refleja un importante alejamiento del presidente frente a los electores, y la carencia de una política de seguridad eficiente en medio de la reciente crisis violenta y organizacional que sume al país.

En efecto, desde la esfera del poder político emanan las leyes y decretos que buscan regular y cohesionar la conducta de los miembros del Estado; sin embargo es la población (y el territorio), lo que directamente se transforma, se adhiere, se retroalimenta, transmuta, perece o sencillamente continúa en la misma tónica, es decir en el mismo camino que no ofrece visos de cambio oportunos, - ni siquiera absolutamente necesarios-, concordando con el desencantamiento de la gran mayoría de ciudadanos mexicanos frente al accionar del sistema de gobierno como elemento conductor del sistema político, el cual en medio de un contexto cambiante y fluctuante ha de garantizar su fin último: persistir.

El sistema presidencial fuera de los Estados Unidos de Norteamérica es sumamente cuestionado en su capacidad para respaldar las democracias emergentes. Si bien, el presidencialismo es una forma fundamental de la democracia representativa, a diferencia de la separación entre el gobierno y el parlamento -en el parlamentarismo hay dos figuras al frente: el presidente y el primer ministro- dentro de un presidencialismo el Poder Ejecutivo reúne al jefe de Estado y al jefe de gobierno en una sola persona que es elegida a través de elección popular y no puede ser removido de su puesto independientemente de la mayoría en el Poder Legislativo, la extensión que ha tenido el presidencialismo está basado principalmente en el prototipo Estadounidense, por lo que los criterios que lo definen están orientados directamente a las condiciones de este país, mismas que han otorgado estabilidad dentro de su sistema político, es por eso que se considera que para que una democracia presidencial sea sustentable debe seguir el modelo de Estados Unidos lo cual no precisamente puede concretarse por las condiciones que se presentan en cada país lo que genera que existan adaptaciones de forma de gobierno, impidiendo la premisa que asegura la estabilidad.

Como ejemplo a seguir en la democracia, porque está bien estructurada y es estable ante los ojos de cualquier país que resurge tras el autoritarismo, el sistema Estadounidense es considerado como un prototipo para el resto de presidencialismos, y al establecerse en un nuevo país son muchos los elementos que se toman de éste; no obstante, la adecuación e implementación no toman en cuenta las situaciones que hacen particular el caso Estadounidense, como el sistema electoral de pluralidad, las mayorías ad-hoc que se forman en el legislativo, el gobierno dividido presente de manera continua por lo que el presidente tiene que colaborar con el congreso, dado que no lo puede disolver. Una de las razones por las que el

sistema es fuerte, es porque dentro del mismo existe un sistema de checks and balances que lo hace operar de mejor manera que si estuviera dirigido rigurosamente por una división de poderes.¹¹

El presidencialismo se ha establecido principalmente, en América Latina y en África, mismos en donde se han tenido “debilidades funcionales”¹², argumenta que la etapa de transición de democracias presidenciales a dictaduras militares en Latinoamérica es el resultado de las fallas que presentan las primeras, y que el sistema político debería reformarse hacia el parlamentarismo en esta región, el autoritarismo puede ser resultado de algunas fallas de la forma de gobierno; sin embargo, no es la causa total, es decir que éste se da debido a toda la estructura del país.

A pesar de las experiencias de autoritarismo en Latinoamérica desde 1960, al encontrarse de nuevo en una transición, ahora de vuelta a la democracia, prevaleció el presidencialismo, lo primero que buscan es un régimen que les proporcione legitimidad, y la figura del Ejecutivo era más atractiva debido al ejercicio centralista del poder, además de que es más viable, debido a que ésta autoridad es elegida por medio del voto popular y no sólo por eso, sino porque se encuentra una mayor capacidad de adaptación debido a las situaciones sociales internas y a los desafíos económicos a los que se enfrentaban, como la implementación de la

¹¹ Nohlen, Dieter: “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos” en Revista Mexicana de Derecho Electoral, no. 3, enero-junio, 2013. Consultada el 15 de septiembre de 2014, en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/viewfile/10007/12035>

¹² Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (Comp.). Las crisis del presidencialismo, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

estrategia neoliberal de apertura, privatizaciones y desregulaciones. En este contexto de América Latina se reafirmó la democracia presidencialista porque a pesar de las pretensiones de reformar los sistemas políticos, la sobrevivencia de los países y su desarrollo democrático demostraron que la permanencia de la forma de gobierno tenía muy poca relación con la consolidación y con el futuro político que le esperaba a esta región¹³. Chile, es un ejemplo para este argumento¹⁴, lo califican como el *classic instance in How presidentialism has facilitated and exacerbated crisis of democracy?*, dicen que no sólo en este país sino que si el parlamentarismo hubiera sido el sistema aplicado desde el siglo pasado, no se hubieran dado tantos golpes de Estado, así como haberse podido evitar las dictaduras violentas que se vivieron dentro de estos países. Es importante mencionar que durante el período de 1891-1925, el sistema Chileno fue parlamentario, se puede contar con una experiencia, para que, como lo dice,¹⁵ realmente existan casos comparables, sin embargo no se tendría una equivalencia real puesto que como lo menciona¹⁶, solamente se denominaba parlamentarismo, la realidad era diferente porque su única característica era la capacidad del Congreso de censurar al primer ministro, no al jefe de gobierno. Además el cambio de uno a otro sistema puede considerarse aún más difícil que modificar el sistema actual en el que un país se encuentre, es decir, que por cuestiones culturales en ciertas regiones el presidencialismo es históricamente aceptado y se tiene un juicio poco favorecedor para el parlamentarismo. Las condiciones actualmente muestran una respuesta negativa para el

¹³ Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México., 1998, p.163.

¹⁴ Linz, Juan: "Los peligros del presidencialismo", en Revista Latinoamericana de política comparada, Vol. 7, julio 2013, pp. 28-29.

¹⁵ Nohlen, Sistemas electorales y partidos.

¹⁶ Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, inventivos y resultados, 2º ed., FCE, México, 2001.

parlamentarismo, así se puede ver en los debates de países latinoamericanos que por cuestiones institucionales siguen teniendo cierta inclinación por el sistema ya establecido¹⁷. Aunque el estudio de Linz, puede ser muy acertado, se subraya que la forma de gobierno no es responsable de las crisis en América Latina, y tampoco de la futura estabilidad que puede inquietar a todos los países presidencialistas¹⁸, los argumentos de Linz, están basados en un “monocausalismo”, es decir obligatoriamente considera que sólo existe un factor que causa el éxito o fracaso de las democracias. En la actualidad este estudio debe enfocarse más en las condiciones que se presentan en cada uno de los casos, cada país cuenta con diferencias en el ámbito económico, político y social y entonces dependerá de las adaptaciones que se le hagan a las instituciones, es decir que se tiene que descubrir cuál es la configuración que se le debe dar tanto al sistema de partidos, el sistema electoral y el sistema de gobierno para que coordinados generen gobernabilidad y eficacia.

Es importante señalar que aquello que propicia que un Estado sea fallido se encuentra dentro de la estructura del sistema político. Un sistema es el conjunto de unidades que trabajan colectivamente para hacer funcionar un todo, en este caso nos referimos a un Estado. Los componentes de este sistema son en analogía como un reloj, un complejo engranaje que supone una sola finalidad: el dar respuesta a los problemas colectivos de forma que todos los participantes se consideren incluidos. Dentro de un Estado, el sistema de partidos, electoral y de gobierno constituyen las piezas esenciales de este todo. La crisis del presidencialismo, ampliaba el artículo Democracia

¹⁷Nohlen, Dieter. “Controversias...”, p.9.

¹⁸Ackerman, Bruce. La nueva división de poderes, FCE, México, 2007.

presidencial o parlamentaria¹⁹ ¿Qué diferencia implica? difundido en 1987 se mencionan cuatro argumentos de crítica al presidencialismo: la legitimidad democrática, período fijo, lógica de ganador único, estilo de la política.

1. La legitimidad democrática se da desde el momento en el que los cargos políticos son elegidos por medio de voto en elecciones populares, pero ese es sólo un paso para brindarle la legitimidad completamente en todo sentido que el término puede abarcar. La obediencia de un pueblo hacia los sistemas políticos se da de una manera que puede tener varios significados: 2. Se respetan las leyes, decretos y políticas que las instituciones implementan con la finalidad de satisfacer las demandas de la sociedad y; 3. Lo que hace que esta obediencia se dé, no es que realmente el electorado crea competentes dichos mandatos sólo que se apoyan en la esperanza de que dichas instituciones en su país son mejores o las ideales para ellos dependiendo su situación económica, social y política en la que se encuentran frente a otros países. Por tanto las decisiones que toman las instituciones influyen en la estabilidad del sistema. Mismas que, dependiendo de sus resultados otorgan mayor legitimidad o en todo caso disminuyen la popularidad de los políticos al mando mermando en el desempeño del sistema. Lipset²⁰ incluye nuevos términos para explicar la legitimidad: la eficacia y la efectividad, aspectos que buscan que las políticas de los dirigentes persigan intereses colectivos. Para conseguirlo, un gobierno debe enfocarse más en la eficacia que logra los resultados esperados de lo que es implementado llegando así a un óptimo rendimiento de las políticas. La efectividad no es la mejor opción si se buscan métodos para calificar un gobierno puesto que con la política implementada no se consiguen los

¹⁹ Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. *Opcit*, pp. 28 y 29.

²⁰ Lipset, Seymour Martin. *El hombre político*, REI-México, 1993, p. 114 y ss.

resultados esperados pero si se obtienen beneficios para la sociedad de cualquier manera dando resultados positivos que apuntan hacia la estabilidad. La desventaja que estos términos tienen es la irresponsabilidad con la que un gobernante puede llevar el poder, querer tener resultados sólo para cierto grupo de élite orienta inevitablemente al fracaso.²¹

La legitimidad que proyecta un presidente frente a la de un primer ministro está fuertemente ligada a los resultados plebiscitarios, es decir el presidente electo adquiere una imagen fuerte y mayor legitimada a la que tiene un primer ministro incluso si este fue elegido por una igual o mayor cantidad de votos. Al mismo tiempo el Congreso cuenta con una legitimidad que deriva del voto y es posible que se den situaciones en las que la mayoría de la Legislatura sea diferente a la opción política distinta a la de los votantes que apoyan al presidente. Evidentemente en un presidencialismo se encuentra esta dualidad, la cual puede representar un problema debido a que ambos poderes cuentan con legitimidad democrática y la sobrevivencia de uno es independiente del otro, el problema recaería en la cuestión ¿quién realmente cuenta con un mayor poder para representar los intereses del pueblo? En casos así, es muy probable que en las sociedades en vías de desarrollo exista desigualdad y modernización, esto da como resultado diferentes opiniones políticas por lo tanto puede recaer en un gobierno dividido, con esto presente se dará una lucha entre ambos poderes por decidir quién tiene mayor legitimidad, de acuerdo al programa que quiera ejercer el Ejecutivo se encontrará con resistencia por parte del Legislativo y el presidente conociendo su capacidad de movilización procederá a convocar a manifestaciones que apoyen las reformas que presente.

²¹ Lipset. Op. Cit

Consecuentemente de la dualidad que se establezca en cualquiera de las formas de gobierno y las relaciones que se den entre presidente-congreso primer ministro-congreso se conseguirá la eficacia de las políticas aplicadas lo que derivará en la legitimidad que el electorado le otorgue a cada uno de los poderes, es decir, si estamos hablando de un ministro que sea elegido por la minoría del Congreso mientras esté apegado a éste y ambos proporcionen resultados, él estará respaldado ante el pueblo por todo el Congreso; sin embargo Shugart²² dice que el hecho de que dos de los poderes deriven del voto popular es una ventaja del presidencialismo más que un contra, confía en que la manera de eliminar este problema es definir bien los poderes, establecer medidas que logren distinguir la legitimidad tanto del Ejecutivo como del Congreso aun cuando la mayoría no sea del partido del presidente, encuentra más un reto en la colaboración que van a tener para reafirmar la confianza de la que deriva su poder.

2. El período fijo; en un gobierno democrático el tiempo o período que alguien se encuentra a cargo es un determinante del régimen, las elecciones con cierta continuidad permiten que la sociedad juzgue por medio del voto a sus representantes permitiendo que sigan gobernando o quitándoles el poder si es que este se está volviendo autoritario además permite que esté en constante distribución del poder, es decir que todos los partidos políticos tienen acceso a un cargo de representación así como frenar que solamente uno quiera imponer a sus partidarios convirtiéndose en el sistema en uno de partido predominante incluso de partido hegemónico lo cual deforma los principios del sistema de partidos competitivos bipartidista o en todo caso multipartidista que busca tener la democracia.

²² Mainwarring, Scott y Matthew Soberg Shugart (Comp.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 44.

En el presidencialismo, el Ejecutivo únicamente se separa de su cargo una vez que termine su período, no importa si pierde la fe de sus electores, si no cumple su discurso, si sus políticas no cumplen los intereses colectivos, entre otras cosas. Esa capacidad de retener tanto poder por determinado tiempo va desfragmentando los principios del presidencialismo transformando poco a poco al representante en un actor sin interés por el colectivo y además que luchará por mantenerse en el poder en caso de que exista la reelección o tratara de mantenerse a un lado de su sucesor.

Dentro del parlamentarismo ésta situación no es tan estricta, al contrario de lo que se puede comparar surgen ciertas flexibilizadas que permiten que la consolidación de un régimen sea más fuerte: un gobierno a cargo de un Poder Ejecutivo dividido en dos personas que más bien lo convierten en “un poder compartido” puesto que ambos trabajan de manera conjunta. Un primer ministro puede ser removido si pierde el voto de confianza, puede ser destituido si el Congreso cree que es lo mejor para el gobierno y lo puede hacer en cualquier momento, poniendo al mando a otro representante y en todo caso convocar a elecciones, son estas facilidades lo que si bien no fortalece al régimen no lo debilita porque una crisis del primer ministro puede ser completamente asumida y mantenerse en el Congreso sin afectar de manera radical a la sociedad; un punto que se debe mencionar es que la existencia de coaliciones, un bipartidismo o pluralismo polarizado fomentan cierta unión entre los miembros de las cámaras ya que el sucesor puede ser del mismo partido sin necesidad de entablar una lucha desgastante entre ellos y el nuevo ministro tiene independencia de su antecesor por completo, quizá trabajen en conjunto por pertenecer al mismo

partido pero no sigue sus órdenes pues ya fue destituido y en el parlamentarismo esos principios teóricamente son muy respetados.

Ésta es una de las características por las que el presidencialismo es denominado como una forma de gobierno “rígida” y el parlamentarismo como “flexible”; sin embargo se argumenta que es una ventaja del primero, ya que evita la incertidumbre política puesto que como lo dice Linz²³ “fija” al ejecutivo, y se aleja del carácter impredecible que se puede dar dentro de un congreso en un sistema parlamentarista, porque cualquiera de los actores que se vean involucrados dentro de éste pueden transformar lo determinado en cualquier momento desde cambios básicos, nuevas alianzas hasta cambiar al primer ministro.

A pesar de reducir la incertidumbre, el período fijo es una característica que también puede tener puntos negativos, por ejemplo, nada puede destituir al Ejecutivo, sólo el impeachment o su renuncia y el proceso de ambos es desgastante para el régimen y para la sociedad; no obstante, se puede lograr una dimisión voluntaria la cual evitaría que los conflictos se propagaran a la sociedad, como fue el caso de Siles Suazo en Bolivia, quien tras la presión de los partidos de oposición, MRN y ADN los cuales tenían la mayoría del congreso, los rumores de un golpe de Estado lo llevaron a presentar su renuncia en 1985, en medio de esta crisis se convocó a elecciones donde el candidato del MRN triunfó, evitando así un golpe y con el mandato de Paz Estenssoro se logró una estabilidad política en el país.²⁴

²³ Linz, Juan. La quiebra de las democracias. Alianza Universidad, Madrid 1987.

²⁴ Linz, Juan. Las crisis del presidencialismo, pp. 39-40.

La flexibilidad que se le atribuye al parlamentarismo es que con un período fijo no se puede remover a aquellos presidentes impopulares sin ocasionar una crisis y para equilibrar esto el presidencialismo en muchos países prohíbe la reelección constitucionalmente por los incentivos que puede tener el Ejecutivo de abusar del poder con la finalidad de asegurar la continuidad del mandato.

Aun cuando la reelección no es posible, y tras haber tenido un Ejecutivo que perdió legitimidad, el partido político junto con el presidente en turno no están dispuestos a perder electores por lo que esto significaría para ellos como institución (intereses personales), entonces deben encontrar una nueva figura que prometa continuar con la implementación de las políticas de largo plazo que el anterior gestor no tuvo oportunidad de cumplir, es decir continuar con el discurso fallido.

Las promesas realizadas durante una campaña electoral que no tenga metas realistas o un buen planificado análisis costo-beneficio o del período lleva a un gobierno a no cumplir con las mismas convirtiéndose en una desventaja de la temporalidad del presidencialismo no porque ya no se puedan reelegir si los electores no quieren que así sea, sino porque cuando un político con tanto poder cree que puede perderlo se dan situaciones que sólo esta forma de gobierno podría tener:

-Las promesas del discurso no se cumplen ocasionando que los simpatizantes con ese partido ya no quieran seguirlo más y busquen nuevas opciones que crean que si pueden satisfacer las necesidades de la sociedad.

-El tema de la sucesión se ve impactado por una negativa a dejar el poder, si existe independencia el nuevo presidente debe reafirmar su cargo ante su antecesor, si no el ex-presidente estará a cargo de todas sus decisiones colocándose tras bambalinas.²⁵

Es cierto que hoy el presidencialismo puede elevar los costos de remover al titular del Ejecutivo, pero el parlamentarismo no está exento de tener las mismas crisis sobre todo cuando no se puede sostener un gabinete, dependerá mucho de la conformación de coaliciones dentro del mismo para determinar si la sustitución de un primer ministro no provocará los mismos riesgos.

3. Visto como un punto negativo del presidencialismo, la lógica del “ganador único” se encuentra como objeto en la manera en la que trabaja tanto el sistema de partidos como el sistema electoral, porque a partir de su funcionamiento se conseguirá establecer a la figura presidencial, el cual a partir del momento en el que asciende al poder se convierte en un actor casi omnipotente, puesto que como ya se mencionó, cuenta con la legitimidad democrática en la misma medida que el congreso la tiene, a diferencia de un parlamentarismo, esta figura será jefe de Estado y jefe de gobierno manteniendo un poder con el que el Congreso tiene que convivir.

²⁵ Linz, Juan: “Los peligros del presidencialismo”, pp. 28-29.

A diferencia del parlamentarismo que con la existencia de un primer ministro busca un equilibrio de poderes, dividido en igual manera para que las responsabilidades sean compartidas y no exista un “ser superior” por así decirlo, que tenga tanto poder acumulado incluso si hay partidos opositores igual de fuertes que el suyo. De esta manera también se propicia que las decisiones sean tomadas por un mayor número de personas, cada una defendiendo lo que les compete pero llevando estas decisiones acompañadas de la pluralidad, esto se refiere específicamente a la institución de los miembros del gabinete. Un presidente “cuasi-olímpico”, elige y sustituye a su gabinete de la manera en la que mejor le convenga a él, el Congreso no toma parte de la decisión a diferencia del gabinete en el parlamentarismo que lo hace por medio del primer ministro; sin embargo éste no puede formar a su gabinete sin la aprobación del Congreso y además no existe una cuestión de jerarquía ya que tanto el ministro como el gabinete forman una relación horizontal tanto que sí dista de la relación vertical presidente-gabinete.

El presidencialismo es catalogado como un juego “suma-cero”²⁶ se indica que no todos los intereses están representados para lograr un gobierno que beneficie a la gestión en cargo, el Ejecutivo busca una mayoría absoluta dentro del Congreso que acepte los proyectos que presente; sin embargo a pesar de que dicha mayoría sea del partido del presidente o de la coalición a la que pertenece, se da la situación en la que el Ejecutivo sienta que posee un poder superior al Congreso y puede realizar acciones que sean independientes del mismo y sólo use a la mayoría como base para legitimar sus decisiones. Aunque no siempre se consigue la mayoría

²⁶Linz, Juan, *Ibidem.*, pp. 16-17

absoluta es muy común que se logre la mayoría relativa lo cual posiciona las necesidades de los partidarios por encima del resto de legisladores y del pueblo. Con esta crítica Linz²⁷, argumenta que es exponencialmente peligrosa la acumulación de tanto poder en una sola persona, pues las políticas implementadas sólo van a estar dirigidas a una parte de la sociedad, no necesariamente incluyendo a todos aquellos electores que votaron por el presidente y por los representantes de su partido.

Para reforzar la idea de que el parlamentarismo no tiene esta lógica, se habla de la existencia de un poder compartido, es decir se atribuye que tiene la “flexibilidad” de otorgarle representación al resto de partidos hasta los más pequeños y la disponibilidad de formar coaliciones. Mientras que un parlamentarismo ha añadido características de la denominada democracia consociacional, el presidencialismo es visto como un sistema que ocasiona tensiones políticas, esto se ve afectado por la relación que se da con el período fijo, puesto que dentro del parlamentarismo se pueden formar coaliciones de gobierno y acuerdos entre partidos en cualquier momento para evitar una crisis gubernamental, no es el caso del presidencialismo en el cual forzosamente los partidos tienen que esperar un período de cuatro a seis años para realizar algún cambio.

No se pretende decir que el parlamentarismo es una mejor forma de gobierno pero ante un problema como el anteriormente mencionado si se muestran disimilitudes en cuanto a las coaliciones formadas dentro del Congreso, es más común que éstas se formen dentro del período de gobierno que durante las elecciones por lo tanto verdaderamente consideran

²⁷ Linz, Juan. Las crisis del presidencialismo, Alianza editorial, Madrid, 1997, p. 16-17.

las demandas de los partidos que las integran aunque éstos sean pequeños, porque al contrario de las coaliciones durante un proceso electoral no se disuelven una vez llegando al poder si no que mantienen la convicción del poder compartido: elemento importante del parlamentarismo.

En ambos casos se pueden encontrar críticas, aunque el presidencialismo es el que cuenta con la mayor parte de ellas; sin duda, una ventaja que se le da es el voto directo de los ciudadanos para elegir el cargo, a diferencia del parlamentarismo que deja la decisión a cargo del Congreso. Otro punto a favor del presidencialismo es que no sólo dentro de esta forma de gobierno se puede tener esta lógica a pesar de los argumentos de Linz; se dan situaciones en las que un parlamentarismo puede presentar también esta característica, esto puede ser debido a la presencia de determinados elementos tales como: un partido disciplinado y de mayoría los cuales no tienen un control suficiente sobre el primer ministro, se han manifestado ejemplos en los sistemas Westminster.

Desde hace más de veinte años, en Gran Bretaña, el Legislativo ejerce el control sobre el Ejecutivo pero se ha visto obstaculizado por la presencia de un partido con mayoría, el cual posee la dirección del Congreso a pesar de haber conseguido menos del 50% de los votos. El “ganador único” surge debido a que por el número de escaños con los que cuenta el partido facilitan la aceptación de proyectos del ministro, no existe probabilidad de un voto de censura, tiene la capacidad de renovar su mandato y además no cuenta con una oposición fuerte.²⁸ Los problemas que conllevan a la existencia de un

²⁸Mainwaring Scott y Shugart, Matthew Soberg, (Comp.) Presidencialismo y democracia en América Latina, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 42 y ss..

“ganador único”, no están relacionados con la forma de gobierno de manera superficial, surgen a partir de la aplicación del sistema de partidos y el sistema electoral, es decir, el presidencialismo se posiciona en un sistema de pesos y contrapesos ya que aun cuando hay partidos que perdieron la presidencia, aún pueden controlar una parte del Congreso por medio de los escaños que si logren ganar, lo que mantiene y propicia un equilibrio justamente para evitar la acumulación de poder sobre el Ejecutivo, los presidencialismos multipartidistas tienen la capacidad de que el Congreso esté dividido, lo que favorece a la creación de coaliciones. Empero, el bipartidismo también puede ser favorable, en el caso de que la oposición genere acuerdos o políticas con el ejecutivo, donde de igual manera se encuentran los controles entre ambos poderes.

4. El estilo de las políticas dentro de un presidencialismo, es un tema que ya se ocupa del período de la administración y del carácter bidimensional que tiene el Ejecutivo, como jefe de Estado y jefe de gobierno, además que al colaborar con el Legislativo es evidente que lidera una opción política en específico, en este sentido, Linz se pregunta de qué manera podría el presidente satisfacer las demandas de todo un pueblo. El presidente se encuentra ante una serie de límites, por ejemplo, al tener la necesidad de implementar sus políticas lo llevará a cooperar con el Legislativo, si dentro de éste se tiene como mayoría a la oposición, hay dos opciones; la primera es que pretenda conciliar los intereses con el resto de los partidos tomando en cuenta que puede verse debilitado o que sus aliados no estén de acuerdo con este método, la segunda es que puede que la oposición no acepte tales acuerdos y contrario al equilibrio que se buscaba se cree un mayor antagonismo.

En este carácter bidimensional, tiene resultados perjudiciales en la relación presidente-electorado o con las élites, porque al tratar de equilibrar los intereses de todos y sentir el apoyo de aquellos grupos que pueden vulnerar su poder, sus aliados se preguntan si no los está traicionando. Al tratar de identificar el papel que tiene dentro del gobierno y de la nación, no puede hacer una diferenciación de estos lo que puede caer en una fusión entre su electorado y los partidos, no sabe cuáles son las políticas que debe defender y esto puede promover el populismo o la promulgación de propuestas de la oposición.²⁹

En este punto el presidente es acusado de encontrarse en una dualidad que no sabe manejar, por un lado debe satisfacer las demandas del pueblo y al mismo tiempo los de sus partidarios y no siempre son los mismos porque conscientemente se entiende que la élite política quiere lograr sus propios objetivos por encima del resto de la sociedad; problema de la falta de responsabilidad que se debería adquirir cuando se accede a un cargo público.

En un parlamentarismo, la existencia de un monarca actúa como figura neutral y moderadora entre el primer ministro y la oposición, lo que coloca al primer ministro como un miembro más del parlamento y la relación que existe entre éstos dos se da con igualdad formal, ya sea que tenga una mayoría o que pertenezca a una coalición de minoría.

²⁹ Linz, Juan: "Los peligros...", pp. 21-23.

A pesar de los argumentos de Linz, dentro del presidencialismo se tiene una ventaja que lo posiciona no por encima del parlamentarismo, sino como una forma de gobierno elegible dependiendo del caso en el que se quiera aplicar, el sistema de partidos y la legitimidad dual que tienen son esenciales al otorgarle un punto a favor, para poder definir bien los poderes que es lo que se pretende en la democracia, Mainwaring y Shugart³⁰ consideran que tener dos agentes del electorado es básico para lograr esa distinción.

Por un lado, el modelo de la responsabilidad gubernamental sirve en determinados casos como en el parlamentarismo Westminster, pero no tiene mucho éxito fuera de éste porque no incluye a las minorías como en el caso de Escocia donde es muy poco probable que los “verdes” ocupen un cargo de representación popular. En el parlamentarismo de igual manera el modelo de delegados representativos puede ser aceptado como es el caso de Italia, donde muchos partidos tienen la posibilidad de ganar escaños y poder tener un cargo en el gabinete, aún si no tienen representación en el gabinete siguen teniendo voto como Poder Legislativo. Mientras que en el parlamentarismo no es posible que exista una conciliación entre estos dos modelos, si pueden combinarse dentro de un presidencialismo.

Las comparaciones de estas formas de gobierno surgen desde las elecciones pero una vez que se tiene una Legislatura establecida, un presidente o un primer ministro ocupando sus puestos, el funcionamiento dependerá del sistema de partidos y como se desenvuelva con el gobierno, propiciando así una estabilidad y aceptación de las políticas. Sin la intención

³⁰ Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. Op. Cit.

de establecer que la razón del éxito de su presidencialismo, Estados Unidos es un sistema bipartidista, y esto ocasiona que su marcha sea más adecuada que la de los sistemas multipartidistas que corren el riesgo de dividir el gobierno, pero esta división se fragmentará si los partidos no son disciplinados y no pueden cooperar entre ellos, creando un conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Un conflicto así puede solucionarse en un parlamentarismo, debido a las coaliciones que se pueden crear después de las elecciones y en última instancia con el voto de censura; ya que como se ha dicho: las crisis gubernamentales pueden ser resueltas gracias a la flexibilidad del sistema, pero cuando se trata de crear coaliciones dentro de un presidencialismo no se tiene la misma facilidad de solución de problemas porque normalmente las coaliciones son formadas antes de las elecciones por lo que el compromiso de los participantes puede o no acabarse cuando ya estén dentro del Congreso, este desapego se puede dar por parte tanto de los partidos que se apoyaron durante la elección como de los legisladores de manera individual quienes pueden dejar de amparar las decisiones del Ejecutivo sin que necesariamente esta decisión sea tomada por el partido.

Arturo Valenzuela³¹, atribuye que el multipartidismo fragmentado genera un problema en el presidencialismo que hace fracasar este tipo de democracias en muy poco tiempo a excepción de Chile que duro veinticinco años con este sistema. Mientras que Uruguay, Colombia y Filipinas duraron veinticinco años pero con tres partidos, y Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela

³¹ Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, 1997.

denominadas las democracias presidenciales mejor establecidas cuentan con un sistema bipartidista o de dos y medio partidos.³²

El éxito o fracaso no debe atribuirse solo a la relación forma de gobierno/sistema de partidos sino también a la relación forma de gobierno/sistema electoral. Arend Lijphart³³ elabora una matriz que muestra las posibles combinaciones de la representación que se puede dar dentro del Congreso; no obstante el que estén establecidas no significa que en su adaptación más pura van a tener un mejor desempeño una sobre otra.

1. parlamentarismo con representación proporcional;
2. parlamentarismo con representación por mayoría;
3. presidencialismo con representación por mayoría;
4. presidencialismo con representación proporcional.³⁴

Históricamente, la dinámica que han manejado estas combinaciones ha servido o fallado en casos concretos, por ejemplo, en Estados Unidos aplica el modelo 3, y América Latina el 4, y esto ha sido aceptado por la tradición que se tiene, depende mucho de los patrones de comportamiento político y de la estructura de la sociedad. Lijphart y Nohlen concuerdan en que sería un error afirmar que la representación mayoritaria constituye un

³²Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg. Op. Cit p. 56.

³³Lijphart, Arend. Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo, Ariel, Barcelona, 1987.

³⁴Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos... p. 168.

problema y para prueba de esto se encuentra Estados Unidos y en el caso del parlamentarismo se tiene a Gran Bretaña. Por lo tanto la opción no es colocar cierto modelo por encima del otro sino más bien buscar que el modelo aplicado se adecue para crear un compromiso partidario y contrarrestar los abismos ideológicos.

A pesar del análisis que se elabora y critica en el cual cada forma de gobierno se establece dentro de condiciones político socioeconómicas que hacen que el sistema adoptado convenga más en cada uno de sus contextos, Lijphart confiaba en que el modelo consociacional

, el cual se separa de la idea del sistema mayoritario, ya que a pesar de que la democracia representa la mayoría, no se fija en las sociedades plurales lo que ocasiona que existan minorías rezagadas por razones étnicas, de raza o religión. Por lo tanto las instituciones deben enfocarse también en la representación de las minorías, en este sentido, el parlamentarismo es más adepto a tener los criterios que se alejan de la concepción democrática tradicional de mayoría, esto es que en el Ejecutivo y Legislativo no predomina sólo un partido.³⁵

Los autores que comparan el presidencialismo con el parlamentarismo no pretenden imponer uno ante el otro ya que cada uno cuenta con ventajas y desventajas para la sociedad. Se conoce que la mayoría de las democracias presidencialistas han fracasado pero la más sólida de todas

³⁵ Lijphart, Arend. Dos modelos de democracia. Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países, Ariel, Barcelona, 2000.

tiene justo esta forma de gobierno: Estados Unidos. Sin embargo las determinantes de esta situación merecedora de un propio análisis que demuestre cuáles son los elementos por los que muchas naciones intentan adoptar el presidencialismo y por qué a los estadounidenses les ha funcionado. La situación que se encuentra en los países latinoamericanos y africanos como ejemplos de fracaso se da por elementos que están mal estructurados o más bien están presentes dentro de estas sociedades cuando no deberían existir o deberían estar controladas.

Para tener un consenso entre las formas de gobierno no sólo se le atribuye al parlamentarismo su facilidad de adaptarse a las ideas consociacional; por otro lado se establece que este modelo puede desarrollarse como institución en sí, es decir que en su modificación más reciente, se le denomina “consensual” por tratarse de un gobierno en el que los acuerdos son primordiales para compartir el poder, va mucho más allá del presidencialismo o el parlamentarismo ya que adopta características de ambos o los elementos que han funcionado correctamente en casos concretos; por ejemplo, las coaliciones multipartidistas, gobierno federal y centralizado, bicameralismo, representación proporcional, además de un fuerte equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.³⁶

1.4 Formación del Sistema Hegemónico

³⁶ García García, Raymundo. Introducción a la Ciencia Política, Porrúa, México, 2006, p.326.

1.4.1 Maximato

Al momento de ser asesinado el 17 de julio de 1928, el general Álvaro Obregón ya había conseguido en enero de 1927 una modificación constitucional que le permitía volver a contender por la presidencia de la república, olvidando así, el “sufragio efectivo, no reelección”, el cual había inspirado en gran parte el levantamiento revolucionario de 1910. Y por supuesto, logró ganar las elecciones de principios de julio de ese año.

Se creó el Centro Director Obregonista como coordinador de los esfuerzos de la campaña del caudillo sonorense. Este caudillo se perfilaba como candidato único en la elección del primero de julio de 1928. Un año antes, las fuerzas políticas del Callismo en el congreso habían aprobado una reforma constitucional, el 13 de octubre de 1927, la cual, amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años. Por lo que Obregón se perfilaba como el primer mandatario sexenal de México.

Su victoria electoral y política, sin embargo, lo puso bajo la fuerte mirada de sus enemigos políticos, de los fuertes opositores de la reelección y de la grey católica, que veía en su triunfo, la continuidad del anticlericalismo Callista.

Obregón tenía una visión mucho menos radical, pensaba en una salida pacífica con la jerarquía católica y su candidatura fue ofrecida como parte de esta búsqueda de la paz. Pensó necesaria esta salida ya que México

necesitaba acabar con el creciente conflicto cristero, el cual para entonces ya llevaba muchos muertos.

El país se encontraba otra vez ante una grave crisis política luego del asesinato del presidente electo, lo que permitió que Plutarco Elías Calles, empezara a concretar algo desde tiempo atrás, pero a lo que se oponía de alguna manera Obregón: la creación de un instituto político, que lograra encauzar y pacificar de manera definitiva, los intereses de las diversas facciones revolucionarias; que en pocas palabras, lograra la “institucionalización” de la revolución mexicana. De alguna manera, este partido se funda con la idea de parar las constantes insurgencias, cambiar la revolución por la elección y empezar una mejor administración el poder.

“La creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 se atribuye a la muerte de Obregón y a la difícil situación política que aquélla creó.³⁷ Este nuevo partido incluyente y englobador, empezaría bajo la tutela de un poderoso líder llamado Calles, que en los próximos seis años se convertiría en el “jefe máximo de la revolución”. En este periodo, del año 1928 a 1934, se le conocería como “el maximato”, el poder tras el trono de los tres inmediatos mandatarios y sus gobiernos, marcan una etapa importante del destino del país “... del mismo modo conservan que los hombres durante toda su vida la huella de su infancia, los partidos sufren profundamente la influencia de sus orígenes.”³⁸

³⁷ Medina-Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado México 1920-2000*, FCE, México, 2004, p. 56.

³⁸ Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, EFC, México, 2012, P. 15.

1.4.2 La formación del Partido Hegemónico

El discurso “revolucionario” de los dos caudillos sonorenses –Obregón y Calles- se basaban en su calidad de ser los “herederos legítimos” de las causas de la revolución.

A la muerte de Obregón, este esquema fue el origen del modelo político que Calles se propuso implantar en México a fin de consolidar el aparato estatal posrevolucionario. Frente al ‘Partido de la Revolución’, del cual el grupo de los sonorenses se consideraba como legítimo dirigente, no debía existir más que los ‘contrarrevolucionarios’, es decir todos aquellos que se oponían a su programa y al control que ejercían sobre el aparato estatal: en particular las organizaciones campesinas que tanto en el norte como en el sur seguían luchando por la tierra.³⁹

Bajo esta visión de la circunstancia política de México a finales de los años veinte, Plutarco Elías Calles comenzó la construcción de un partido hegemónico o dominante, que iba a mantener el control político del país sin prácticamente ningún cambio hasta 1946.

De la siguiente manera, el politólogo Giovanni Sartori define este tipo de partido, “el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el

³⁹Garrido, Luis Javier. El partido revolución institucionalizada. La formación del estado en México (1928-1945), Siglo XXI, México, 1982, p. 62.

poder, ni una competencia de facto, se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados...”⁴⁰

Es entonces, cuando empieza el proceso de gestación del Partido Nacional Revolucionario antecedente de lo que fue y sigue siendo hasta el día de hoy el PRI (Partido Revolucionario Institucional).

1.4.3 Calles y el PNR

En su último informe como presidente de la república el 1 de septiembre de 1928, Calles delineó una serie de cambios en la conducción política del país. Primero, y como muchos de sus seguidores le pedían, afirmaba de manera categórica que él ya no sería nunca más mandatario del país. Luego, señalando que con la muerte de Obregón, México vivía una falta de “caudillos”. “En pocas palabras, propuso que la política tenía que empezar a depender de las instituciones y no de los caprichos ni de las ambiciones de los distintos grupos que siempre estaban disputándose el poder.”⁴¹ Esto nos señala, que era necesario orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, a un país con reglas y normas estipuladas a través de organismos institucionales.

⁴⁰ Sartori Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos, Marco para un análisis*, Alianza Madrid, 1992, p. 276.

⁴¹ Reyna, José Luis. *Para entender El partido Revolucionario Institucional PRI*, (Nostra, México, 2009, p 14.

Además, llamaba a la unión institucional de la “familia revolucionaria”, y también, de los sectores opositores: “este templo de la ley parecerá más augusto y ha de satisfacer mejor las necesidades nacionales..., cuando estén en esos escaños representadas todas las tendencias y todos los intereses legítimos del país...”⁴²

Si bien este discurso parecería de vanguardia y con clara vocación democrática, pocos opositores e incluso pocos de sus seguidores creyeron la sinceridad de este discurso del presidente Plutarco Elías Calles. Para unos y otros era claro que él seguía siendo el hombre poderoso del gobierno posrevolucionario.

El tiempo puso en claro que esta “inspiración institucional” de Calles, era más bien retórica y que su intención era crear un partido político único que lograría mantener a raya los intereses y las ambiciones de los caudillos regionales y que le diera a él, la posibilidad de convertirse en el “Jefe máximo de la revolución”, como en realidad lo fue en esta etapa conocida como “el maximato”, la cual nos marca fuertemente la gestación de lo que sería el PNR.

El control callista se mantuvo hasta que el presidente Lázaro Cárdenas, ordena la expulsión de Calles y de algunos de sus cercanos colaboradores, de quienes se había distanciado dada la actitud beligerante de Calles y sus numerosos seguidores. Luego de largos meses de

⁴² Garrido, *Op. Cit.*, p 67.

enfrentamiento en abril de 1936, el presidente Cárdenas ordena la expulsión de Plutarco Elías Calles y de varios de sus incondicionales:

...entre ellos Luis N. Morones, Luis L. León y Melchor Ortega (10 de abril de 1936)...miembros del ejército condujeron al general Calles y a sus amigos al aeropuerto de México para enviarlos a los Estados Unidos, su fuerza política era prácticamente inexistente. Fue un Calles envejecido, con un ejemplar de *Mein Kampf* en el equipaje, el que dejó definitivamente el escenario político mexicano...⁴³

El Poder Ejecutivo que ejercía Lázaro Cárdenas se fortaleció y la figura presidencial se consolidó “como la ‘institución’ preponderante de la política nacional”⁴⁴, sentando las bases del presidencialismo mexicano. Para consolidar su control político sobre la “familia revolucionaria”, Cárdenas le cambió la fisonomía al partido oficial, convirtiéndolo de PNR, a Partido de la Revolución Mexicana, el partido hegemónico mantuvo bajo control el sistema electoral mexicano, unas veces usando la persuasión y la negociación, otras veces comprando conciencias o incluso utilizando la represión y el crimen político.

⁴³ Garrido, *Ibidem.*, p. 200.

⁴⁴ Garrido, *Idem.*

1.4.4 Sistema electoral de mayoría simple y sistema de partido hegemónico (1946-1964)

En el último año de la gestión presidencial del general Maximino Ávila Camacho que va de 1940 a 1946, se llevó a cabo una reforma al marco jurídico electoral mexicano que marcó de manera formal el inicio propiamente de un sistema de partidos con una organización política hegemónica, que logró mantenerse en el poder absoluto del país, prácticamente durante el resto del siglo XX mexicano.

Como ya señalamos en el capítulo anterior, el sistema electoral es el mecanismo por el cual los votos se transforman en cargos de gobierno o en escaños. En México, el sistema electoral era de mayoría relativa o uninominal y así se mantuvo con las reformas de 1946.

Si bien, había un sistema de partidos un tanto competitivo, a partir de la creación del partido oficial PNR y su conversión en PRM, se construyó un sistema de partido hegemónico o ultradominante con la creación del Partido Revolucionario Institucional en el año 1946.

1.4.5 La ley electoral de 1946

Mientras en las leyes electorales de 1918 la importancia de la organización de los comicios estaba en los propios municipios y en las entidades

federativas, en la legislación de 1946 se buscó centralizar y así, tener un mejor control desde el gobierno federal de los procesos electorales.

La Ley Electoral Federal de enero de 1946... centralizó prácticamente toda la organización y vigilancia comiciales en la Secretaría de Gobernación o en autoridades colegiadas federales, como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (antecedente de la Comisión Federal Electoral) y el Consejo del Padrón Electoral...⁴⁵

La integración de la comisión y del consejo estaba absolutamente controlada por el gobierno federal y su partido, además de que estos designaban a los integrantes de los organismos estatales y municipales de carácter electoral.

En cuanto a la regulación de partidos se buscó pedir requisitos más estrictos, en contraste con la legislación de 1918 que facilitaba de alguna manera la creación de partidos. Molinar señala:

Según la ley de 1918, la regulación de partidos y candidatos era minimalista en lo que a sus obligaciones y condicionamientos atañía y maximalista en lo que a sus derechos tocaba... La ley de 1946, en cambio, recorrió el camino inverso: maximizar requisitos, minimizar derechos.⁴⁶

⁴⁵ Molinar Horcasitas, Juan: *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México 1991, p. 26.

⁴⁶ Molinar Horcasitas, *Op. Cit.*, p. 27.

Para empezar, rechaza la posibilidad de la existencia de candidaturas independientes y condiciona la existencia de partidos únicamente con carácter nacional.

Con esta legislación arranca lo que es la etapa del partido hegemónico y continuando como hasta ese momento con un Poder Legislativo integrado a través del sistema de una mayoría simple y un diputado por distrito.

Este marco jurídico electoral funcionó hasta 1964, cuando se llevó a cabo una reforma legislativa electoral la cual generaría importantes cambios que modificarían el sistema electoral mexicano.

1.4.6 Marco económico e histórico

La economía y el entorno sociopolítico del mundo cambiaron entre 1940 y 1946. La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) trajo consigo un antes y un después a nivel global. México tuvo un auge económico como aliado y proveedor de muchos productos básicos para Estados Unidos, cuya economía y gran parte de ésta, se basaba en la industria bélica.

Una vez concluida esta guerra, nuestro país tuvo que entrar a un nuevo esquema económico y social, por un lado, la gran tarea de reconstrucción de Europa con el apoyo de los Estados Unidos; y por el otro, la fuerte división política que trajo la Guerra Fría -entre mundo capitalista y

mundo socialista-, a la par de una gran oleada de anticomunismo que marcó al mundo occidental.

En este contexto, el gobierno mexicano y su gran instrumento político, el PRI, mantuvieron el control gubernamental y social del país. El académico José Antonio Crespo, nos dice:

Pese a todo, el gran centro ideológico representado por el partido oficial sirvió como colchón neutralizador de los extremos ideológicos (condición necesaria para mantener la estabilidad) dando cabida a hombres y proyectos tan disímbolos como Cárdenas, Alemán, Díaz Ordaz y Echeverría. Todas las tendencias ideológicas, salvo las radicales, podían encontrar acomodo y oportunidad de ascender dentro del partido oficial, siguiendo sus reglas escritas y no escritas. El centro ideológico fue, pues, el eje del sistema de partidos de 1940 a 1982, y en él radica parte de la explicación de la estabilidad política de ese periodo... La oportunidad de moverse dentro de ese amplio acuerdo permitió compensar parcialmente la falta de mecanismos de alternancia como el que opera en los sistemas competitivos de partidos, sean bipartidistas o multipartidistas. Así surgió como una posible explicación de este movimiento la 'teoría del péndulo', según la cual la derecha y la izquierda dentro del PRI se alternaban en el poder de tiempo en tiempo, lo que permitía hacer ciertos ajustes políticos tanto en el sistema como en el modelo de desarrollo económico, y abría la posibilidad de regresar al poder a las distintas facciones.⁴⁷

En lo económico, pronto Estados Unidos se recupera y se convierte en el principal exportador de productos hacia México, esto obligó al gobierno

⁴⁷ Crespo, José Antonio "La evolución del sistema de partidos en México," en Revista Foro Internacional, Colmex, (abril-junio 1991), consultado en junio de 2015: 599-622.

http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/P2VBA3H5GJRDILMGELR KX7HS271AUV.pdf.

mexicano a reorientar su política económica, al respecto Soledad Loaeza apunta:

En los años 1940-1950 la economía mexicana se transformó profundamente por efecto de la combinación de gasto público y crecimiento acelerado del sector paraestatal. El gasto no aumentó –la relación entre el gasto público total y el PIB se mantuvo en alrededor del 3%-, pero su estructura se modificó para dar prioridad a las actividades económicas en perjuicio del gasto social y del administrativo. A partir de 1945 la inversión pública se concentró en energía eléctrica, petróleo y producción industrial, y disminuyó en comunicaciones y transportes, que habían sido favorecidos en el periodo anterior. La reorientación de la inversión propició la expansión del sector paraestatal como parte de una política de apoyo al desarrollo del sector privado que requería de grandes obras de infraestructura, así como las áreas donde había que sustituir importaciones. Como al término de la guerra se reanudó la competencia internacional, además de estos apoyos se introdujeron medidas proteccionistas, exenciones fiscales y subsidios con el mismo propósito...⁴⁸

En lo político con la “teoría del péndulo” que permitía un vaivén de derecha a izquierda en las dirigencias políticas y la “sustitución de importaciones” en lo económico que reorientó el gasto público y la consolidación de una economía interna, el PRI-gobierno mantuvo a raya cualquier posibilidad de revuelta armada, descontento político y sobre todo cerró la posibilidad de una verdadera oposición política en las urnas.

⁴⁸ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999, pp 187-188.

1.4.7 La integración de la Cámara de Diputados tras la reforma de 1946

Esta reforma electoral consolidó el control de la “familia revolucionaria” sobre la política nacional, permitió que existiera una cierta “oposición” controlada, que sirviera como válvula de escape para la política nacional que todavía se encontraba inquieta, pero sobre todo sirvió para canalizar los desacuerdos por cauces pacíficos, dejando prácticamente a un lado la tentativa armada que muchos caciques regionales querían ejercer para conseguir influir en la conducción política del país.

Al mismo tiempo que se presentaba la reforma electoral de 1946, la militancia del PRM se reúne en convención y decide el 19 de enero de ese año, convertir al PRM en el Partido Revolucionario Institucional, con el lema “Democracia y justicia social” y ya sin la presencia partidista del sector militar. Con esa nueva denominación y como lo había prometido el presidente Maximino Ávila Camacho, se elige por primera vez a un civil, el licenciado Miguel Alemán Valdéz, como el candidato del partido oficial a la presidencia de la república para gobernar de 1946 a 1952.⁴⁹

⁴⁹ Camacho Vargas, José Luis: “Historia e ideología del continuum PNR-PRM-PRI”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, no. 2, 2013. consultado en mayo de 2015: p. 152.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derestas/cont/2/ens/ens9.pdf>.

A partir de 1946 y hasta la Legislatura XLV (1961), el PRI consolidó un buen control sobre la Cámara de Diputados, dejando al principal partido de oposición con una presencia porcentual de no más de un dígito.

<p align="center">El sistema de partidos en la Cámara de diputados</p> <p align="center">Sistema electoral uninominal con sistema de partido hegemónico</p> <p align="center">(1946-1961)⁵⁰</p>						
Año elección	1946	1949	1952	1955	1958	1961
Legislatura	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV
PAN	4	4	5	5	6	5
Porcentaje	2.72	2.72	3.11	3.73	0	2.81
PRI	141	142	151	153	153	172
Porcentaje	97.24	96.59	95.59	95.62	95.03	96.62
PPS		1	2	2	1	1
Porcentaje		0.68	1.26	1.25	0.62	0.56
PARM					1	

⁵⁰ Cuadro realizado con base en los datos de Reynoso, Víctor, "Sistemas de partidos y sistemas electorales en la federación mexicana. Puebla y los congresos federales: dos casos contrastantes", en Caja negra, revista de Ciencias Políticas y Humanidades, número 7, año 2009, 67-77 pp. Y, con datos de Sainez, Alfredo, "Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano", 27 pp. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, octubre 2006, consultado en junio de 2015 de:

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>.

Porcentaje	0.62					
Total diputados	145	147	158	160	161	178

Tabla 5 Pluralidad en la Cámara de Diputados y mayorías parlamentarias.

Contrario a lo definido por las Leyes de Duverger de que un sistema plural de mayoría simple tiende a convertirse en un sistema bipartidista, en México, al tratarse del establecimiento de un sistema de un partido hegemónico con control sobre los procesos electorales y sus contendientes, este partido (PRI) tuvo el mando total del Poder Legislativo, además del Ejecutivo y en gran parte también del Poder Judicial hasta prácticamente al final del siglo XX.

1.4.8 La “crisis” de la reforma de 1946

Como habíamos comentado en el primer capítulo, al hablar de los sistemas electorales, el sistema de mayoría relativa tiende a sobrerrepresentar a los partidos mayoritarios y en sentido contrario, a minimizar la presencia de las oposiciones.

Y, aunque el PAN se había mantenido conforme con este sistema, y con derecho al *pataleo*, en las elecciones de 1958 se niega a reconocer los resultados electorales, lo cual, pone al régimen en serios problemas, pues el PAN era una oposición “necesaria” para justificar de alguna manera la existencia de un partido hegemónico y sobre todo legitimarlo.

... Configurado como un partido pluriclasista, *catch all votes*, heredero de la Revolución y portador del proyecto nacional en marcha, el PRI necesitaba partidos a su izquierda y a su derecha. A su izquierda contaba con el PPS y a la derecha con el PAN. Ambos parecían insustituibles, pues las alternativas políticas de la época resultaban menos tolerables para el régimen (la Unión Nacional Sinarquista a diestra y el Partido Comunista Mexicano a siniestra, por ejemplo)...⁵¹

Esto, aunado a los serios problemas sindicales y sociales en general que el régimen y el país enfrentó a finales de los años cincuenta como la violencia que se vivió en los movimientos magisteriales y ferrocarrileros, los conflictos surgidos con los petroleros, el surgimiento de movimientos campesinos como la Central Campesina Independiente o la UGOCM, el movimiento de los copreros de Rubén Jaramillo en Guerrero, algunos más como en San Luis Potosí, y Chihuahua, además de la formación del Movimiento de Liberación Nacional encabezado nada más que por el expresidente Lázaro Cárdenas, y algunos otros, nos permite ver que el régimen autoritario priista no podía seguir manteniendo al margen a otras fuerzas políticas del “sistema democrático” mexicano. No tanto por vocación “aperturista” o deseo democrático, sino más bien buscando mantener un férreo control político sin mayores cambios a su monopolio gubernamental.

Esto preparó el terreno para hacer algunas modificaciones en el marco jurídico electoral que se propusieran mantener al orden que el régimen autoritario priista mantuvo hasta casi final del siglo XX.

⁵¹ Molinar Horcasitas, *Juan. Op. Cit.*, p. 55.

1.4.9 Diputados de partido con sistema hegemónico (1964-1977)

El régimen autoritario mexicano priista a comienzos de los años sesenta se dio cuenta que no podía seguir manteniendo al margen a otras fuerzas políticas del sistema “democrático” mexicano. Como señalábamos líneas antes, no tanto por vocación “aperturista” o deseo democrático, sino más bien buscando mantener un férreo control político sin mayores cambios.

Así, en junio de 1963 se lanzaron reformas constitucionales que incluían además de la apertura a otras fuerzas políticas (a excepción del partido comunista, que seguía estando vetado), la inclusión de legisladores de representación proporcional para aquellos partidos que alcanzaran el 2.5 % del voto nacional total, con la incorporación de cinco diputados y uno más por cada medio punto porcentual que superara esa cifra mínima. Esto sin superar el total de veinte legisladores, sean de representación proporcional o de mayoría relativa.

Con esto el sistema electoral ahora deja de ser de mayoría simple (un diputado por distrito) para convertirse en mixto, al incluir a legisladores de representación proporcional, es decir electos en proporción al voto alcanzado por cada partido en cada circunscripción federal del país. Como consecuencia de esa nueva legislación fue posible aparecer en las boletas electorales de 1964 cuatro partidos nacionales: PRI; PAN, PPS y PARM.

Respecto a esta etapa, Juan Francisco Molinar comenta lo siguiente:

... podría pensarse que para mediados de los años sesenta el régimen había logrado un portento de ingeniería política: un sistema político basado en elecciones no competitivas, pero provisto de oposición institucional permanente. Las reformas de 1963, sin duda, contribuyeron a ello...⁵²

Sin embargo los movimientos sociales se fueron incrementando y recrudeciendo, hasta estallar en el movimiento estudiantil de 1968 en la ciudad de México, pero que también tuvo réplica en varias partes del país. La violenta respuesta del Estado mexicano ante las inconformidades estudiantiles se repitieron en 1971, con la represión del jueves de Corpus (10 de junio), que dejó también un sangriento saldo y sobre todo, desgastó la legitimidad del régimen.

El sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) fue de represión e intolerancia: el de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) fue de la crisis económica. En este último, sobrevino una fuerte devaluación del peso mexicano con respecto al dólar, la cual provocó una fuerte caída en la economía mexicana y el primero de los varios ciclos de crisis económica y financiera que ha vivido México desde esos años.

En un contexto internacional difícil, en México pasó lo siguiente:

La deuda pública externa, de sólo 4 263 millones de dólares a finales de 1970, 12% del PIB, alcanzó 19 600 millones de dólares al cierre de 1976, 35% del PIB. El abundante crédito externo recibido por el gobierno mexicano no fue suficiente para financiar el desbordado gasto

⁵² Molinar Horcasitas, Juan. *Ibidem*, p. 81.

público... La inflación fue ascendiendo a niveles muy superiores a los de nuestros principales socios comerciales... En los nueve meses previos a la devaluación del 1 de septiembre de 1976, el ascenso de los precios en México era de 11.6%, a tasa anualizada. Para el conjunto del año, llegó a 27.2 %...⁵³

1.4.10 La crisis de las reformas electorales de 1963

La reforma constitucional de 1963 hizo que el sistema político mexicano se reforzara, se aprobó el derecho al *pataleo* y se aceptó. Se mantuvo sin mayores cambios por doce años, hasta que en el proceso electoral de 1976, la no aparición del principal partido opositor, el PAN en las boletas electorales, debido a fuertes disputas internas, desequilibró el hasta entonces funcional sistema mexicano.

La elección de 1976 mostró que entre los intereses del PRI como parte y las necesidades del sistema de partido hegemónico como todo existía una contradicción difícil de saldar: el sistema requería del mantenimiento de una oposición bien diferenciada y relativamente autónoma, pues de otro modo se dañaba su legitimidad; pero el mantenimiento de este tipo de oposición era imposible sin que ésta se desarrollara, lo que terminaba por minar al PRI. Control político absoluto y legitimidad eran incompatibles...⁵⁴

Así, aunque la ausencia panista del proceso electoral de 1976 regresó los niveles de votación a favor del PRI a sus mejores épocas y, pospuso el

⁵³ Mancera Aguayo, Miguel "Crisis económicas en México", 1976-2008, en *Revista Este País*, No. 214, enero 2009, consultado en junio 2015: http://estepais.com/inicio/historicos/214/5_mancera-email.pdf.

⁵⁴ Molinar Horcasitas, *Juan. Op. Cit., p. 81.*

paulatino crecimiento de voto blanquiazul, también sumergió al sistema político mexicano en un gran descrédito y una grave carencia de legitimidad, con un candidato priista –José López Portillo– sin adversarios, con unos partidos de “oposición” muy a modo –PPS Y PARM– y adhiriéndose con gusto al PRI, y sobre todo teniendo al único verdadero partido opositor – PAN– fuera de la contienda. Como se puede apreciar en el cuadro 2.2, esta reforma de 1963 que abrió la posibilidad a los partidos opositores a tener una presencia un poco más numerosa en la Cámara de Diputados a través de la representación proporcional, mantuvo la férrea hegemonía del PRI sobre las demás fuerzas políticas. Vemos que su porcentaje varía muy poco. Solo 1,5% menos de diferencia entre la Legislatura de 1964 y 1976. Este cambio imperceptible, sigue demostrando el excelente control sobre la Cámara de diputados y el predominio de una mayoría calificada que gozó durante otras diez Legislaturas continuas.

El sistema de partidos en la Cámara de diputados					
Sistema electoral diputados de partido con sistema de partido hegemónico					
(1964-1976)⁵⁵					
Año elección	1964	1967	1970	1973	1976
Legislatura	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L

⁵⁵ Cuadro realizado con base en los datos de Reynoso, Víctor, “Sistemas de partidos y sistemas electorales en la federación mexicana. Puebla y los congresos federales: dos casos contrastantes”, en Caja negra, revista de Ciencias Políticas y Humanidades, número 7, año 2009, 67-77 pp. Y, con datos de Sainez, Alfredo, Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano, 27, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, octubre 2006, consultado en junio de 2015, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>.

PAN	20	20	20	25	20
Porcentaje	9.52	9.43	9.39	10.82	8.44
PRI	175	177	178	189	195
Porcentaje	83.33	83.02	83.57	81.81	82.28
PPS	10	10	10	10	12
Porcentaje	4.76	4.71	4.69	4.32	5.06
PARM	5	5	5	7	10
Porcentaje	2.38	2.35	2.34	3.03	4.21
Total diputados	210	212	213	231	237

Tabla 6 Pluralidad en la Cámara de Diputados y mayorías parlamentarias 1964-1976.

1.4.11 Sistema mixto hegemónico (1977-1988)

José López Portillo ya presidente de la república en funciones en 1977, le encarga a su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, el construir una reforma política que impidiera que se volviera a dar el caso de tener un solo candidato presidencial (justo como él llegó al cargo) y buscar la participación de más fuerzas políticas.

Además creó una nueva figura electoral para darle espacio a las potenciales fuerzas representativas de la vida política mexicana, las asociaciones políticas, quienes podrían convertirse en partidos como consecuencia de sus resultados electorales.

1.4.12 La reforma electoral de 1977

Esta legislación de 1977 incorporó un sistema de representación proporcional que coexistiera con el de mayoría. Se convirtió así, en un sistema electoral mixto, multipartidista aunque todavía con una clara hegemonía ejercida por el PRI y con una oposición reducida a su mínima expresión representada con el PAN y otras fuerzas políticas, principalmente de izquierda.

Se promulga la LFOPPE, que significaba un relativo avance en materia de democracia. Ya que, no sólo brindaba más y nuevos apoyos a los partidos ya existentes, sino que además incentivaba la participación de otras fuerzas políticas, especialmente las de izquierda que hasta ese momento habían permanecido al margen de la participación electoral y política.

Por ello fue de relevancia que esta nueva legislación estuviera acompañada de una ley de amnistía que beneficiaba principalmente a luchadores sociales principalmente de izquierda, algunos presos y otros prófugos de la justicia, que así pudieron encontrar cauce a sus posiciones políticas e ideológicas.

Creó esta nueva legislación un órgano colegiado Comisión Federal Electoral, que se iba a encargar de muchas de las acciones fundamentales de los procesos electorales, como el registro de partidos y de candidatos, la configuración de los órganos estatales, distritales y Locales, retomando el

método de insaculación para su integración, todo esto reduciendo por lo menos en las formas, el papel que hasta ese entonces jugaba la Secretaría de Gobernación Federal.

Además, relajó las condiciones para hacer un partido político al bajar el porcentaje mínimo de votación nacional para tener derecho a registro oficial como organización política (a 1.5% contra el 2.5% que estaba antes), asimismo condicionó el registro a tener afiliación mínima de 3 mil militantes en la mitad de las entidades o de los distritos electorales (antes pedía 2 mil 500 en las dos terceras partes), además de que declaró a los partidos como parte del interés público.

Esta apertura trajo como consecuencia que en las elecciones de 1979 alcanzaran el registro tres partidos políticos más, de los ya reconocidos PRI, PAN, PARM y PPS, estos fueron: el PCM, el PST y el PDM. Las boletas electorales tuvieron ahora a siete opciones.

Además que debido a la obligatoriedad de que los partidos propusieran candidatos en todos los cargos bajo pena de perder el registro, hizo que la concurrencia de candidatos creciera de manera exponencial, como nunca antes se había visto en el sistema electoral mexicano.

A continuación, en el cuadro 2.3, se ve cómo el partido hegemónico va perdiendo aunque poco a poco, su aplastante mayoría, con respecto al principal partido de oposición PAN y en relación a las demás fuerzas políticas

emergentes, luego de la reforma de 1977 sube 0.5% en 1982, y baja hasta 52% en 1988. Es en esta fecha, que se refleja un cambio considerable de la representación del PRI y el reparto del poder en el Congreso.

El sistema de partidos en la Cámara de diputados Sistema electoral mixto con sistema de partido hegemónico (1979-1988)⁵⁶			
Año elección	1979	1982	1985
Legislatura	LI	LII	LIII
PAN	43 (4/39*)	51 (1/50*)	38 (6/32*)
Porcentaje	11.56	12.75	9.5
PRI	296 (296/0*)	299 (299/0*)	299 (299/0*)
Porcentaje	74	74.5	73
PPS	11 (0/11*)	10 (0/10*)	11 (0/11*)
Porcentaje	2.75	2.5	2.75
PARM	12 (0/12*)		11 (2/9*)
Porcentaje	3		2.75

⁵⁶ Cuadro realizado con base en los datos de Reynoso, Víctor, "Sistemas de partidos y sistemas electorales en la federación mexicana. Puebla y los congresos federales: dos casos contrastantes", en Caja negra, revista de Ciencias Políticas y Humanidades, número 7, año 2009, 67-77 pp. Y, con datos de Sainez, Alfredo, "Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano," página 27, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, octubre 2006, consultado en junio 2015, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>.

Notas: *Diputados de representación proporcional.

PAS	10 (0/10*)	12 (0/12*)	12 (0/12*)
Porcentaje	2.5	3	3
PMS			
Porcentaje			
PFCRN	10(0/10*)	11 (0/11*)	12 (0/12*)
Porcentaje	2.5	2.75	3
PRT			6 (0/6*)
Porcentaje			1.5
PMT			6 (0/6*)
Porcentaje			1.5
PSUM		17 (0/17*)	12 (0/12*)
Porcentaje		4.25	3
PCM	18 (0/18*)		
Porcentaje	4.5		
Total diputados	400	400	400

Tabla 7 Pluralidad en la Cámara de Diputados y mayorías parlamentarias 1979-1988.

Sin embargo, a pesar de que las opciones en las boletas electorales se multiplicaron, y al parecer había más competencia y representación, la realidad era que el sistema electoral de nuestro país seguía sosteniendo a un partido poderoso. El control del PRI sobre la cámara de diputados, el Poder Ejecutivo y en general en la conducción del país, continuó por muchos años más.

Si bien el régimen aparentemente buscaba relajar un poco el control, perdiendo la mayoría calificada y ganando la absoluta, la verdad es que en el fondo seguía manteniendo bajo su tutela dos aspectos fundamentales de los procesos electorales:

-Una concentración de los movimientos y procesos electorales a través de una CFE integrada por un representante de cada uno de los partidos registrados y reconocidos, un representante de diputados y uno de senadores, un notario público con derecho a voto y todos presididos por el titular de la Secretaría de Gobernación.

-Y la imposibilidad de participación como aspirantes a ningún ciudadano que estuviera fuera de los partidos políticos nacionales registrados (proscribiendo a los partidos regionales).

Esto significaba en la práctica, que la reforma de 1977 no abandonaba los dos lineamientos básicos de configuración electoral que la ley de 1946 estableció, sino que los adecuaba a las necesidades planteadas por las presiones políticas de las últimas dos décadas.⁵⁷

Las características del sistema electoral mexicano que predominaron prácticamente hasta 1977, se pueden resumir en:

... la fuerte centralización de todos los procesos políticos y electorales en órganos del Ejecutivo Federal, como la Secretaría de Gobernación, o

⁵⁷ Molinar Horcasitas, *Juan. Op. Cit.*, p. 98.

dominados por él, como la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores; la autocalificación de los procesos electorales por miembros del partido oficial, sin que a la oposición le queden recursos efectivos de apelación, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió, desde 1949, no intervenir en materia política-electoral; la fusión, sobre todo en tiempos de elecciones, del partido del Estado y la administración pública, que pone al servicio de aquel sus recursos humanos y materiales; la coexistencia de partidos de oposición y de partidos de ‘apoyo crítico’ a la izquierda y a la derecha del partido de Estado; y destacadamente, la aplicación sistemática de procedimientos de manipulación electoral por parte del PRI y de las agencias electorales gubernamentales...⁵⁸

1.4.13 La crisis electoral de 1988

Es para el proceso electoral de 1988 cuando se puede notar un nuevo desgaste en la legitimidad del régimen de partido hegemónico, la permanencia del “carro completo” en muchas de las elecciones en el país, dando paso a espectáculos patéticos como los de Oaxaca en 1983, donde oficialmente en 52 municipios votó el 100% de los ciudadanos, todos unánimemente por el PRI; en 24 municipios votó el 90% e incluso hubo 21 casos en que la participación superó el 100%, llegando un caso a presentar la participación electoral del 191% de su ciudadanía⁵⁹.

Ante esto y viendo que en casos como los de Chihuahua y Durango la oposición –especialmente la panista– empezaba a crecer, se hizo un nuevo

⁵⁸ Ibidem, p. 28.

⁵⁹ Ibidem, p. 126.

Código Federal Electoral en 1987 con vista a preparar el terreno para la elección de 1988.

En este se aumentan las prerrogativas a los partidos, también la vigilancia de estos hacia fases de los procesos que estaban siendo más cuestionados, se renovó el padrón electoral, se redujo el tiempo entre la jornada electoral y la entrega de resultados, se creó un Tribunal Contencioso Electoral y se modificó la integración de la cámara de diputados, quedando 500 legisladores en total, 300 electos por mayoría y 200 por representación proporcional.

En los hechos, esto se tradujo en que el gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación mantuvo un control bastante predominante sobre los organismos electorales, el tribunal prácticamente fue un organismo inútil y en resumen, esto dio como consecuencia que las elecciones de 1988 se convirtieran en las más impugnadas y que se cerniera sobre ellas la sombra de la sospecha de un gran fraude electoral que le quitó la victoria en las urnas a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, aspirante de la izquierda aglutinada en el Frente Democrático Nacional, para dársela a Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI.

No puede perderse de vista que las elecciones de 1988 han sido las más reñidas de la historia reciente de México. Tal como sostienen los teóricos de las transiciones y otros politólogos, las divisiones internas del PRI, la posterior creación de la Corriente Democrática de ese partido, la expulsión de Cuauhtémoc Cárdenas de su seno y la

formación del Frente Democrático Nacional, generaron un ambiente de crisis dentro del régimen...⁶⁰

Salinas de Gortari, entendiendo la frágil legitimidad de su victoria, prometió desde el mismo momento de su toma de posesión, una apertura democrática. Se impulsaron algunas modificaciones en 1990, 1993 y 1994, buscando establecer mejores y más confiables reglas electorales, aunque se crearon instancias como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral en 1990, también la figura del consejero ciudadano en 1994, la introducción en la Cámara de senadores de legisladores de primera mayoría que garantizó la participación de la oposición en la Cámara alta en 1993, al igual que la supresión de la auto calificación de las elecciones por parte de diputados y senadores y una nueva legislación que buscó transparentar la utilización de recursos por parte de partidos y candidatos.

1.4.14 Sistema pluripartidista

Hasta ahora aunque había un sistema multipartidista pues participaban hasta 6 organizaciones políticas en los procesos electorales desde 1977, la realidad es que si nos atenemos a la definición plasmada en el capítulo I citando a Sospedra de que: “En general, cabe calificar como multipartidista un sistema de partidos cuando el número de partidos relevantes es superior a tres...”⁶¹, en México solo el PRI con su casi 70 por ciento de curules en la

⁶⁰ Crespo, José Antonio, “La evolución del sistema de partidos en México”, *Foro Internacional*, (abril-junio, 1991), citado por Cárdenas Gracia, Jaime F *Transición política y reforma constitucional*, 2° ed., UNAM, México, 2005., P. 101. Consultado en abril 2015: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/837/7.pdf>.

⁶¹ Martínez Sospedra, Manuel. *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 122.

Cámara de Diputados y el PAN, con su poco más de 10%, eran los partidos relevantes, dejando a los demás en un porcentaje no mayor al 15% como *meros* satélites de los dos partidos más representados. Así pues, en los hechos se vivía un “bipartidismo imperfecto” con dos partidos rondando el 80% de la representación legislativa y uno de ellos –el PRI– siempre manteniendo la mayoría absoluta. Ante esto, surgió otra vez la necesidad de hacer cambio en la legislación electoral para darle lugar a más fuerzas políticas, principalmente de izquierda, en la participación legislativa, aspecto que ya se vio desde la elección de 1988 cuando el PAN alcanza el 20% de la representación camaraal, mientras que los otros partidos alcanzan en conjunto más del 20%, confinando al PRI a una apretada mayoría del 52% el porcentaje más bajo en su historia como partido político hegemónico en México.

Fue luego de la crisis política de 1993-1994, con el asesinato del candidato oficial priista Luis Donald Colosio Murrieta, el surgimiento del movimiento zapatista (primero de manera armada y luego como expresión política e influyendo fuertemente en la opinión pública), que se visualizó luego de la llegada de Ernesto Zedillo Ponce de León a la presidencia de la república, como candidato del PRI, la construcción de una nueva reforma política, que sin duda sería base del fin de la era del partido hegemónico o dominante y metería a México por fin en un sistema electoral pluripartidista.

1.4.15 La reforma de 1996

Después de la crisis política que provocó la elección de 1988 y de la inestabilidad que provocaron los asesinatos políticos de Colosio y de José

Francisco Ruiz Massieu, además de la irrupción violenta del zapatismo, quedó claro que era necesaria una reforma política que atacará de una vez por todas el control monopartidista del país. Así, en 1996 se permite consensar una reforma política que logra, en breve resumen lo siguiente:

En el tema de los partidos y la participación ciudadana en ellos, se logra desaparecer la afiliación colectiva, práctica común en el régimen priista. Y se modifica la redacción del artículo 35 constitucional, quedando de la siguiente manera, es prerrogativa de los mexicanos "...asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país..."⁶²

También establece lineamientos más claros para el financiamiento de los partidos políticos tanto en los procesos electorales como en sus funciones permanentes, estableciendo topes de campaña y mecanismos más estrictos de control de aportaciones y de gastos. En esta materia fue donde más debate hubo, sobre todo por las constantes quejas de los partidos opositores al PRI quienes argumentaban la mayor cuantía de recursos del tricolor y de mayor apoyo que contaban en los medios de comunicación, pero sobre todo en lo que respecta a la proporción de financiamiento privado con relación al financiamiento público.

⁶² Andrade Sánchez Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, Centro de Estudios constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Corte de Constitucionalidad república de Guatemala, No. 25, México, 1997, consultado en junio 2015, p. 64. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=155>.

El consenso para la reforma constitucional no pudo conseguirse en cuanto a una determinación precisa de las proporciones de uno y otro y se empleó una redacción bastante amplia, en la que solamente se exige que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado...⁶³

Se logró que otorgaran tiempos en los medios masivos a los partidos opositores, en proporción a sus votantes y también se consiguió que la producción de los materiales de publicidad política los hicieran los propios partidos políticos, y no las instituciones como lo quería el régimen priista. Además de garantizar más y mejores espacios en los medios masivos de comunicación (radio y televisión, principalmente en ese entonces) a todos los partidos políticos y se le concede al IFE mayores facultades de supervisión en esta materia.

Esta legislación de 1996 también convierte al IFE en un organismo público autónomo, sacando de su consejo al titular de Gobernación federal, representante del Poder Ejecutivo en la institución electoral y le retira el voto a los dos representantes del Poder Legislativo (uno de los diputados y otro de los senadores) y solo les deja el derecho a voz. “Se convirtió, a partir de entonces, en un instituto ciudadano con la intención de que los procesos electorales adquirieran mayor credibilidad y legitimidad.”⁶⁴

Ahora será la Cámara de diputados la que elija a los ocho consejeros electorales (con sus respectivos suplentes) y al consejero presidente, que deberán surgir de las propuestas hechas por las propias fracciones

⁶³ Ibidem., p. 113

⁶⁴ Reyna, José Luis. Op. Cit., p. 89.

parlamentarias, con las dos terceras partes de la votación parlamentaria. El consejero presidente será el responsable de proponer el nombramiento de los altos cargos técnicos y administrativos. Además eleva al 2% el mínimo de porcentaje de votación para que un partido tenga derecho a diputados de representación proporcional. También reduce a 300 el número máximo de diputados que puede tener un partido por ambos principios, (sumados los de mayoría relativa y por representación proporcional).

En el tema de la llamada sobrerrepresentación, se fija en 8% el porcentaje de diferencia máximo que puede haber entre el porcentaje de voto nacional recibido por un partido y el número de diputados por ambos principios que tenga en la Cámara. Con esto se señala que: "...se garantiza la gobernabilidad en la Cámara de Diputados, al tiempo que se procura un mayor equilibrio en la asignación de diputados de representación proporcional."⁶⁵

Se incorpora en el senado la figura de la representación proporcional, modificando la configuración de esa Legislatura, aumentando el número de curules. Además esta nueva legislación transfiere la calificación de la elección presidencial, del colegio electoral en la Cámara de diputados, al propio tribunal electoral especializado. Por último y también muy importante con la reforma política de 1996 se le da a la SCJN facultades para conocer sobre temas en materia electoral, se crea en su seno un órgano especializado que se convierte en autoridad máxima en litigios en la materia y se integra este nuevo Tribunal Electoral por personajes electos por la

⁶⁵ Andrade Sánchez Eduardo, *Op. Cit.*, p. 63

Cámara de Senadores por las dos terceras partes de sus componentes, propuestos previamente por la SCJN. Se faculta a la corte además, para que pueda revisar los juicios de inconstitucionalidad. En la siguiente tabla se puede apreciar cómo el PRI baja de manera considerable su representación, perdiendo la mayoría absoluta.

El sistema de partidos en la Cámara de diputados				
Sistema electoral mixto durante el periodo de transición				
(1988-1997)⁶⁶				
Año elección	1988	1988	1991	1994
Legislatura	LIV	LIV	LV	LVI
PAN	101 (38*/63)	101 (38*/63)	89 (10/79*)	119 (20/99*)
Porcentaje	20.2	20.2	17.8	23.4
PRI	260 (233/27*)	260 (233/27*)	320 (290/27*)	300 (273/27*)
Porcentaje	52	52	64	60
PRD	32 (0/32*)	32 (0/32*)	41 (/41*)	71 (7/64*)
Porcentaje	6.4	6.4	8.2	14.2
PARM	30 (5/25*)	30 (5/25*)	15 (0/15*)	
Porcentaje	6	6	3	

⁶⁶ **Notas:** *Diputados de representación proporcional.

Fuentes: Cuadro realizado con base en los datos de Reynoso, Víctor, "Sistemas de partidos y sistemas electorales en la federación mexicana. Puebla y los congresos federales: dos casos contrastantes", en Caja negra, revista de Ciencias Políticas y Humanidades, número 7, año 2009, 67-77 pp. Y, con datos de Sainez, Alfredo, "Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano," página 27, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, octubre 2006, consultado en junio 2015, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>.

PPS			12 (0/12*)	
Porcentaje			2.4	
PFCRN	19 (0/19*)	34 (0/34*)	23 (0/23*)	
Porcentaje	3.8	6.8	4.6	
PMS	34 (0/34*)	19 (0/19*)		
Porcentaje	6.8	3.8		
PT			10 (0/10*)	
Porcentaje			2	
PVEM				
Porcentaje				
PSN				
Porcentaje				
CD				
Porcentaje				
PASC				
Porcentaje				
PANAL				
Porcentaje				
PAS				
Porcentaje				
TOTAL	500	500	500	500

Tabla 8 Pluralidad en la Cámara de Diputados y mayorías parlamentarias 1988-1997.

Gran parte de este cambio, se debe, gracias a las reformas impulsadas desde 1988 y después en 1996, más reparto de poder ante las otras fuerzas

políticas y ya no sólo ante la tradicional oposición panista, sino ya con una izquierda claramente representada.

1.4.16 Modificaciones posteriores a la ley electoral

Luego de la disputada elección presidencial de 2006, las fuerzas políticas mexicanas vieron la necesidad de hacer otras reformas con algunos cambios de fondo en materia electoral, que si bien no alcanzan la dimensión de los cambios de las grandes reformas electorales de 1977, 1992 y 1996, si significaron las reformas legislativas de 2007-2008, cambios en aspectos muy relevantes para los procesos electorales: reducción de los gastos de campaña, la duración de estas, procedencia de los recursos económicos para los procesos electorales y su vigilancia por parte de la autoridad electoral, acceso equitativo y/o proporcional a medios de comunicación, la imposición de la llamada veda electoral para los tres niveles de gobierno en tiempos de campañas y las restricciones a las llamadas “campañas sucias” o negativas. Sobre estas modificaciones señalan Gustavo Meixeiro e Iván H. Pliego:

El primer objetivo de la reforma fue disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales...

El segundo objetivo fue fortalecer las atribuciones del IFE y del Trife...

El tercero, impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, así como elevar a rango de

norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental...⁶⁷

En reformas anteriores ya se habían incorporado a la legislación electoral temas como el del voto de los mexicanos en el extranjero, la equidad de género en la postulación de candidatos, y otras diversas reglamentaciones que poco a poco fueron centralizando en el IFE, que ahora en adelante tendrá bajo su tutela los procesos tanto federales como Locales.

1.4.17 La actualidad en materia electoral

En este último cuadro 2.5, se puede apreciar el cambio en la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados, donde ya no sólo el PRI mantiene mayorías, sino también el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) pueden hacerle contrapeso, en el caso de la Cámara de Diputados Federal.

Se observa entonces, un reparto más justo de poder que al parecer y hasta ahora, comparten una mayoría más dinámica. Creemos, que el reflejo de la reforma de 1988 aunado al multipartidismo, nos permite ver los siguientes resultados:

⁶⁷ Meixeiro Nájera Gustavo y Pliego Moreno, Iván H. Reformas electorales en México: evolución y pendientes; Centro de Estudios sociales y de opinión pública, documento de trabajo no. 91, Mayo 2010, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, consultado en mayo 2015. http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/240059/675217/file/Docto_91_Reformas_electorales_Mexico_2010.pdf.

Aunque el PRI estuvo a punto de ganar mayoría absoluta en 2009, desde entonces, se aprecia una competencia partidista más grande y una mayoría repartida. Dejando ahora, que ningún partido goce de mayoría absoluta desde 1997 hasta 2015. ¿Será que nos encontremos en este sistema durante varios años más, o quizás, el régimen político hará cambios en el sistema electoral o de partidos?

Representación en la Cámara de diputados							
Sistema electoral mixto con sistema de partidos multipartidista							
(1997-2015) ⁶⁸							
Año elección	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Legislatura	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII	LXIII
PAN	122 (65/57*)	207 (136/70*)	151 (80/71*)	206 (137/69*)	142 (68/74*)	113 (51/62*)	0
%	24.4	41.2	30.2	41.2	28.4	23	20.8
PRI	239 (164/75*)	211 (132/79*)	222 (160/162*)	105 (64/41*)	242 (188/54*)	214 (165/49*)	0

⁶⁸ **Notas:** *Diputados de representación proporcional. **En la Legislatura 2003-2006 se inició con solo 496 diputados, ya que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anuló la elección de diputados en los distritos 06 de Coahuila y 05 de Michoacán.

Fuentes: Cuadro realizado con base en los datos de Reynoso, Víctor, "Sistemas de partidos y sistemas electorales en la federación mexicana. Puebla y los congresos federales: dos casos contrastantes", en Caja negra, revista de Ciencias Políticas y Humanidades, número 7, año 2009, 67-77 pp. Y con datos de Sainez, Alfredo, "Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano," página 27, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, octubre 2006, consultado en junio 2015, e Instituto Nacional Electoral, disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>.

<http://prep2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>.

%	47.8	42.2	44.4	21	48.4	43	29.1
PRD	125 (70/55*)	51 (24/26*)	95 (55/40*)	126 (90/36*)	62 (34/29*)	99 (57/42*)	0
%	25	10	19	25.2	12.6	20	10.8
PVEM	8 (0/8*)	16 (5/11*)	17 (3/14*)	19 (2/17*)	22 (4/18*)	27 (12/15*)	0
%	1.6	3.2	3.4	3.8	4.4	5	7.6
MC					6 (0/6*)	12 (5/7*)	0
%					1.2	2	5.9
PT	6 (1/5*)	8 (2/6*)	6 (0/6*)	14 (1/13*)	14 (4/10*)	11 (2/9*)	0
%	1.2	1.6	1.2	2.8	2.8	2	2.9
PAS		2 (0/2*)					
%		4					
PSN		3 (0/3*)					
%		0.6					
CD		1 (0/1*)	5 (0/5*)	16 (5/11*)			
%		0.2	1	3.2			
PASC				5 (1/4*)			
%				1			
PANAL				9 (0/9*)	8 (1/7*)	10 (0/10*)	0
%				1.8	1.6	2	0
Morena						12 (6/6*)	0
%						3	8.37
PES							0
%							0
Ind.					3 (1/2*)	2 (0/2*)	0
%					0.6	0	0.57
N. Alianza							3.7
%							3.7
P. Humanista							2.1
%							2.1

Total diputados	500	500	496**	500	500	500	500
-----------------	-----	-----	-------	-----	-----	-----	-----

Tabla 9 Pluralidad en la Cámara de Diputados y mayorías parlamentarias 1997-2015.

Esto define a México hoy como una democracia con un sistema electoral mixto, un sistema de partidos multipartidista y polarizado, es decir, que esta disputa ideológica partidista la llevan a los polos extremos, con las nueve organizaciones políticas contendientes en la última elección podríamos decir que es de un multipartidismo moderado. *Multipartidismo moderado*; si el número relevante se encuentra entre cuatro y seis.⁶⁹

Luego de la elección de 2012, que significara el retorno del PRI -pero ahora en las urnas a través de elecciones más transparentes y equitativas- a la titularidad del Poder Ejecutivo y a convertirse en la primera fuerza política en la Cámara de Diputados (y claro, ahora con muchos más contrapesos políticos), volvió a surgir las dudas sobre la equidad, proporcionalidad y limpieza en general de los procesos electorales, por lo que surgió una vez más, la idea de volver a hacer otra “reforma electoral” que “perfeccionara” el sistema electoral mexicano.

La tendencia hacia la centralización en el organismo federal (IFE) de prácticamente toda la responsabilidad de los procesos electorales, se consolida. Señala sobre estos recientes cambios en la legislación, Luis Carlos Ugalde:

⁶⁹ Martínez Sospedra, Manuel. *Op. Cit.*, 122.

La reforma electoral dio nacimiento a tres nuevos ordenamientos: la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales... Las tres leyes son de tipo 'general' porque delimitan las facultades de las autoridades federales, estatales y municipales en materia electoral; el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), como su nombre lo indica, solo establecía normas federales y los Estados las suyas propias....⁷⁰

La pretensión de hacer cambios en materia electoral y siguiendo la tendencia hacia la centralización en el control de las elecciones, llevó a que incluso en el 2014 se decidiera desde el Poder Legislativo cambiar el nombre de Instituto Federal Electoral, a Instituto Nacional Electoral, precisamente reforzando la idea centralizadora de la nueva gestión de las autoridades electorales; nombraron al nuevo consejo general (integrado por Lorenzo Córdova Vianello, presidente; y los consejeros Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña, Ciro Murayama Rendón, Marco Antonio Baños Martínez, Enrique Andrade González, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Benito Nacif Hernández, Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Javier Santiago Castillo y Arturo Sánchez Gutiérrez).

Para Ugalde los aspectos positivos de esta la más reciente reforma electoral son: la legislación en materia de candidaturas independientes; la ampliación del voto a ciudadanos mexicanos en el extranjero, para ahora

⁷⁰ Ugalde, Luis Carlos, "Lo bueno, lo malo y lo incierto de la reforma electoral", *Revista Animal Político*, mayo, 2014, consultado en mayo 2015: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/05/27/lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto-de-la-reforma-electoral/>

elegir senadores y gobernadores, además del presidente de la república; la no sobre representación más allá del 8% de un grupo parlamentario sobre los demás, que ya estaba establecido a nivel federal, ahora se hace extensivo a todas las Legislaturas Locales; la limitación de las aportaciones privadas a las campañas políticas; además de la inclusión de mayores obligaciones de transparencia a los partidos y el traslado al Tribunal Electoral de algunas de las decisiones que “habían saturado y distraído al anterior IFE de su función electoral.”

En contraste plantea en la sobrerregulación y en la centralización, los dos principales aspectos negativos de esta nueva reforma electoral. Sobre lo primero destaca Ugalde “una inflación regulatoria de 49.7% en pocos años”, pues se pasó de 394 artículos en el anterior Cofipe, a 590 “en dos leyes (LGPP y Legipe)...”. Y afirma:

...Sobrerregular y establecer castigos para motivar el buen comportamiento es parte de una ilusión normativa porque lo importante para prevenir el mal comportamiento no es el número de sanciones sino la probabilidad de ser detectado, procesado y sentenciado...⁷¹

Sobre el tema de la centralización describe el autor:

Bajo el argumento de que los gobernadores son los causantes de la inequidad de las elecciones, el PAN propuso centralizar la organización de los comicios para —según su lógica— garantizar elecciones libres y equitativas. Hay cuatro elementos de este diseño: centralización de la

⁷¹ Ibidem.

función electoral, atracción de elecciones Locales, elección de consejeros Locales y remoción...⁷²

Esto precisamente llevó a convertir el IFE en el INE. Esta centralización conlleva riesgos como la saturación y la subjetividad que puede dominar las decisiones del INE desde sus oficinas centrales, que va a ser predecible que sea muy difícil que se alcance el consenso dentro del consejo general del INE para atraer la conducción de los procesos Locales.

Sobre la elección de consejeros Locales y la capacidad de removerlos, señala que será de gran dificultad para el INE poder hallar a los 224 (7 por cada entidad de la república), se verá sometida al cabildeo y a la presión de gobernadores, partidos y de todos los actores políticos, por lo que su función puede estar llena de errores y rectificaciones, lo que lo va a desgastar ante los competidores políticos y ante la ciudadanía en general.

Por último, Ugalde menciona lo que a su punto de vista está en duda que funcione; la nueva tipología de delitos electorales (que no reducirá el uso de recursos públicos para favorecer candidatos) y la fiscalización de los recursos usados en las campañas. A su vez destaca las omisiones en temas como: la propaganda gubernamental, el derroche de recursos públicos en campañas y la inoperancia de los gastos de campaña.

⁷² Ibidem.

Por lo visto, hasta ahora en las elecciones del 2015, todo parece indicar que gran parte de lo señalado en 2014 por Ugalde se está cumpliendo, por lo que es previsible que vuelva a haber después de este proceso, otra nueva “reforma política”. Por ello el autor en cuestión concluye su ensayo:

Hay una tendencia en México —a veces obsesiva— para sobrerregular la materia electoral. Detrás de ello subyace una ingenua creencia de que la norma puede cambiar la realidad. En lugar de ello se debe regular con sentido común. Regular mejor implica tres cosas: **a)** atacar las causas de los problemas, no sus manifestaciones; **b)** regular menos para que la autoridad focalice sus esfuerzos, y **c)** garantizar que la norma se cumpla (Estado de derecho). Ojalá la reforma electoral de 2016 sea más ordenada.⁷³

1.5 Federalismo legislativo y democracia

El federalismo es una forma de organización política que permite la distribución del poder entre diferentes instituciones, en diversos espacios y que busca respetar la autonomía de cada uno de sus integrantes al tiempo de forjar órganos conjuntos para alcanzar objetivos comunes. Esta organización implica una serie de procedimientos que llevan a establecer relaciones entre los órganos y niveles de gobierno, cada uno de los cuales actúa en la esfera de su competencia de acuerdo a ley y velando por los asuntos que particularmente le acontecen.

⁷³ Ibidem.

El Instituto Federal Electoral –ahora Nacional Electoral- aborda el tema en el cuadernillo *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, en el que afirma:

“El federalismo se define así por una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía. Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: ‘autogobierno más gobierno compartido’.”

Al hablar de democracia en un país tan grande y diverso como lo es México, el federalismo es una condición importante para su ejercicio. A través de él es posible la integración de las entidades federativas en las decisiones y actividades del Estado, al tiempo que las partes que lo conforman mantienen la posibilidad de definir su política interna y tomar las decisiones que mejor convengan a sus características.

México ha adoptado la democracia y el federalismo como parte de organización y forma de gobierno ante la diversidad cultural del país. Ambos han sido contemplados en las constituciones mexicanas desde 1824 y a pesar de los cambios que ha atravesado el país en sus dos siglos de

existencia. La Constitución de 1917 indica éstos y otros principios característicos del Estado Mexicano en el artículo 40, el cual señala lo siguiente:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

De este modo, el Supremo Poder de la Federación se encuentra encarnado en la Presidencia de la República, el Congreso bicameral y la Suprema Corte de Justicia, así como los tribunales federales. Al conjuntar las aspiraciones del país y tener en su seno a los representantes del pueblo y las entidades, se convierte en una de las dos esferas necesarias para que el federalismo sea posible.

Por su parte, cada una de las entidades federativas tiene un régimen interno propio con: un gobernador y un Congreso unicameral electos por voto popular, así como los tribunales estatales que también son renovados por procedimientos definidos en las leyes de cada entidad. Con la posibilidad de elegir un gobernante y diputados de forma autónoma, se cumple la segunda condición que hace posible el federalismo; es decir, la independencia de las partes respecto al todo.

Dado que el federalismo busca la representación de las partes en un solo órgano supremo, existen dos formas de entender dicha representación: por un lado, la que se refiere eminentemente a las entidades y la que se refiere a la población de cada una de ellas. De ahí que el Poder Legislativo a nivel federal en México esté conformado por dos órganos: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

La primera se renueva cada seis años y cumple la función de representar a las entidades federativas de forma igualitaria aunque, como analizaremos más adelante, actualmente este principio ha dejado de cumplirse. La segunda es renovada cada tres años y cumple la función de representar a la población.

A pesar de que una y otra tienen una finalidad diferente, los legisladores que las integran son electos democráticamente por los ciudadanos de cada una de las entidades y circunscripciones.

Es preciso comenzar con la composición de la Cámara de Diputados que, de acuerdo al artículo 52 de la Constitución, se compone por 300 diputados electos por mayoría relativa en distritos uninominales y 200 electos por representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

Respecto a los diputados electos por mayoría relativa, el artículo 53 señala:

“La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.”

De acuerdo a este párrafo y a las cifras del último censo de población realizado por INEGI en 2010; en México habitan 112 millones 336 mil 538 personas. Estos datos nos llevan a determinar que cada diputado representa a 347 mil 455 mexicanos aproximadamente.

Con relación a quienes acceden a curules por representación proporcional, el mismo artículo señala más adelante que:

“Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.”

Cabe recordar que, en este caso, la función de estos 200 diputados no es llevar al Pleno la voz de cierta cantidad de habitantes o ciudadanos, sino la voz de las diferentes fuerzas políticas que hay en el país y con ello dar oportunidad a los partidos minoritarios a intervenir en el debate parlamentario.

Por su parte, desde la reforma electoral de 1996 el Senado se compone de 128 legisladores que, de acuerdo al artículo 59 constitucional, están integrados de la siguiente manera:

“La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.”

Acorde a la función del Senado, que es representar de forma igualitaria a las Entidades Federativas, cada una de ellas tiene tres legisladores: dos de la fórmula ganadora y un tercero de la fórmula que haya quedado en segundo lugar.

No obstante, los tres senadores por entidad más los tres del Distrito Federal suman noventa y seis; aún quedan treinta y dos que son electos por

representación proporcional mediante el mismo procedimiento para determinar a los diputados plurinominales, pero en una sola circunscripción plurinomial, a diferencia del mecanismo para la asignación de diputados, para lo cual se consideran cinco circunscripciones.

En los últimos años mucho se ha discutido sobre la necesidad de eliminar a legisladores asignados por representación proporcional en ambas cámaras. Es cierto que han dado oportunidad a partidos políticos minoritarios de tener voz en el Congreso; sin embargo, habría que preguntarse, en el caso particular del Senado, si lejos de coadyuvar al ejercicio democrático han contribuido a propagar la disparidad en la representación de las entidades.

No podría hablarse de una auténtica democracia sin la participación de la gente en la toma de decisiones; si bien aún hace falta trabajar en los mecanismos que permitan a los ciudadanos involucrarse de forma más directa en cuestiones públicas, el federalismo acerca esta posibilidad a cada rincón del país. Cada día la opinión pública y la academia exigen una democracia de mayor participación directa y de mayor responsabilidad y rendición de cuentas en lo que se refiere a la representación. Han sido justamente las minorías las que se han ocupado de posicionar este tipo de discurso, no solo en los recintos legislativos, sino también en la academia y los medios de comunicación.

Los ciudadanos a nivel Local y nacional tienen la oportunidad de elegir tanto a sus gobernantes como a sus representantes en el Legislativo. Con este sistema federal la cercanía a los mandatarios de todas las índoles es

más factible y permite que la gente se ocupe tanto de los acontecimientos de su Estado como de los nacionales.

Además, el procedimiento legislativo enlaza a las diferentes instituciones y niveles de gobierno. Para reformar o adicionar la Constitución Federal se requiere la intervención de las Legislaturas estatales, según lo señala el artículo 135 del mismo documento:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Con este procedimiento es posible vislumbrar el sistema federalista y cómo contribuye a la democracia. Por un lado, lo votan los representantes de la población electos a nivel nacional y los representantes de las entidades federativas; por otro, lo votan individualmente cada una de las Legislaturas electas a nivel Local.

Por lo que cada Legislatura tiene la posibilidad de votar a favor o en contra de una reforma constitucional que podría beneficiar o perjudicar los

intereses particulares de los Estados, que pueden llegar a ser completamente dispares.

De igual forma, cada entidad tiene legislación propia, propuesta y aprobada por los congresos Locales. Con ello, la oportunidad de innovar y actuar según las condiciones: geográficas, sociales, culturales y económicas de cada lugar está latente.

Pero no sólo el federalismo está presente a nivel nacional con la relación estados-federación; sino que a nivel Local se encuentra en la relación entidad-municipio. Cabe recordar que, como lo señala el artículo 115 constitucional:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”

El Ayuntamiento tiene funciones de gobierno y legislativas que le son atribuidas por la Fracción II del mismo artículo para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de carácter general. Asimismo, para la reforma de las constituciones Locales, se requiere la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

1.6 Las limitaciones de la carrera parlamentaria en México

El Poder Legislativo concentra entre sus principales atribuciones la de generar y modificar leyes y el texto constitucional, así como la de ejercer funciones de fiscalización y con ellas ser un importante contrapeso frente al Poder Ejecutivo, con el propósito de evitar de forma proactiva, una conducta autoritaria o corrupta de dicho poder a través de sus instituciones.

En la teoría política se expone que el Poder Legislativo representa al cuerpo electoral en toda su pluralidad. De ahí que sea un poder, que si bien, se supone unificado, en la realidad muestra un comportamiento conflictivo por los grupos parlamentarios que lo integran y que la mayoría de las veces son intereses contrapuestos. A diferencia del Poder Ejecutivo en donde la unidad de mando se deposita a una sola persona, el Poder Legislativo debe pasar constantes pruebas de consenso para la integración de sus órganos de gobierno y para el desarrollo del propio proceso legislativo.

La historia política de México se desarrolló preponderantemente en una serie de reformas electorales y en la lucha por el poder que tenía como

objetivo generar una alternancia que se suponía llevaría a la transición democrática. No obstante, esto no significó el inicio de la democratización de las instituciones, la clase política de México solamente se concentró en los derroteros de la democracia electoral pero no en la democratización de la gestión pública.

En 1933⁷⁴ se aprobó la reforma que prohibió la reelección consecutiva de legisladores. Esto fue un mecanismo que permitió la degeneración de nuestro régimen presidencial. Fue una reforma generada desde la hegemonía legislativa del Partido Nacional Revolucionario. Con ello el Poder Ejecutivo y el Partido en el poder generaban una arquitectura institucional que estaba diseñada para lograr la permanencia ininterrumpida de un sólido consenso de grupos que tenían un acuerdo implícito en mantenerse en el poder y permitir la rotación de este, entre ellos exclusivamente. La reforma no solo limitó las expectativas de una carrera parlamentaria para muchos legisladores, sino que también eliminó el derecho de los ciudadanos a poder incentivar o castigar a través del sufragio a sus representantes camerales. Con ello, los legisladores concluyeron que para la consolidación de una carrera política, resultaba de mayor importancia la disciplina partidaria y la sumisión ante el Poder Ejecutivo, que la rendición de cuentas o la interlocución con los electores que lo habían electo para representarlos.

De esta forma el Partido Nacional Revolucionario se consolidó como una estructura de control, que podía premiar o vetar la carrera de los aspirantes a profesionales de política. Debemos tener presente que el Partido Nacional Revolucionario nació como partido único, siguiendo la

⁷⁴ Carpizo Mac Gregor, Jorge, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

tipología de sistemas de partido de Giovanni Sartori, por lo que su construcción institucional, no fue con la lógica de competir por el poder, sino la de controlar, administrar y ejercer el poder, mediante el consenso y la pacificación de los grupos post revolucionarios.

Tenemos que a lo largo del siglo XX y lo que se lleva del siglo XXI, nuestro país ha tenido diversas etapas en la construcción de su sistema democrático. Luego de la primera etapa de la Revolución Mexicana y la promulgación de la Constitución de 1917, surgieron una gran cantidad de agrupaciones políticas, que más que partidos propiamente dichos, se trataba de clubes, asociaciones o grupos partidarios que se reunían en torno a líderes o caciques regionales para participar en los procesos electorales Locales, pero que su existencia era efímera y así como surgían así desaparecían.

Es hasta la institucionalización de la revolución que podemos hablar propiamente del establecimiento de un sistema de partidos, a partir del cual podemos decir que hasta ahora se han tenido dos sistemas de partidos:

El sistema de partido hegemónico que prácticamente se concreta desde la creación en 1946 del Partido Revolucionario Institucional y con las reformas electorales que centralizaron en el gobierno federal bajo la conducción de la Secretaría de Gobernación, el control total de los procesos electorales. Este sistema de partido hegemónico vivió en 1963 y luego en 1979, algunas modificaciones que lo más que pudieron hacer fue que el partido de Estado pasara de obtener una mayoría absoluta a una mayoría calificada hasta 1988. Reiterando su control y poder durante estos años.

Luego de la crisis política que dejó la elección presidencial de ese año, cambios paulatinos en la legislación electoral permitieron un proceso de transición en el que el PRI mantuvo la mayoría en la Cámara de Diputados, pero cediendo cada vez más espacios a la oposición representada por el PAN y las nuevas organizaciones de izquierda, esta transición concluye en la elección de 1997, en la que por primera vez el partido oficial pierde la mayoría entre los diputados, antesala de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal en el año 2000. Con esto inicia nuestro sistema multipartidista que hasta hoy se sigue viviendo.

En cuanto a los sistemas electorales, nuestro país ha vivido tres. Uno en la que se eligieron diputados de mayoría (relativa o absoluta) o también llamado uninominal, que prevaleció prácticamente desde 1918 (en la primera Legislatura surgida después de la Constitución de 1917), hasta 1946 en que empezó a compartir escaños con los diputados de representación proporcional o también llamados diputados de partido, esquema que se mantuvo hasta 1979 y que sería el segundo sistema electoral que se vivió en México.

Y por último un sistema electoral mixto propiamente, en el que desde 1979 en la Cámara de Diputados conviven legisladores tanto de mayoría como los de representación proporcional, y es este el que sigue prevaleciendo hasta nuestros días.

La institucionalidad referida en la retórica de la clase política, fue por muchas décadas sinónimo de sumisión. La disciplina de partido debía interpretarse como una conducta silenciosa y aduladora hacia quienes ejercían el poder político, que eran al mismo tiempo quienes tenían el poder de decidir la asignación de candidaturas o la asignación de espacios de decisión en la estructura burocrática. La confesión de asumirse con ideas o conductas antagónicas a la élite, significa la autoexclusión definitiva para espacios importantes dentro de la administración pública. La posibilidad de ganar una elección desde la oposición resultaba utópica y la inexistencia de espacios o medios de expresión críticos o neutrales, facilitaba el control de la sociedad mexicana. Ser diputado era una oportunidad para mostrarse leal hacia el jefe del ejecutivo y exhibir con alarde su pertenencia al partido hegemónico.

Ese control que surge desde el partido político, no ha sido una característica exclusiva del actual Partido Revolucionario Institucional⁷⁵; El Partido Acción Nacional contiene dentro de su *Reglamento de las Relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de Elección Postulados por el PAN* que los coordinadores de los grupos parlamentarios en las Legislaturas estatales y las Cámaras federales, será designado por el Presidente del Comité Ejecutivo Estatal o Nacional respectivamente.

***Reglamento de las Relaciones entre el Partido Acción Nacional y los
Funcionarios Públicos de Elección Postulados por el PAN***

⁷⁵ 1929 Partido Nacional Revolucionario, 1938 Partido de la Revolución Mexicana, 1946 Partido Revolucionario Institucional.

Artículo 2. Los Senadores, los Diputados Federales, los Diputados Locales de cada entidad y los integrantes de un mismo ayuntamiento postulados por el Partido Acción Nacional, constituirán un “grupo”. El presidente del comité correspondiente designará un coordinador de entre ellos, previa consulta a sus miembros. Las decisiones del grupo se tomarán por mayoría de votos de los asistentes. El coordinador tendrá voto de calidad en caso de empate, las decisiones obligan a todos los integrantes del grupo, aun a los ausentes. Las disposiciones del presente reglamento son aplicables, en lo conducente, cuando sólo sea uno el funcionario público de elección postulado por el PAN, el que formó parte de un determinado órgano legislativo o ayuntamiento.

Esta norma del Partido Acción Nacional confirma que el diseño normativo de los partidos políticos, permite la intervención directa en los asuntos legislativos, colocando con ello los intereses de partido por encima de la voluntad ciudadana. Como se ha señalado ya con anterioridad, más que tratarse del problema particular de un partido político, encontramos un problema sistémico que permite que instituciones de interés público como los partidos políticos, coloquen dentro de los ordenamientos que regulan su vida interna, disposiciones cuya democraticidad resulta cuestionable. Al mismo tiempo encontramos que las dirigencias partidarias interfieren en la integración de los órganos de gobierno, ya que son los coordinadores de los grupos parlamentarios, los que participan en los máximos órganos de gobierno de los congresos estatales, como es en el caso del Estado de Tlaxcala, en la denominada Junta de Coordinación y Concertación Política, en la cual se toman decisiones determinantes para la agenda legislativa y para los órganos técnicos y administrativos de dicho poder.

Por otra parte, una de las causas que genera el deficitario trabajo legislativo de los congresos estatales, recae en la facultad de gestión que ejercen los legisladores. En las campañas electorales se ha vuelto constante el compromiso de gestión, por parte de los candidatos a diputados, con ello se comprometen a generar obra pública para abatir los rezagos sociales de su distrito o el otorgamiento de apoyos a peticiones personales y no colectivas de los ciudadanos. Sin embargo, la esencia de la función legislativa no radica en el otorgamiento de apoyos materiales, sino en la producción normativa. Para las oposiciones y las minorías, resulta inequitativo el acceso a recursos de gestión cuando sus labores han sido concentradas a ejercer funciones de control ante el Poder Ejecutivo. No así para los legisladores que vulneran la división de poderes, esperando ver retribuida su subordinación, con el acceso a bienes materiales y programas, que les permitan mantener su *popularidad y capital político*, para ganar futuras elecciones.

Un legislador que busque la continuidad de su carrera política piensa y actúa priorizando los logros que en gestión puede realizar, a favor del municipio en el que radica con el objetivo de poder ser electo como Presidente Municipal. La gestión significa una atención inequitativa de los electores, no así la legislación, que por ser de orden estatal atiende a todos por igual.

La gestión también representa un serio problema en el tema de la reelección. Si bien la presente investigación abarca un periodo de estudio en el cual estaba prohibida la reelección consecutiva de legisladores, debe

señalarse que esta facultad generará condiciones que obstruirán la representación eficaz con los electores y que no aportará incentivos para la profesionalización de los legisladores, dicho esto, la facultad de gestión constituye un obstáculo para la carrera parlamentaria.

Los legisladores buscarían su reelección generando actitudes de gratitud de parte de los electores de su distrito, con base en los incentivos grupales o individuales que puedan entregar: pintura, cemento, varilla, medicamentos, material deportivo, apoyos económicos para fiestas patronales y fiestas populares entre otros. Con ello, estarán más atentos a etiquetar recursos destinados a la gestión desde la aprobación del presupuesto de egresos del Estado y no por adquirir los conocimientos técnicos y las habilidades argumentativas que como legisladores deben desarrollar ante el derecho a ser reelectos. El clientelismo electoral será producto de la obtención de estímulos personales, familiares o de grupo, para favorecer con votos a los patrocinadores de dichos intereses. Dicha práctica no es particular del Poder Legislativo, como tampoco de las entidades federativas, sí bien es cierto, que no existe evidencia científica que acredite estas conductas de forma plena, existen ejercicios demoscópicos⁷⁶ que sustentan este clase de ejercicios que vulneran los principios de la democracia y debilitan a las instituciones, los cuales han sido financiados por organismos internacionales y nacionales como el otrora Instituto Federal Electoral, tratando con ello de establecer estrategias que erradiquen este tipo de conductas.

⁷⁶ Beltran, Ulises y Castro Cornejo, Rodrigo: "Clientelismo de gorra y camiseta", en Nexos, diciembre 2015, consultado en enero de 2016: <http://www.nexos.com.mx/?p=26989#ftnref3>

Capítulo II La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Estado de Tlaxcala.

2.1 La relación Ejecutivo y Legislativo

El Estado Mexicano tiene una forma de gobierno republicano y de tipo federalista integrándose 31 entidades federativas y la hoy ciudad de México, cada uno de estos estados tiene una organización del poder y de sus instituciones de carácter análogo al de la federación. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 116:

“El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”

Ésta es una forma de garantizar que cada una de las partes que integran a la república mexicana, cuenten con una división tripartita del poder y de esta forma garantizar los principios que se señalan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta por Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”

A diferencia del Poder Legislativo federal que se integra de manera bicameral, los estados de la República tienen un congreso unicameral, cuyos integrantes duran en su cargo tres años y son electos mediante voto popular; también los hay por representación proporcional y el origen de estos se ubica en la reforma electoral de 1977. Los diputados de representación proporcional o también conocidos como plurinominales, fueron integrados a nuestro sistema de representación, con el propósito de integrar a partidos de oposición, los cuáles si bien carecían de la fuerza política necesaria para ganar espacios en las contiendas electorales, poseían una representación ciudadana bastante importante, la cual no era representada en el Poder Legislativo. Por ello, nuestro sistema electoral está diseñado para hacer una ponderación de la votación recibida por cada fuerza política y permitir al final la integración de legisladores en proporción a la votación recibida por todos los distritos electorales. Esto teóricamente debería permitir entre otras cosas:

- a) Garantizar la efectividad del sufragio de las minorías, viéndose representadas de forma proporcional en el Poder Legislativo.
- b) Incrementar la calidad de la democracia representativa.
- c) Que el Poder Legislativo rechazara los intentos intervencionistas del Poder Ejecutivo.
- d) Que el Poder Legislativo asumiera el papel de convertirse en un auténtico contrapeso del Poder Ejecutivo.

De acuerdo a la concepción teórica de las formas de gobierno, en una *república* el papel que debe desempeñar el Poder Legislativo, se concentra en evitar que el titular del *Poder Ejecutivo* asuma una *conducta despótica* en perjuicio de los ciudadanos, para ello, el *Poder Legislativo* como representante del pueblo ejerce un contrapeso que se sustenta en el

principio de equilibrio de poderes, para lo cual no puede existir ningún tipo de subordinación. Por ello el Derecho Parlamentario debe contener cualidades eminentemente democráticas, toda vez que la pluralidad, la construcción de consensos, la regla de mayoría para las decisiones políticas, la inclusión propositiva de las minorías y el debate, son variables eminentemente democráticas. Por lo que podemos concluir que la democraticidad de un parlamento, depende en gran proporción a la arquitectura jurídica de sus procesos y procedimientos para la toma de decisiones políticas. Véase el siguiente cuadro:

Órgano Legislativo o Acto Legislativo ⁷⁷	Procedimiento	Fundamento
Las decisiones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes.	Votación de la mayoría de los miembros presentes *Cuando existen excepciones, se presentan de forma expresa en la legislación.	Artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala
Elección de la Mesa Directiva	Electa por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura	Artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala
Elección de la Comisión Permanente	Electa por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura mediante votación por cédula	Artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala
Constitución de los grupos parlamentarios y sus coordinadores	Notificación a la Mesa Directiva, del Acta por el que los diputados deciden constituirse en grupo parlamentario. La designación de coordinador no se establece y el método queda sujeto a los intereses de los legisladores.	Artículos 59 y 61 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala
Junta de Coordinación y Concertación Política.	Será presidente el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta de diputados. En el supuesto de que ningún grupo parlamentario cuente con esa mayoría absoluta, dicho órgano de gobierno será presidido de forma anual y en orden decreciente atendiendo al número de diputaciones que representen, por los coordinadores de los grupos parlamentarios, los cuales deberán ser ratificados por el Pleno del Poder	Artículo 65 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

⁷⁷ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

	Legislativo. En caso de no obtener la ratificación del Pleno, por mayoría simple de votos, el Pleno del Poder Legislativo podrá elegir a un diputado integrante de dicho grupo parlamentario.	
Junta de Coordinación y Concertación Política.	Las decisiones se tomarán por mayoría de votos. Para ellos los coordinadores parlamentarios contarán con "voto ponderado" en proporción al número de diputaciones que representen. Los representantes de partido son cuya representación partidaria no llega a por lo menos dos diputaciones.	Artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Comité de Administración	Se integra con la participación de un diputado de cada representación de partido y grupo parlamentario. De entre ellos y por mayoría simple de votos el Pleno del Poder Legislativo deberá elegir a un presidente. Se realiza por mayoría simple de votos.	Artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Comité de Administración	Las determinaciones de dicho órgano de gobierno se toman por mayoría de votos y sus sesiones se instalan con la presencia de la mayoría de sus integrantes. En caso de existir quórum en primera convocatoria, se procede a una segunda y se instala con quienes asistan y se toman por igual, con la mayoría simple de votos. En caso de empate el Presidente cuenta con voto de calidad.	Artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Comité de Información	Se conforma por un Presidente que será designado por el Pleno del Poder Legislativo y por los titulares de los órganos técnicos y administrativos del Congreso del Estado. El presidente es designado por el tiempo que dure la Legislatura por mayoría simple de votos.	Artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Comisiones ordinarias	Se integran con por lo menos tres diputados que procuraran reflejar la pluralidad del Congreso Estatal, uno de ellos fungirá como presidente y las decisiones se toman por mayoría de votos. Las causales de remoción son: inasistencias o causas graves que son calificadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión del Pleno del Poder Legislativo. No existe mecanismo expreso de integración en dichas comisiones.	Artículos 78 y 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Tabla 10. Órganos de gobierno, procedimiento y fundamentación en el Congreso del Estado de Tlaxcala.

En cuanto al Poder Ejecutivo de los estados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 116 fracción I: *El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una misma persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, y establece que los gobernadores no podrán durar más de seis años en su encargo, así como la prohibición para que sean electos para un periodo*

inmediato y que quien aspire a dicho cargo deberá cumplir con: *Sólo podrá ser gobernador de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menos de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa.* En cuanto a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, señala en su artículo 57 que el Poder Ejecutivo del Estado se deposita en un solo ciudadano que se denominara “Gobernador del Estado de Tlaxcala” y que será electo mediante el sufragio efectivo, universal, libre, secreto y directo. Y en su artículo 70, contiene las facultades y obligaciones del Gobernador en un total de cuarenta fracciones, de las cuáles once requieren inexcusablemente de la colaboración entre Poder Ejecutivo y Legislativo.

Artículo 70. Son facultades y obligaciones del Gobernador

- I. Sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso, así como reglamentar y proveer en la administrativa lo necesario a su exacto cumplimiento;*
- II. Hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos en los términos que establece el artículo 49 de esta Constitución;*
- III. Iniciar Leyes o decretos ante el Congreso:*
- IV. Pedir a la Comisión Permanente que convoque al Congreso a sesiones extraordinarias, exponiendo las razones o causas que hicieron necesaria su convocatoria y asistir a la apertura de estas;*
- V. Concurrir al Congreso cuando lo juzgue conveniente para sostener alguna iniciativa que él mismo haya presentado o enviar un representante para tales efectos.*

VI. Rendir por escrito al Congreso del Estado, el informe sobre la situación general que guardan los diversos rubros de la administración pública, dentro de los primeros cinco días del mes de diciembre de cada año.

VII. Presentar al Congreso a más tardar el día quince de noviembre de cada año, los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos que habrán de regir en el año siguiente;

VIII. Rendir al Congreso la cuenta pública en forma bimestral; esta cuenta deberá rendirse dentro de los primeros cinco días posteriores al periodo de que se trate, en los términos de la ley correspondiente.

IX. Pedir y dar informes al Congreso sobre cualquier ramo de la administración y al Poder Judicial sobre el de justicia.

X. Ejercer actos de dominio sobre los inmuebles propiedad del Estado, con autorización del Congreso;

XI. Celebrar convenios con el Ejecutivo Federal y con los de otros estados, de los que deriven la ejecución de obras, la prestación de servicios o el mejoramiento común de la hacienda pública, así como el cumplimiento de cualquier propósito de beneficio colectivo, haciéndolo del conocimiento del Congreso oportunamente.

Del estudio de las facultades y obligaciones constitucionales de los poderes Ejecutivo y Legislativo, puede concluirse que la relación entre ambos poderes se concentra principalmente en cuatro temas:

- a) Iniciativas de ley*
- b) Fiscalización y ejercicio del gasto público*
- c) Enajenación de bienes*

d) *Informar sobre los diferentes ramos de la administración pública estatal.*

Desde una óptica deontológica en el estudio de las formas de gobierno, podría concluirse que la Constitución Federal y Local, presentan un diseño de atribuciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que no vulnera, ni subordina, a un poder con respecto a otro. Con ello y junto a la alternancia experimentada en la titularidad del Poder Ejecutivo estatal y que en el Congreso del Estado, ningún grupo parlamentario cuenta con mayoría absoluta desde 1999, podría pensarse que la democraticidad cumple con lo expresado en el artículo 29 de la Constitución Tlaxcalteca:

Artículo 29. El sistema político del Estado, en cuanto al sistema de intermediación entre el gobierno y la población, se funda en los principios democráticos de pluralidad, tolerancia, equidad, racionalidad, cooperación y respeto mutuo, así como en la regla de mayoría, en la inclusión proporcional de las minorías, en la representación política y en la renovación de cargos públicos de elección popular por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo.

El precepto anterior orienta la articulación de un *Buen Gobierno*, entendido éste como el ejercicio del poder público bajo los principios de: participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, sensibilidad, eficacia y eficiencia. No obstante, la *praxis política* puede mostrar que los límites y atribuciones señalados en el orden jurídico, no evitan el afán de subordinación, ni la conducta de sumisión, rompiendo con ello el precepto de equilibrio de poderes.

De lo anterior y con una revisión sustentada en el *realismo político*, podemos deducir escenarios de colaboración entre los poderes sustentados en la legalidad y otros de tipo impuro, en donde el afán de dominación y subordinación rompen el equilibrio y la división de poderes; dichos escenarios impuros de la realidad política se configuran, considerando la intromisión del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, configurando una mayoría, que no necesita ser de su misma filiación partidista:

- a) Intervención y/o exclusión en la designación de posibles integrantes de organismos con autonomía constitucional como: Comisión Estatal de derechos Humanos, instituto de transparencia y previo a la reforma de 2014, para la integración del órgano electoral.
- b) Intervención y/o exclusión en la designación de los titulares de las áreas técnicas y administrativas del propio Congreso Estatal.
- c) Intervención y/o exclusión en la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
- d) Mayoría subordinada con la encomienda de aprobar el presupuesto de egresos y la cuenta pública del titular del Poder Ejecutivo.
- e) Mayoría subordinada a la aprobación de iniciativas de ley que sean presentadas por el titular del Poder Ejecutivo.
- f) Comisiones legislativas subordinadas con la encomienda de privilegiar en el tiempo, la presentación de dictámenes para reformas constitucionales o leyes secundarias, que favorezcan el proyecto de gobierno del titular del Poder Ejecutivo.
- g) Comisiones legislativas subordinadas con la encomienda de aplazar indefinidamente la presentación de dictámenes ante el Pleno del Poder Legislativo.

La realidad del fenómeno político ha mostrado que estos siete escenarios, constituyen la mayoría de las veces, los contextos de intervencionismo del Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo, para lo cual, actores políticos con capacidades de negación y de toma de decisiones ante la administración pública estatal, articulan mayorías hegemónicas, que solo buscan el número mínimo de votos que exija la ley del procedimiento en cuestión. Una visión cuantitativa de la regla de mayoría en la democracia, validaría que toda decisión política que obtenga el mínimo de votos señalados por la ley, resulta legalmente válida por ese solo hecho.

Sin embargo, en una revisión cualitativa de dicha regla de mayoría, se podría concluir que una decisión política que no fue sometida a debate, que excluye de forma sistemática a las minorías y que subordina el equilibrio de poderes por intereses opuestos al interés colectivo, resulta a todas luces una decisión carente de legitimidad.

La relación entre ambos poderes, se sujeta a la metáfora de *Norberto Bobbio* en donde la *legalidad* y la *legitimidad* son *dos caras de una misma moneda*, lo que significa que para considerar como democrática una decisión política, resulta insuficiente una lectura material y cuantitativa de la legislación, ya que la democracia es ante todo, un conjunto de atributos orientados a elevar la calidad de vida del ciudadano en su interacción social, para lo cual, el principio de la representación debe estar garantizado, derivado de ello, una decisión que solo busca cumplir las matemáticas de la legalidad, no es necesariamente democrática.

2. 2 Alternancia política en los Poderes Ejecutivo y Legislativo

La realidad política de las entidades federativas es muy diferente a los postulados teóricos de la democracia. Cada Estado es un caso de estudio particular de transición o alternancia en el ejercicio del poder. La pluralidad reflejada en los gobiernos municipales a través de los cabildos y en los Congresos estatales frente a los gobernadores, no se ha reflejado en una misma realidad democrática en cada espacio territorial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en la fracción II del artículo 116, que cada Congreso tendrá un tamaño de representación en proporción a su número de habitantes, por lo que, no será menor a 7 legisladores en estados con menos de 400 mil habitantes, 9 cuando la población sea mayor a esta cifra y menor a 800 mil, 11 cuando sobrepase esta cantidad. En tanto que el Gobernador -cabeza del Poder Ejecutivo en la entidad- también será electo de forma popular y permanecerá en el cargo por un periodo de seis años.

Por lo que respecta al Estado de Tlaxcala, la Constitución vigente fue aprobada en 1918 y en su artículo 30 se señala la colaboración y corresponsabilidad que debe existir entre los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), para satisfacer los fines del Estado. Hasta (2016) la LXI Legislatura se integra con 32 diputados. Sin embargo con la más reciente reforma político-electoral (2015), el Congreso estatal se integró a partir del 1 de enero de 2017, por 25 diputados: 15 electos por la vía de mayoría relativa y 10 que acceden por la vía plurinominal. De ello se desprende que el universo en estudio para la toma de decisiones del Poder Legislativo se

sujeta a 32 legisladores y posteriormente dependiendo del procedimiento legislativo, la regla de mayoría puede ser variable, distinguiéndose en la legislación la: mayoría simple que consiste en el voto del cincuenta por ciento más uno en un determinado sentido y la que requiere del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes de la Legislatura, lo que exige de una votación mínima de 22 diputados y finalmente la que se materializa con el voto de las dos terceras partes de los legisladores que estén presentes en la sesión del Pleno. Estos umbrales de votación, permiten concretar el número de votos que se requiere en un determinado momento, para lograr concretar la aprobación de un punto de acuerdo o dictamen. La pluralidad debiera considerarse como una variable que fortalecería al Poder Legislativo, ya que en ella, se generan los contrapesos necesarios ante el Poder Ejecutivo. Hipotéticamente se pensaría que a mayor pluralidad, mayor equilibrio de poderes. Esta hipótesis debería expresarse en dos variables: la primera se encuentra en la integración plural de los órganos de gobierno de la Legislatura y la segunda en los sistemas de votación para la construcción de mayorías.

Esto significa que con una visión integral y consensual de las decisiones políticas, las comisiones ordinarias, la Mesa Directiva, la Comisión Permanente, la designación del presidente de la Junta de Coordinación y Concertación Política, el Presidente de la Comisión de Transparencia y la designación de los titulares de las áreas técnicas de la Legislatura serían resultado de la inclusión y el consenso de todos los grupos parlamentarios y las representaciones de partido.

Sin la búsqueda de la unanimidad, pero sí, de la integración mayoritaria de las fuerzas políticas, la democracia legislativa debería

considerarse fortalecida. En caso contrario estaríamos ante un fenómeno que para efectos de la presente investigación denominaré *hegemonía legislativa* la cual defino como: “*Mayoría parlamentaria que excluye de forma sistemática y facciosa a las minorías legislativas*”. Este fenómeno se presenta cuando un grupo de legisladores puede por sí mismo aprobar en el Pleno del Poder Legislativo asuntos relevantes como: el presupuesto de egresos de la entidad, la cuenta pública de los poderes del Estado, la designación de servidores públicos que integrarán los organismos autónomos, reformas a leyes secundarias y constitucionales y la integración de los órganos de gobierno de la Legislatura. Por lo que, al hacer la mayoría que marca la legislación, excluyen de la toma de decisiones, el debate parlamentario y de la participación en comisiones y órganos de gobierno de la Legislatura, a los diputados que conforman la (s) minoría (s) del congreso estatal. Debe destacarse que en las categorías mayoría y minoría legislativa, no se hace alusión al concepto de “oposición política” ya que si bien la transición en el ejecutivo estatal de Tlaxcala, se genera desde la elección de 1998, esto no significó la consolidación del principio de división y equilibrios de poderes.

No resultó necesario para los gobernadores en turno, contar con una mayoría integrada por diputados de su misma filiación partidaria, cada ejecutivo estatal ejerció en la *praxis* política una conducta intervencionista que busco la subordinación del Poder Legislativo. Es importante precisar que el principio de división de poderes no pretende que cada uno de ellos actúe distante de los demás. A pesar de que cada poder tiene su propia esfera de competencia y es soberano respecto a los demás; la ley indica determinados espacios de colaboración, complementación o aprobación. Así se hace palpable el sistema de pesos y contrapesos del que ya anteriormente se habló. El legislativo asume la responsabilidad de diseñar leyes con las cuales

pueda regular no sólo la actuación de la ciudadanía, sino de los órganos del Estado; incluido el Ejecutivo, Judicial y el propio Congreso. De ahí la relevancia y responsabilidad que conlleva formar parte de él. Al respecto Ernesto González Negrete comenta lo siguiente:

“El legislativo o parlamento debe tener más autoridad que el ejecutivo porque es el espacio donde confluyen las distintas fuerzas y actores políticos, donde se debate en torno a las cuestiones más importantes de la sociedad y para la nación, donde se fraguan las alianzas, las rupturas y los acuerdos que se traducen en hegemonía, pues define cuál de los proyectos sociales es el hegemónico.”⁷⁸

En 1998, cuando el Partido Revolucionario Institucional pierde por primera vez la gubernatura de Tlaxcala, se presenta la primera alternancia en el ejecutivo estatal, pero sin mayoría legislativa.

A pesar de ello y de los conflictos con el PRI desde el inicio del sexenio del Gobernador Alfonso Abraham Sánchez Anaya fueron impulsadas y aprobadas por el Congreso diversas iniciativas del Ejecutivo Estatal. En este caso, el gobierno dividido no supuso un obstáculo insalvable para el desarrollo de los trabajos durante ése sexenio en particular. La práctica del *periodismo político* ha dado cuenta de los procesos de negociación política realizados durante los sexenios de los gobernadores Alfonso Abraham Sánchez Anaya y Héctor Israel Ortiz Ortiz. Justamente en los periodos

⁷⁸ González Negrete, Ernesto. *Hegemonía, ideología y democracia en Gramsci*. Plaza y Valdés, México, 2003; p.32

anteriores, el gobernador tenía la certeza de que las iniciativas que presentara serían aprobadas sin más miramientos; ya que contaba con el respaldo indiscutible de los diputados que provenían de su partido. Sin embargo, cuando uno y otro están encabezados por fuerzas políticas distintas, se corre el riesgo de que se configuren *oposiciones obstruccionistas* como las define Giovanni Sartori. Ante ello, se construyen mayorías hegemónicas que orientan su conducta en función de sus intereses de facción. Esto significa uno de los mayores riesgos y oportunidades de la democracia. Antonio Gramsci aborda el tema de la hegemonía y su repercusión sobre la vida democrática de la siguiente forma:

“El grupo dominante es coordinado concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida social es concebida como una formación y superación de equilibrios inestables entre los intereses de grupo fundamentales y los de los grupos subordinados, equilibrios en donde los intereses del grupo dominante prevalecen hasta cierto punto”⁷⁹.

El escenario tlaxcalteca, ha dado muestra de esta relación de equilibrio-subordinación entre los poderes. El trabajo que han realizado conjuntamente gobernadores y diputados en sus respectivos periodos, es derivado de una serie de negociaciones o acuerdos. Ciertamente, cada uno tiene su particular esfera de actuación, pero la ley los obliga a colaborar en funciones tan importantes como es en la sanción y publicación de leyes aprobadas por el Congreso, sin ello la ley aprobada no podrá entrar en vigor.

⁷⁹ Ibidem.

En el país como en las entidades federativas que la conforman, se han hecho trabajos importantes a favor de la democracia y la pluralidad política con reformas que han llevado varias décadas consolidar. La alternancia en los órganos estatales es resultado de un arduo trabajo en varias generaciones. Pese a que su legitimidad es cuestionada frecuentemente, la alternancia es un eslabón de suma importancia en la construcción de un sistema auténticamente democrático, pues como sostienen Raúl Rodríguez Guillén y Norma Veloz Ávila: “la alternancia política denota de alguna forma el poder de los ciudadanos, que, mediante el voto, premian o castigan los errores de los partidos y de los gobernantes emanados de ellos.”⁸⁰

A continuación se reproducen una serie de cuadros en los que se observa la pluralidad del Congreso de Tlaxcala dentro de los límites temporales en estudio.

Composición de la LIII Legislatura.				
Periodo Noviembre 1989 - Noviembre 1992 ⁸¹				
Partido Político	Mayoría Relativa	Representación proporcional	TOTAL	Porcentaje en el Congreso
Partido Revolucionario Institucional	9	2	11	73%
Partido Acción Nacional		2	2	13%
Partido de la Revolución Democrática		2	2	13%
TOTALES	9	6	15	100%

Tabla 11. LIII Legislatura del Estado de Tlaxcala

⁸⁰ Rodríguez Guillén, Raúl y Veloz Ávila Norma Ilse: “Alternancia y pluralidad política en Tlaxcala: El Regreso del PRI. El Cotidiano, No. 165, enero-febrero 2011. Consultado el 3 de diciembre de 2015, en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/16509.pdf>

⁸¹ Elaboración propia con información del archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

Composición de la LIV Legislatura.				
Periodo Diciembre 1992 - Noviembre 1995 ⁸²				
Partido Político	Mayoría Relativa	Representación proporcional	TOTAL	Porcentaje en el Congreso
Partido Revolucionario Institucional	9	2	11	73%
Partido Acción Nacional		2	2	13%
Partido de la Revolución Democrática		2	2	13%
TOTALES	9	6	15	100%

Tabla 12. LIV Legislatura del Estado de Tlaxcala

Composición de la LV Legislatura.				
Periodo Diciembre 1995 – Enero 1999⁸³				
Partido Político	Mayoría Relativa	Representación proporcional	TOTAL	Porcentaje en el Congreso
Partido Revolucionario Institucional	19	0	19	61%
Partido Acción Nacional	0	4	4	13%
Partido de la Revolución Democrática	0	4	4	13%
Partido del Trabajo	0	3	3	9%
Partido Verde Ecologista de México	0	1	1	2%
Partido Demócrata Mexicano	0	1	1	2%
TOTALES	19	13	32	100%

Tabla 13. LV Legislatura del Estado de Tlaxcala

Composición de la LVI Legislatura.				
Periodo Enero 1999 - Enero 2002⁸⁴				
Partido Político	Mayoría Relativa	Representación proporcional	TOTAL	Porcentaje en el Congreso
Partido Revolucionario Institucional	16	1	17	53.1%

⁸² Elaboración propia con información del archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

⁸³ Elaboración propia con información del archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

⁸⁴ Elaboración propia con información del archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

Partido Acción Nacional	0	3	3	9.4%
Partido de la Revolución Democrática	2	6	8	25%
Partido del Trabajo	1	2	3	9.4%
Partido Verde Ecologista de México	0	1	1	3.1%
TOTALES	19	13	32	100%

Tabla 14. LVI Legislatura del Estado de Tlaxcala

Composición de la LVII Legislatura.				
Periodo Enero 2002 – Enero 2005⁸⁵				
Partido Político	Mayoría Relativa	Representación proporcional	TOTAL	Porcentaje en el Congreso
Partido Revolucionario Institucional	14	0	14	43.75%
Partido Acción Nacional	0	3	3	9.4%
Partido de la Revolución Democrática	5	6	11	34.4%
Partido del Trabajo	0	2	2	6.25%
Partido Verde Ecologista de México	0	1	1	3.1%
Convergencia	0	1	1	3.1%
TOTALES	19	13	32	100%

Tabla 15. LVII Legislatura del Estado de Tlaxcala

Cómo puede observarse, el primer Gobernador de alternancia política en Tlaxcala, que resultó ganador por una suma de fuerzas políticas encabezadas por el PRD, nunca tuvo una mayoría legislativa encabezada por el PRD en su sexenio. En la elección de Gobernador siguiente, resulta ganador el político Héctor Israel Ortiz Ortiz, quien tras haber desertado a su militancia dentro del Partido Revolucionario Institucional, es postulado por el Partido Acción Nacional el cual hace alianza con los partidos Locales Justicia Social y Centro Democrático de Tlaxcala. Por lo que respecta al legislativo, en los primero tres años de su sexenio el Congreso local tuvo la composición siguiente:

Composición de la LVIII Legislatura.

⁸⁵ Elaboración propia con información del archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

Periodo Enero 2005 – Enero 2008 ⁸⁶				
Partido Político	Mayoría Relativa	Representación proporcional	TOTAL	Porcentaje en el Congreso
Partido Revolucionario Institucional	0	2	2	6.25%
Partido Acción Nacional	3	3	6	18.75%
Partido de la Revolución Democrática	8	2	10	31.25%
Partido del Trabajo	0	3	3	9.4%
Partido Verde Ecologista de México	0	1	1	3.12%
Convergencia	0	1	1	3.12%
Coalición PRI-PVEM	8	0	8	25%
Partido Centro Democrático de Tlaxcala	0	1	1	3.11%
TOTALES	19	13	32	100%

Tabla 16. LVIII Legislatura del Estado de Tlaxcala

Como puede observarse, los porcentajes de representación en la cámara son muy cerrados y hay una mayor pluralidad en las fuerzas políticas. En esa Legislatura se tuvo un mayor equilibrio de las fuerzas políticas representadas en su interior y se mantiene el gobierno dividido ante una escasa representación de los partidos que hicieran ganar a Héctor Israel Ortiz Ortiz como gobernador. En esa primera Legislatura que acompañó al Gobierno encabezado por Acción Nacional, la mayoría legislativa la obtuvo el Partido de la Revolución Democrática.

⁸⁶ Elaboración propia con información del archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

Sin embargo, la realidad pronto decepcionó las aspiraciones democráticas. Pues aún con la representación de nuevas fuerzas políticas en la cámara de diputados, el PRI continuó teniendo la mayoría necesaria para acatar la voluntad del Ejecutivo.

En la elección de 2007, el Partido Acción Nacional fue en coalición con el Partido Alianza Ciudadana; unión a la que denominaron Alianza Progreso para Tlaxcala y que obtuviera el 43.75% de las curules. En esa elección la votación favoreció al partido político que encabezaba la titularidad del Poder Ejecutivo, ya que obtuvo la mayoría en el Congreso local.

Composición de la LIX Legislatura.				
Periodo Enero 2008 – Enero 2011 ⁸⁷				
Partido Político	Mayoría Relativa	Representación proporcional	TOTAL	Porcentaje en el Congreso
Partido Revolucionario Institucional	0	3	3	9.4%
Partido de la Revolución Democrática	5	3	8	25%
Partido del Trabajo	0	2	2	6.25%
Partido Verde Ecologista de México	0	1	1	3.12%
Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional	0	1	1	3.12%
Alianza progreso para Tlaxcala	14	0	14	43.75%
Nueva Alianza	0	1	1	3.11%
Partido Socialista	0	2	2	6.25%

⁸⁷ Elaboración propia con información del archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

TOTALES	19	13	32	100%
----------------	-----------	-----------	-----------	-------------

Tabla 17. LIX Legislatura del Estado de Tlaxcala

Composición de la LX Legislatura.				
Periodo Enero 2011 – Enero 2014 ⁸⁸				
Partido Político	Mayoría Relativa	Representación proporcional	TOTAL	Porcentaje en el Congreso
Partido Revolucionario Institucional	9	1	10	31.25%
Partido Acción Nacional	7	2	9	28.1%
Partido de la Revolución Democrática	1	3	4	12.5%
Partido del Trabajo	0	3	3	9.4%
Partido Verde Ecologista de México	1	0	1	3.12%
Convergencia	1	0	1	3.12%
Partido Socialista	0	1	1	3.12%
Partido Nueva Alianza	0	1	1	3.12%
Partido Alianza Ciudadana	0	1	1	3.12%
Partido Movimiento Ciudadano.	0	1	1	3.12%
TOTALES	19	13	32	100%

Tabla 18. LX Legislatura del Estado de Tlaxcala

Hacia las elecciones de 2010, además de ayuntamientos y diputaciones se elegiría al Gobernador del Estado, los resultados volvieron a favorecer al Partido Revolucionario Institucional, que en esa ocasión iría coaligado con el Verde Ecologista de México. En esta elección, el PRD tuvo

⁸⁸ Elaboración propia con información del archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

una importante crisis política que derivó en que su candidata –Minerva Hernández Ramos- declinara en favor de la abanderada de Acción Nacional: Adriana Dávila Fernández.

El caso de la alternancia política en Tlaxcala es singular en el sentido de que fue un claro ejemplo de un fenómeno conocido como *transfuguismo político*. De acuerdo a Josep Maria Reniu y Villamala, el transfuguismo político es:

“El transfuguismo se nos presenta -en esta consideración restringida al campo de la vida política- como aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra.”⁸⁹

Es preciso referirse a este fenómeno ya que fue el caso de los dos gobernadores que abarcaron el periodo enero 1999 - enero 2011; quienes llegaron al poder por partidos políticos que los acogieron, habiendo militado previamente en el Partido Revolucionario Institucional. Más allá de las consideraciones ético-morales que indiscutiblemente se encuentran

⁸⁹ Reniu Vilamala, Joseph: “Transfuguismo”, en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo>. El transfuguismo permite que las minorías accedan a espacios de poder y logren obtener triunfos electorales, con esto, la representación proporcional ya no sería la única vía para acceder al Poder Legislativo. Las gubernaturas configuran una pluralidad federalista que genera las condiciones que permitirían la alternancia de 2000 en el Poder Ejecutivo federal.

asociadas a este concepto; lo cierto es que en el Estado de Tlaxcala permitió el empoderamiento de fuerzas políticas distintas a las que habían mantenido la hegemonía hasta entonces del Partido Revolucionario Institucional.

En el cuadro que se muestra a continuación, se pueden observar los últimos cuatro periodos de gobierno, al representante del Ejecutivo y el partido político por medio del cual accedió al poder.

Periodo	Gobernador	Partido Político⁹⁰
Enero 1993-Enero 1999	José Antonio Álvarez Lima	Partido Revolucionario Institucional
Enero 1999-Enero 2005	Alfonso Abraham Sánchez Anaya	Coalición Opositorista (PRD, PT, PVEM)
Enero 2005-Enero 2011	Héctor Israel Ortiz Ortiz	Alianza PAN, PJS, PCDT
Enero 2011-Diciembre 2016	Mariano González Zarur	Coalición Unidos por Tlaxcala (PRI, PVEM)

Tabla 20 Titulares del Poder Ejecutivo en Tlaxcala.

Tal como se ha podido estudiar hasta el momento, a partir de que el PRI pierde la gubernatura en la entidad, la alternancia en el legislativo se ha suscitado de forma más constante. Las Legislaturas se han conformado por diputados provenientes de diversos partidos políticos, sin embargo, la pluralidad del Poder Legislativo no generó una reforma de fondo en la participación de las minorías parlamentarias, la legislación no ha sufrido una reforma de fondo en ese sentido y con ello, se ha mantenido la misma estructura jurídica que posibilita la conducta autoritaria y hegemónica de las

⁹⁰ Archivo Instituto Electoral de Tlaxcala. Elaboración propia.

mayorías. Las oposiciones fueron ocupando gradualmente espacios de poder y en contradicción al discurso que utilizaban, no se ocuparon de democratizar las leyes que permitían el autoritarismo que señalaban.

2.3 Poder Legislativo y representación ciudadana.

El Poder Legislativo es un ejercicio de democracia representativa, esto significa que el ciudadano elige a quien habrá de representarle dentro de este poder y que el vínculo elector-legislador se sostiene por el principio de la *representación*. Ello significa que en cada votación que realice el legislador, ya sea en comisiones o en el Pleno cameral, lo mismo que sus participaciones en tribuna y su legítimo derecho a formar parte de comisiones y en los procesos de integración de los órganos constitucionales autónomos, el legislador actúa en representación del ciudadano, votando en la búsqueda del bien común y de orientar a la institución legislativa en los principios que orientan al *Buen Gobierno*.

Es por ello que las comisiones legislativas están conformadas actualmente por al menos tres diputados de diferentes partidos políticos. Hasta la LIV Legislatura, las comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación, Justicia y Asuntos Políticos, y Finanzas principalmente se conformaban solo por la hegemonía priista. Ellas tienen la tarea de revisar expedientes de acuerdo a temas específicos y elaborar los dictámenes que sean necesarios, para posteriormente presentarlos para su debate y posible aprobación en el Pleno del Poder Legislativo.

Asimismo, el Congreso requiere que –incluso cuando no están en periodo de sesiones- haya un órgano que esté pendiente de los asuntos que se presentan cotidianamente, para que de resultar necesario haga el llamado a sesiones extraordinarias, de ahí la justificación de la elección de la Comisión Permanente. Toda vez que la acción de gobierno es por esencia permanente, los ejemplos enunciados con anterioridad, me permiten ilustrar la forma en que los preceptos establecidos en la Constitucional Local, se articulan y materializan. Para una mejor revisión analítica de la arquitectura jurídico-política del Poder Legislativo, se enunciarán los órganos de gobierno y dirección del Poder Legislativo y su significación política en el quehacer legislativo y su posible relación con el Poder Ejecutivo. Para ello se procederá al *estudio de caso* mismo que se sustentara sobre tres diferentes tipos de fuentes: a) periodismo político, referido a la inclusión de notas periodísticas que son el trabajo de comunicadores que atendiendo a sus fuentes informaron en su momento la secuencia de hechos que concluyeron en una decisión política y b) Puntos de Acuerdo y/o Decretos que hayan sido votados, aprobados por el congreso y sancionados y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para con ello observar la materialización de las decisiones políticas expuestas en la práctica del periodismo político.

De acuerdo al artículo 31 de la Constitución Local, el órgano superior de gobierno en el Congreso de Tlaxcala es la Junta de Coordinación y Concertación Política (órgano instituido desde la LVIII Legislatura). En ella están comprendidos los grupos parlamentarios a través de los coordinadores de grupos parlamentarios y representantes de partidos políticos. La finalidad de ésta es impulsar acuerdos y negociaciones entre los distintos grupos; con ello evitar acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales.

El presidente de la Junta de Coordinación y Concertación Política tiene voz, pero no voto. Esta persona será aquella cuyo partido tenga la mayoría absoluta en el Congreso y permanecerá en el puesto durante todo el periodo de la Legislatura.

De resultar que ningún partido cuente con mayoría absoluta, el presidente será quien represente al grupo parlamentario más numeroso y su cargo será de un año; al cabo del cual, será sustituido por quien encabece el segundo grupo parlamentario más numeroso y así hasta concluir la Legislatura. De este modo, todas las fuerzas políticas se encuentran representadas en el máximo órgano de gobierno legislativo y tienen la posibilidad de presidirlo si es que no prevaleciere la mayoría absoluta de alguno de los partidos. El voto de cada uno de los representantes de partido o grupo parlamentario equivale a la totalidad de diputados que lo conforman (en el quehacer legislativo adquiere el nombre de *voto ponderado*).

Las atribuciones de la Junta de Coordinación y Concertación Política están contenidas en el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala y que son las siguientes, entre otras:

- Proponer al Pleno la integración de las comisiones.
- Acordar junto con la Mesa Directiva el programa de los periodos de sesiones.
- Conocer los informes del Comité de Administración.
- Vigilar el desempeño del Órgano de Fiscalización Superior.

- Proponer la conformación del Comité de Información del Congreso del Estado.

La Junta de Coordinación y Concertación Política tiene la relevante tarea de organizar al Congreso en sus diferentes actividades y áreas. Por medio de ella se establece la agenda legislativa, es decir, se acuerdan los proyectos que habrán de ser analizados, discutidos y en su caso aprobados.

Al proponer la integración de las comisiones legislativas la Junta ejerce una potestad de gran importancia, porque hay comisiones en las que muchos desean verse incluidos y poder influenciar o apoyar determinadas iniciativas. De ahí la necesidad de que su conformación sea también plural y no implique únicamente el coto de poder para determinado partido político.

Por otro lado, el parlamento tlaxcalteca tiene una Mesa Directiva, cuyos integrantes son votados por al menos las dos terceras partes de los diputados de la Legislatura. Ésta funciona durante los periodos ordinarios o extraordinarios de sesiones y se renueva –con posibilidad de una reelección– en cada periodo. En esta ocasión los coordinadores de los grupos parlamentarios no pueden formar parte de la Mesa Directiva; misma que estará conformada por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios.

Las atribuciones de la Mesa Directiva están previstas en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, entre las que destacan las siguientes:

- Conducir las sesiones del Congreso.
- Formular y cumplir el orden del día programado para la sesión.
- Interpretar las normas de la Ley orgánica para la conducción de las sesiones y el ejercicio de la práctica parlamentaria.
- Cuidar que los dictámenes, mociones, escritos, propuestas y comunicados cumplan con las normas para su formulación.

El presidente de esta mesa, fungirá como representante legal del Congreso y garantizará el respeto al fuero de los diputados y la inviolabilidad del recinto. Entre sus atribuciones está presidir las sesiones, someter a discusión los asuntos previstos en el orden del día y dirigir los debates.

Si a la Junta de Coordinación y Concertación Política le corresponde establecer los aspectos generales que habrán de regir la agenda legislativa durante determinado periodo; a la Mesa Directiva le toca además de las ya mencionadas conducir el día a día en el Congreso, establecer orden en el Pleno, llevar el recuento de lo que acontezca en cada una de las sesiones. Deontológicamente también le correspondería asegurar la inclusión de las minorías con un ejercicio consensual de todos los grupos parlamentarios y evitar cualquier tipo de exclusión de ellas.

El debate legislativo es de suma importancia, ya que a través de él se conocen las aportaciones de los diputados sobre determinado proyecto y se complementa o modifica. La pluralidad de la Cámara se ve presente cada

vez que una iniciativa es presentada y discutida. Por ello la labor de la Mesa Directiva es fundamental, porque permite regular el debate y asegurar la inclusión de la argumentación y propuestas que se presentan en la tribuna en el acta de la sesión o en el diario de los debates, sin excluir las de las minorías.

Además, como el Congreso funciona en periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, debe haber un órgano pendiente de los asuntos políticos que se presenten durante los recesos y con la capacidad de atender las diversas peticiones, iniciativas o dictámenes con proyecto de decreto que se reciban, entre otros. Ello lo realiza la Comisión Permanente y está conformada por cuatro diputados que cumplen las funciones de: presidente, dos secretarios y un vocal. Cuando esté funcionando esta Comisión, su presidente será el representante legal del Congreso Estatal. En este órgano legislativo que no es de menor importancia, se excluye a los grupos parlamentarios minoritarios, ya que esto permite el control permanente del Congreso por parte de las mayorías.

Las principales atribuciones de la Comisión permanente son:

- Recibir los documentos que se dirijan al Congreso y despachar aquéllos con carácter de urgente y que no ameriten la expedición de una ley o decreto.
- Acordar, a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria a sesiones extraordinarias.
- Recibir la protesta de ley de los funcionarios que deban presentarla ante el Congreso, cuando éste se encuentre en receso.

- Nombrar gobernador provisional en los términos que señale la ley.
- Fungir como comisión instaladora de la Legislatura que la sucederá.

Al entrar en receso, ésta permite que el Congreso siga trabajando. Si bien ella no sustituye las actividades de los demás legisladores; sí tiene la capacidad de tomar determinadas decisiones y hacer el llamado a los diputados para que se reúnan de nueva cuenta para tratar asuntos de relevancia.

Si bien la Junta de Coordinación y Concertación Política, la Mesa Directiva y la Comisión Permanente son los principales órganos que rigen al Legislativo en el Estado de Tlaxcala; también éste cuenta con otras áreas de vital relevancia para sus procesos internos o su relación con otras instituciones, por lo que la Cámara de Diputados en Tlaxcala cuenta con un comité de Administración, mismo que está integrado por un diputado propuesto por cada grupo parlamentario y que tendrá duración de un año. Los objetivos de este comité son el control y vigilancia de las diferentes áreas que componen al Congreso. Entre sus principales atribuciones están: proponer el anteproyecto de presupuesto para el periodo siguiente, administrar los recursos del Poder Legislativo, vigilar que el presupuesto aprobado sea aplicado en términos de ley, así como nombrar al personal de apoyo que se requiera para el funcionamiento del Congreso y expedir los reglamentos que habrá de seguir.

Como ya se ha venido destacando, es fundamental que en cada uno de estos órganos internos estén contenidas las fuerzas políticas integrantes de la Legislatura; situación que permite un mayor control y vigilancia de los

procedimientos. De acuerdo a González: *“...en el parlamento se define en parte cuáles son los partidos y actores políticos protagónicos, con mayor presencia y fuerza en la sociedad, los que cuentan con mayor apoyo o simpatía entre la sociedad civil...”*

Sin lugar a dudas se han llevado a cabo avances importantes para mejorar la representación en el Poder Legislativo; sin embargo aún falta hacer de ésta una representación más plural, propiciar la inclusión de sectores que han sido olvidados para generar condiciones que permitan una participación material de las minorías parlamentarias.

Mientras no se consolide un proyecto legislativo orientado en este sentido, las minorías continuaran siendo violentadas en sus derechos como: participar en las comisiones ordinarias de mayor relevancia, tomar parte activa en el Pleno cuando ejerce funciones jurisdiccionales, tener acceso Pleno al proyecto de presupuesto que envía el titular del Ejecutivo, a participar en los procesos de designación de los integrantes de los órganos autónomos, a que sus iniciativas de ley sean dictaminadas y presentadas ante el Pleno para su discusión y en su caso aprobación, a acceder plenamente al proceso de fiscalización de las cuentas públicas y ser electos para ocupar proporcionalmente espacios dentro de los órganos de gobierno del propio Congreso Estatal.

2.4 De la hegemonía a la pluralidad legislativa

El ejercicio democrático ha implicado una serie de reformas al sistema político-electoral que condujeran a una mayor participación de sectores y fuerzas políticas que hasta antes de los años ochenta tenían poca presencia en la vida política del país y de las entidades. Han sido numerosos los factores que han contribuido al lento desarrollo de la democracia en México. Alonso Lujambio da un panorama general de esta situación en el texto “*De la hegemonía a las alternativas: diseños instituciones y el futuro de los partidos políticos en México*”, en el que afirma:

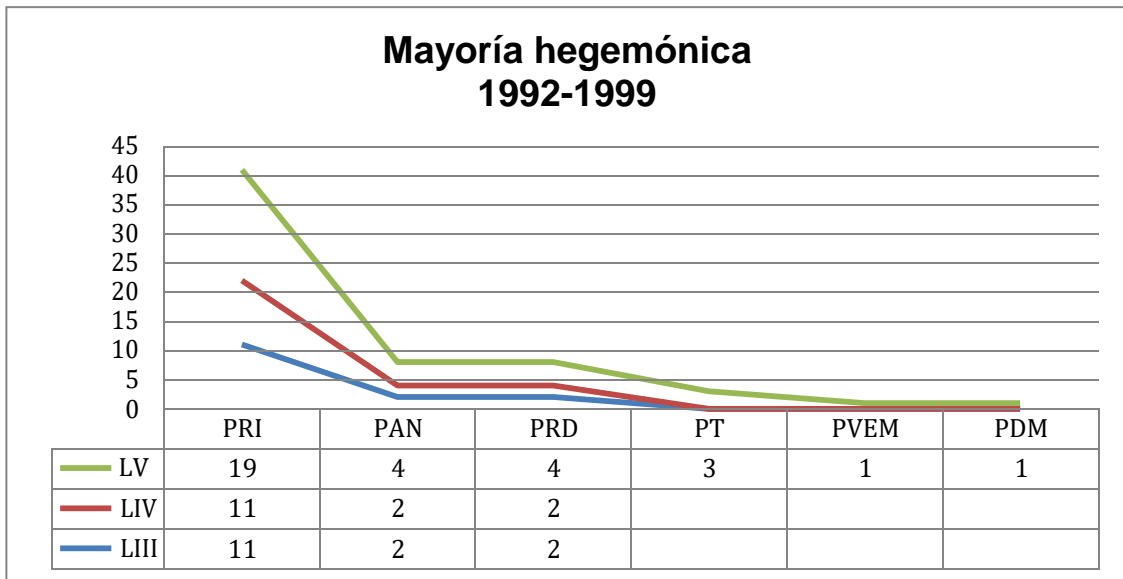
“No ha habido en México una pluralidad de partidos políticos sólidos, bien institucionalizados y organizados como aparatos electorales, en primer lugar porque el sistema de partido hegemónico ha desincentivado la creación y organización de las alternativas⁹¹.”

Si bien la legislación no prohibía la creación de nuevas fuerzas políticas, el contexto sí impedía que éstas llegaran a consolidarse. Por lo que

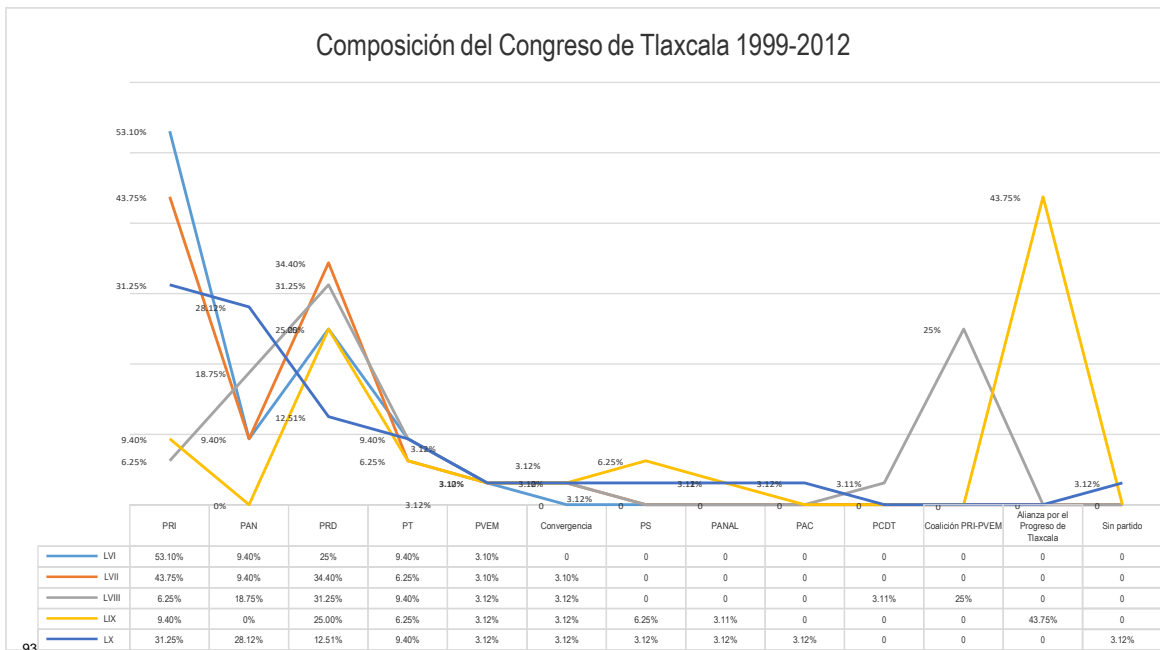
⁹¹ Lujambio, Alonso. 1995. “De a (sic) hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, en revista Política y Gobierno, Centro de Investigación y docencia Económicas (CIDE), Vol. II, No. 1, 1995. Pág. 1. Consultado en <http://www.políticaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/591>

fue necesario reformar las reglas del juego y propiciar que las nuevas asociaciones o partidos políticos tuvieran espacios de representación. La mayor parte de estos cambios han tenido lugar los últimos treinta años y es en ése lapso de tiempo que se han creado nuevos partidos políticos, hasta llegar a tener ocho a nivel nacional y dos más que actualmente cuentan con registro en el Estado de Tlaxcala. Con el surgimiento de estas nuevas fuerzas políticas los órganos de gobierno, su funcionamiento y su interacción con la ciudadanía también se vieron modificados. No bastaba con que se crearan nuevos partidos políticos, sino se precisaba que estuvieran representados en los órganos del Estado. Tal como se ha venido analizando en este capítulo, la conformación del Poder Legislativo desde las fuerzas políticas en su interior, los sectores sociales que están presentes en él y los órganos de gobierno que lo hacen funcionar; son los mismos que dan vida e impactan directamente en sus procesos y resultados.

La pérdida de la hegemonía por parte de un político define un nuevo escenario y trae consigo formas diferentes de actuar; esto se debe a lo que González llama *movilidad de los límites y fronteras políticas*. La transición de una etapa en la que había un partido hegemónico en el Congreso como se ilustra en la gráfica 1 a otra en la que se fue abriendo paso para nuevas fuerzas políticas ha tenido importantes repercusiones en una variedad de sentidos. Como es posible apreciar en la siguiente gráfica 2, la pluralidad en el Legislativo ha tenido un cambio significativo desde que el partido imperante perdiera la elección al Ejecutivo Estatal.



⁹² Grafica 1. Mayoría hegemónica en las LIII, LIV, LV Legislaturas del Congreso del Estado de Tlaxcala.



Grafica 2. Congreso del Estado de Tlaxcala 1999-2012

⁹² Elaboración propia con información del Archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

⁹³ Elaboración propia con información del archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

Si en un principio el Partido Revolucionario Institucional conjuntaba más del cincuenta por ciento de los escaños, con el paso de los años llegó al punto de tener una representación apenas por arriba del 9%. Como se observa en la Grafica 2 la tendencia a partir de 1999 ha sido una creciente integración de otros partidos políticos a la vida legislativa. Ciertamente ha habido partidos o alianzas que han tenido una representación mayoritaria; no obstante, ésta ha dejado de ser suficiente para aprobar sin más algunas iniciativas.

Este nuevo contexto ha derivado en un cambio significativo respecto a la forma de organizarse y de relacionarse. Asimismo, ha repercutido en el funcionamiento del Legislativo y todo lo que esto implica. En primer lugar, se vio afectada la relación con el Ejecutivo, durante la etapa de dominio priista, cuando éste ocupaba la gubernatura del Estado de Tlaxcala, también tenía mayoría en la Cámara de Diputados, la relación entre uno y otro poder solía ser asimétrica. En esta etapa las minorías parlamentarias solo jugaban un rol simbólico, más no tenían la fuerza cuantitativa necesaria para ejercer un auténtico contrapeso al Poder Ejecutivo. Como es bien sabido, el sistema para la formación de leyes implica que haya un trabajo de colaboración entre los poderes del Estado; así, la Constitución de Tlaxcala señala lo siguiente:

“Artículo 49.- El Gobernador deberá sancionar los proyectos de Ley o Decreto que le envíe el Congreso y mandar publicarlos, salvo cuando tenga alguna objeción, en cuyo caso los devolverá al Congreso con las correspondientes observaciones, dentro de ocho días contados desde su recibo; de no hacerlo así, se reputarán aprobados. Si corriendo este término el Congreso hubiere clausurado sus sesiones, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que se reúna.”

Las iniciativas enviadas por el gobernador rara vez solían ser cuestionadas, pues al existir una mayoría que las avalaba, eran aprobadas sin mayor discusión. La ausencia del debate parlamentario se sumaba a la imposición y subordinación de la mayoría hegemónica del Poder Legislativo; no les resultaba suficiente imponer su fuerza numérica al votar en el Pleno del Poder Legislativo, sino que incluso violentando el Reglamento Interior del Congreso del Estado, se les entregaban extemporáneamente los dictámenes a las minorías legislativas, con el objetivo de frenar la argumentación en el ejercicio del debate parlamentario o la exposición mediática de los contenidos de los dictámenes o puntos de acuerdo. Del mismo modo, las iniciativas promovidas por el Congreso y que tenían aval del partido mayoritario eran aprobadas sin mayor dubitación del Ejecutivo.

Este escenario cambia cuando por primera vez el PRI pierde la gubernatura en la entidad; si bien consiguió mantener una mayoría absoluta en el Congreso, se comenzó a ver en la necesidad de generar alianzas y de presentarse como oposición al Ejecutivo. Al llegar el siguiente sexenio (enero 2005 enero 2011) la composición del Legislativo ya había variado considerablemente y nuevamente la gubernatura quedaba en manos de un partido diferente al PRI y de la alianza PRD-PT-PVEM que había ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo durante el sexenio anterior.

A partir de la LVIII Legislatura, ésta comenzó a tener una mayor diversidad en su conformación y una distribución más equitativa de escaños entre los partidos políticos. Al haber una mayor pluralidad de partidos en el Congreso, hipotéticamente se deberían de haber configurado escenarios en

donde las minorías pudieran ejercer eficazmente sus derechos. La aprobación de los distintos proyectos requiere una revisión más exhaustiva y un tiempo más extenso.

La Constitución de Tlaxcala en su artículo 47 señala que:

“Los proyectos o iniciativas adquirirán el carácter de Ley o Decreto, cuando sean aprobados por la mayoría de los diputados presentes, salvo que la Ley disponga otra cosa”.

Ahora, a quien le corresponde defender determinada iniciativa no le basta con entablar diálogo con sus copartidarios, se ve en la necesidad de convencer a otros legisladores; muchos de ellos con ideas terminantemente contrarias a la que defiende. Esto significa que la dialéctica política requiere del consenso, que la diversidad ideológica debe tener puntos de encuentro y que solo la construcción de acuerdos entre pares, puede materializar una mayoría democrática.

La construcción de alianzas es lo que ha permitido que el Congreso pueda procesar sistémicamente los asuntos que le son conferidos de acuerdo a su diseño constitucional; de otra forma, los trabajos legislativos se verían obstaculizados por una creciente discordia entre sus miembros.

Si esto resulta complicado para la aprobación de acuerdos o decretos, lo es más cuando se trata de realizar reformas a la Constitución de la entidad; puesto que ella misma indica:

“Artículo 120.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, quienes para tal efecto y con carácter vinculatorio, consultarán al Cabildo, el cual resolverá con base en lo que decidan las dos terceras partes de sus miembros.”

La misma situación se suscita para la designación de algunos cargos como los Magistrados que integran el Poder Judicial del Estado de Tlaxcala o quienes encabezan organismos autónomos como la Comisión Estatal de Derechos Humanos o la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

En este sentido es que las fronteras políticas se mueven y reacomodan para generar nuevas prácticas o para establecer lazos diferentes.

“... los espacios, los eventos políticos, así como los puntos en que convergen los grupos sociales, sus representantes y el Estado, constituyen redes complejas donde el poder se disemina y se concentra

en una zona determinada durante cierto tiempo, convirtiéndose en una posición estratégica para éstos”

Ante esta situación, los partidos minoritarios adquieren una fortaleza sin precedentes; pues aquéllos que intentan impulsar determinado proyecto requieren sumar voluntades y es cuando acuden a estas pequeñas representaciones para lograr su aceptación.

Con la estructura pluripartidista de la Cámara, no sólo la negociación ha alcanzado nuevos horizontes y los acuerdos han tenido una mayor dificultad para alcanzarse. Derivado de la integración de otros partidos al Congreso, éste también ha cambiado su organización y funcionamiento interior.

Como se mencionaba anteriormente, el Congreso funciona a través de comisiones legislativas; también tiene órganos de gobierno interno que le permiten priorizar iniciativas, dar orden a una agenda de trabajo y delegar el estudio de determinados temas para hacer más eficiente su conclusión.

Tanto las comisiones, como los órganos de gobierno se integran actualmente por los legisladores de todas las bancadas. Esto lleva a una constante discusión sobre quiénes deben integrar cada uno de los órganos o comisiones, ya que con ello obtienen un lugar privilegiado respecto al funcionamiento del Congreso y tienen la posibilidad de impulsar determinados proyectos o detener algunos otros.

La Junta de Coordinación y Concertación Política es el máximo órgano de gobierno del Poder Legislativo con la facultad de proponer a los legisladores que integraran cada comisión ordinaria, además de establecer la agenda de trabajo. Debido a ello, está integrada por legisladores de los diferentes grupos parlamentarios. La Presidencia de éste órgano se elige conforme lo señala la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

“Artículo 65. Será Presidente de la Junta de Coordinación y Concertación Política, por la duración de la Legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en el Congreso del Estado.

En el caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la responsabilidad de presidir la Junta de Coordinación y Concertación Política tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará por los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente del número de diputaciones que integren dicho grupo. El coordinador del grupo parlamentario que le corresponda asumir la presidencia de la Junta de Coordinación y Concertación Política será ratificado por el Pleno, por mayoría simple de votos en la primera sesión ordinaria del Congreso del Estado de cada año.

En caso de no obtener la ratificación, se procederá a la elección, por mayoría simple de votos, de un diputado perteneciente al grupo parlamentario que le corresponda presidir la Junta de Coordinación y Concertación Política.”

En la era de la hegemonía priista y hasta la conclusión de la LVI Legislatura le correspondió al grupo parlamentario del PRI presidir la

entonces Coordinación del Congreso por el tiempo que durara una Legislatura, sin la inclusión a este órgano de los coordinadores de los grupos parlamentarios minoritarios, esta representación fue unipersonal, durante el ejercicio de la LVII Legislatura el órgano máximo de gobierno del Congreso fue la Gran Comisión, a partir de la LVIII Legislatura hasta la actualidad lo es la Junta de Coordinación y Concertación Política.

En la elección del 2001 el PRI pierde la mayoría absoluta, le corresponde presidir únicamente el primer año; al cabo del cual se vio en la necesidad de ceder el lugar a un legislador emanado del Partido de la Revolución Democrática y el tercero al Partido Acción Nacional. Cuando correspondió al grupo parlamentario del PRD presidir la Gran Comisión, el PRI construyó una mayoría que le permitió en primera instancia no ratificar al coordinador del grupo parlamentario del PRD y elegir a otro legislador de esta misma expresión política, con ello, usaron la excepción que permite la Ley Orgánica del Poder Legislativo, con el propósito de dividir estratégicamente a este grupo parlamentario y generar una negociación en dicha coyuntura, para elegir a un diputado que sería electo, no con la votación exclusiva de los diputados del PRD, sino al amparo de la mayoría hegemónica construida para ese objetivo. Lo mismo se repitió en la LIX Legislatura, en el segundo año de ejercicio cuando también correspondió al PRD Presidir La Junta de Coordinación y Concertación Política. Es importante señalar que dicho órgano legislativo Ha experimentado tres diferentes reformas.

Evolución del Máximo Órgano de Gobierno del Poder Legislativo ⁹⁴

⁹⁴Elaboración propia con datos del archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala.

Coordinación del Congreso del Estado de Tlaxcala	LIII, LIV, LV y LVI
Gran Comisión	LVII
Junta de Coordinación y Concertación Política.	LVIII

Tabla 21. Órganos de Gobierno del Congreso del Estado de Tlaxcala.

A partir de ese momento, la rotación en la presidencia de la Junta de Coordinación y Concertación Política ha sido más frecuente y periódica. Desde ese momento, ningún partido político ha vuelto a tener la mayoría absoluta en el Congreso; como resultado sólo han podido ocupar el cargo por un año como máximo, logrando con esto una relativa materialidad de los derechos de las minorías, y es que debe tenerse presente que la Ley Orgánica del Congreso contempla una excepción que surte efectos cuando se somete a ratificación del Pleno la presidencia de la Junta de Coordinación y Concertación Política, que es el máximo órgano de gobierno del Congreso desde la LVIII Legislatura , previamente a este órgano se le denominó Gran Comisión. Si no surte efectos esta ratificación, se respeta en apariencia este derecho al elegirse a otro diputado del mismo grupo parlamentario, sin embargo esto constituye una intromisión del Pleno en los asuntos de un grupo parlamentario y permite que fuerzas ajenas a esa expresión minoritaria, actúen para designar a un legislador de acuerdo a la tipología del liderazgo político, con un perfil de tipo transaccional y no de tipo transformacional.

Aunque el presidente de la Junta de Coordinación y Concertación Política tiene voz pero no voto como los demás legisladores que la integran,

no puede ponerse en tela de juicio el papel que en este órgano desempeña y la influencia que tiene con relación a los demás legisladores.

Al ocupar la presidencia del órgano en cuestión, se tiene también una posición privilegiada en el Congreso con respecto a los demás legisladores y grupos parlamentarios. De ahí que al titular del Ejecutivo le resulte favorecedor que quien esté a cargo de la Junta corresponda al mismo partido político por el cual él resultó electo. La Junta de Coordinación y Concertación Política realiza los consensos necesarios y previos a las diferentes votaciones que se realizarán con posterioridad en el Pleno del Poder Legislativo, aprueba el gasto que ejerce el Congreso y mantiene una relación directa con los otros dos poderes.

Por lo que respecta a los otros órganos de gobierno legislativos, como son la Mesa Directiva y la Comisión Permanente; la situación cambia ligeramente en el sentido de que quien las preside es electo por los demás legisladores pero a propuesta de la Junta de Coordinación y Concertación Política; sin embargo, es claro que al existir una mayoría absoluta es más sencillo generar los acuerdos necesarios para alcanzar el respaldo de las dos terceras partes de los legisladores que se requiere para su aprobación. De nueva cuenta, quien preside esta Mesa adquiere un estatus de relevancia; puesto que también le corresponde asumir el papel de Presidente del Congreso del Estado y por lo tanto ser su representante jurídico.

No menos importante son quienes integran la comisión permanente, pues cuando el Congreso se encuentra en receso a ellos les corresponde atender los asuntos que se susciten en esos lapsos y en caso de ser

necesario convocan a sesiones extraordinarias. Las alianzas, las negociaciones y el diálogo deberían ser una de las características fundamentales del Legislativo. Para un partido político tener mayoría en el Congreso usualmente significa una mayor seguridad sobre el respaldo que tendrán sus iniciativas. En este sentido el diálogo puede volverse trámite si los escaños les proporcionan los suficientes votos. Esto confirma de nueva cuenta, que la mayoría se impone vulnerando los derechos de las minorías. Esta interpretación cuantitativa de la regla de mayoría, violenta los derechos de los legisladores y sus representados. Un escenario que argumenta esta afirmación, consiste en el hecho, de que las iniciativas que son turnadas a las comisiones ordinarias, no son dictaminadas en el orden en que fueron presentadas, en el Pleno del Congreso Estatal, sino que se impone la decisión política de las mayorías y en la mayoría de los casos no son dictaminadas pasan a la “congeladora legislativa”.

Capítulo III Legalidad y legitimidad: comportamiento orgánico del Poder Legislativo y democracia

3.1 Diseño institucional del Poder Legislativo en el Estado de Tlaxcala

El Estado de Tlaxcala conforme a los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una entidad federativa que adopta para su régimen interior la división tripartita del poder, en la cual se renovarían periódicamente mediante elecciones libres y periódicas a través del voto directo de los electores, a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala señala: *“El sistema político del Estado, en cuanto al sistema de intermediación entre el gobierno y la población, se funda en los principios democráticos de pluralidad, tolerancia, equidad, racionalidad, cooperación y respeto mutuo, así como en la regla de mayoría, en la inclusión proporcional de las minorías, en la representación política y en la renovación de cargos públicos de elección popular por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo”*. Con esto se confirma que los principios rectores de la democracia y el régimen republicano que aparecen desde la Carta Magna, son los mismos que orientan el diseño de las instituciones en el Estado de Tlaxcala mediante las cuales se constituye y se ejerce el poder público.

El sistema electoral del Estado de Tlaxcala integró al Poder Legislativo hasta la LIV Legislatura por 15 diputados, a partir de la LV a la LX Legislatura por 32 diputados, de los cuales 19 resultaban electos por la vía de mayoría relativa y 13 por representación proporcional. Esto implica que es un sistema de tipo mixto y la pluralidad que se refleja en las elecciones impacta en la integración y correlación de fuerzas que se desarrolla en el Poder Legislativo. Toda vez que el artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y

Soberano de Tlaxcala, señala el principio de la regla de mayoría y la inclusión proporcional de las minorías, debe resaltarse que dentro de este diseño institucional la Constitución exige a los partidos políticos por lo menos el 3.25 % del total de la votación para tener derecho a acceder al Poder Legislativo con la inclusión de legisladores de representación proporcional.

Posteriormente en el artículo 31 del mismo texto constitucional señala que el Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denominará “*Congreso del Estado de Tlaxcala*”, y señala como principal órgano de gobierno a la Junta de Coordinación y Concertación Política⁹⁵ y como órgano de representación a la Mesa Directiva en turno.

“Artículo 31.- El Poder Legislativo del Estado se deposita en una asamblea que se denomina “Congreso del Estado de Tlaxcala”.

La Junta de Coordinación y Concertación Política es la expresión de la pluralidad y órgano de gobierno del Congreso. La Junta estará integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y representantes de partido y el Presidente será nombrado en términos de lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

El Presidente de la Junta impulsará la conformación de puntos de acuerdo y convergencias políticas en los trabajos legislativos entre los grupos parlamentarios y representantes de partido.

⁹⁵ Previa a la reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo de 2006 el máximo órgano de gobierno tenía la denominación de Coordinación y después adquiría la denominación de Gran Comisión. En esencia las facultades otorgadas a este órgano no son diferentes a pesar de dicha reforma, reunir la pluralidad partidaria, construir acuerdos previos a las sesiones del Pleno legislativo y tomar decisiones relativas a la agenda legislativa, han sido las principales tareas de dicho órgano.

Para conducir las sesiones del Pleno y velar por el funcionamiento del Congreso, se elegirá una Mesa Directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados, que se integrará por un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y dos Prosecretarios en términos de la ley correspondiente.

La representación del Congreso recae en el Presidente de la Mesa Directiva.

Mientras que para la integración de la Mesa Directiva del Congreso, la Constitución Local señala el tipo de votación que se requiere, no lo hace para el caso del Presidente de la Junta de Coordinación y Concertación Política, ya que atendiendo al propio texto constitucional, se trata del máximo órgano interno, en lo que considero que el legislador fue omiso en señalar el tipo de votación y lo confiere a una legislación de orden secundario. Esta diferencia genera una asimetría importante en la integración de los dos órganos de mayor importancia del Poder Legislativo. El artículo 56 de la Constitución de Tlaxcala, señala que durante los recesos de cada año legislativo funcionará una Comisión Permanente la cual estará compuesta por cuatro diputados en las formas y términos que señale la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

El diseño institucional del Congreso Tlaxcalteca se compone a través de diversos órganos que se enuncian en su método de elección, atribuciones y rotación, en el Título Cuarto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; por lo que habiendo agotado lo preceptuado en la Constitución Local, deberá revisarse la legislación secundaria en dicha materia. Para ello es necesario argumentar sobre la importancia que reviste el estudio del derecho parlamentario para la presente investigación, el cuál es un campo de estudio de la ciencia jurídica, la ciencia política y la sociología principalmente.

El jurista Bernardo Bátiz Vázquez sobre este tema señala que “*la definición nominal de derecho parlamentario será el conjunto de normas jurídicas que se ocupan de regular las relaciones que se dan en los parlamentos, lugares en los que se habla, se discute y se toman decisiones*”⁹⁶ por lo que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala forma parte de esta clasificación del derecho, la cual tiene el objetivo de establecer las facultades de los legisladores y dar coherencia y orden a los diferentes órganos que integran al Congreso del Estado.

En este sentido el derecho parlamentario es resultado de la política y regula⁹⁷ la relación entre quienes representan temporalmente dicho poder, la forma en que deben vincularse con los otros poderes del Estado para cumplir los fines señalados en la Constitución Local y los mecanismos con los que deben tomarse sus determinaciones. De acuerdo a Enrique Armando Salazar Abaroa el concepto *órgano* en los parlamentos nos permite en términos de análisis político y jurídico, la descomposición del todo en las partes que lo integran.

A la luz de dicho razonamiento, la Ley Orgánica del Poder Legislativo enuncia y contiene el engranaje que permite el ejercicio de las funciones de control del poder, de legislación, fiscalización, gestión y representación. “*Órgano proviene de organon, parte de un cuerpo que desempeña funciones*

⁹⁶ Bátiz Vázquez, Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, Oxford México, 1999, p. 7.

⁹⁷ Para algunos tratadistas se trata de una autorregulación ya que es el propio ente legislativo quien diseña su marco jurídico y al considerarse como un órgano especializado y exclusivo para la producción normativa, se considera que es una forma de auto diseñarse en términos normativos e institucionales.

específicas relacionadas con las demás del todo. Este concepto tiene un origen en las ciencias naturales estrictamente biológico; sin embargo se ha incorporado como herramienta conceptual a las ciencias sociales.

En materia jurídica, la noción es empleada de manera más profunda en determinadas materias, tales como el derecho administrativo y el derecho público. Pero debe quedar claro que el concepto órgano pertenece a la teoría general del derecho, ya que es indispensable para la elaboración de distintos conceptos generales en diversas ramas del derecho.

Para Vernego tienen gran importancia política las estructuras de la organización, dado que la manera en que se atribuyen las competencias de los diferentes órganos constituye la forma en que el poder se encuentra distribuido democráticamente en una sociedad determinada”⁹⁸. Con esto observaremos que las partes y los procedimientos con los que se integran y funcionan los órganos del Congreso del Estado de Tlaxcala, muestran su naturaleza política.

El *Título Cuarto Organización del Congreso del Estado* señala como órganos parlamentarios adicionales a la Junta de Coordinación y Concertación Política, a la Mesa Directiva y la Comisión Permanente; a los Grupos Parlamentarios los cuáles se conforman por la filiación partidaria de cada legislador, y eligen entre ellos a un Coordinador que deberá representarles en la Junta de Coordinación y Concertación Política, misma

⁹⁸ Salazar Abaroa, Enrique Armando. Derecho Político y parlamentario. Principios, valores y fines, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p. 161-163.

que será presidida en orden decreciente del número de diputados que integren dicho grupo. El artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo es el que establece estas reglas y a su vez establece un criterio cuantitativo para la conformación de los grupos parlamentarios, el cual consiste en tener por lo menos dos diputados de idéntica filiación partidaria para tener este reconocimiento. Cuando se trata de un legislador con una filiación política diversa al resto de la Legislatura, se integrará a la Junta de Coordinación y Concertación Política con la calidad de representante de partido político.

Otro de los órganos del Poder Legislativo es el Comité de Administración, el artículo 73 de la misma legislación establece que *“Para la integración del Comité de Administración de la Legislatura, el Pleno la constituirá en la primera sesión ordinaria de cada año; para ello cada grupo parlamentario propondrá a un diputado de entre ellos se elegirá a un Presidente por mayoría simple de votos. Su duración será por un año. Este Comité conforme al artículo 74 de la referida legislación es un órgano de administración y vigilancia de las dependencias y entidades del Congreso del Estado, de entre sus atribuciones destaca el tener la encomienda de tomar determinaciones sobre los recursos económicos, tecnológicos, financieros y humanos.*

Cómo parte de las reformas generadas en materia de acceso a la información pública, protección de datos personales y rendición de cuentas el Congreso del Estado cuenta también con un órgano encargado de la información que generan y resguardan. Su integración se enuncia en el artículo 75 de la citada Ley, lo cual es una particularidad que debe destacarse, toda vez que mientras la inmensa mayoría de entes públicos cuentan con área técnica y ejecutiva en esta materia, como una obligación

que se enuncia desde la Ley de Acceso a la Información Pública, el Congreso del Estado de Tlaxcala es el único Poder que integra un órgano de este tipo desde su propia Ley Orgánica. Los artículos 75 y 76 son los que señalan que a propuesta de la Junta de Coordinación y Concertación Política, el Pleno del Congreso del Estado deberá constituir un Comité integrado por un Presidente que será un diputado electo por el Pleno del Congreso Estatal y como sus integrantes serán designados a los titulares de las áreas técnicas y administrativas. El nombramiento durará por los tres años que dure la Legislatura y contarán con el respaldo de un Secretario Técnico. Esta conformación es distinta a la señalada para la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública.

La Ley Orgánica del Congreso de Tlaxcala señala otra serie de órganos como son las 30 comisiones ordinarias en las que deben organizarse los legisladores, con el objetivo de tratar de realizar un trabajo con mayor grado de especialización y facilitar la colaboración y debate entre la pluralidad de las fuerzas políticas representadas. Las comisiones tendrían jurídicamente la misma relevancia, pero políticamente los asuntos que desahogan hacen que tengan diferente protagonismo mediático e intervención política en procesos como la fiscalización de los recursos de los entes públicos y la recepción de reformas constitucionales por parte del Titular del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial. El artículo 78 de la citada ley señala que las comisiones deberán integrarse en los primeros quince días posteriores a la Constitución de la Legislatura en turno. La integración de estos órganos es colegiada y con por lo menos tres diputados y existe el impedimento para que los legisladores se integren en más de cuatro comisiones ordinarias. Existe también la atribución de conformar comisiones especiales y de cortesía cuando resulte necesario. Estas comisiones desahogan los expedientes parlamentarios que les son turnados y deben

intensificar sus trabajos en los periodos de receso mismos en los que funciona la Comisión Permanente.

Hasta esta parte encontramos una serie de órganos conformados mayoritariamente por legisladores con la excepción del Comité de Información, en el cuál se integran una serie de servidores públicos que son titulares de los órganos técnicos y administrativos de la Legislatura, mismos que son jerárquicamente subordinados de los legisladores. El legislador otorgo en el orden y estructura de la legislación secundaria, la misma naturaleza orgánica a un órgano integrado por legisladores frente a uno en donde participan los titulares de las áreas técnicas y administrativas. Estos órganos que colaboran en las tareas administrativas y ejercen labores técnicas en auxilio de los diputados en el desarrollo del proceso legislativo, son de acuerdo al artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo: Secretaría Parlamentaria, Secretaría Administrativa, Instituto de Estudios Legislativos, Dirección Jurídica y Dirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas. De estos órganos debe destacarse que en la citada Ley y el Reglamento Interior del Congreso de Tlaxcala⁹⁹ contienen un vacío en cuanto a los principios de rendición de cuentas y máxima publicidad para la designación de los titulares de tales áreas. Si bien es publica la sesión plenaria en la que se designa a cada uno de estos servidores públicos, la legislación no señala un procedimiento claro que permita la participación abierta de los ciudadanos a través de la emisión de una convocatoria pública. Esto impide la implementación de un servicio civil de carrera y genera condiciones obligadas de opacidad y negociación para la designación de los titulares de las áreas técnicas y administrativas, generando con ello un

⁹⁹ Dentro del estudio del derecho parlamentario destaca la existencia de reglamentos en los cuáles se desagregan con plenitud las atribuciones, funciones, mecanismos, procesos y procedimientos de la mayoría de las tareas camerales.

contexto de repartición de cuotas y espacios de poder desde el inicio de cada Legislatura.

Todo lo anterior da cuenta de la existencia de los siguientes órganos legislativos:

- Junta de Coordinación y Concertación Política.
- Mesa Directiva que se renueva en dos ocasiones por año legislativo y en seis ocasiones por el total de la Legislatura.
- Comisión permanente que se renueva en dos ocasiones por año legislativo y en seis ocasiones por los tres años legislativos.
- Comité de Administración.
- Comité de Información.
- Treinta comisiones ordinarias.
- Cuatro áreas técnicas orgánicamente subordinadas a los legisladores (No integradas por diputados).
- Un área administrativa (No integrada por diputados).

El Congreso del Estado de Tlaxcala es un sistema unicameral mixto, se conduce por la regla de mayoría e inclusión proporcional de las minorías de acuerdo al texto constitucional, lo cual resultaría novedoso al argumentar un modelo de democracia consensual, pero en la legislación secundaria los procedimientos señalados permiten concluir un modelo de democracia de mayoría. Es un Congreso que de origen genera inequidad y negociaciones en la opacidad al generar un proceso de reparto de cuotas que no es semejante a un pacto institucional entre legisladores, todo ello permite diferentes sistemas de votación que llevan a la exclusión de las minorías y a la subordinación del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

3.2 Sistema de mayorías en el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala

Para la presente investigación es determinante la precisión de una serie de conceptos los cuáles deben orientar la comprensión del problema en estudio. El eje central es la falta de protección constitucional para las minorías parlamentarias, considerando que su exclusión es contraria a los principios de inclusión y representación.

En este sentido es necesario exponer que la materialización de los derechos de las minorías y las mayorías se exponen en el momento de someter a votación un determinado asunto en cualquiera de los órganos legislativos expuestos en el apartado anterior.

De ahí que al hablar de mayorías y minorías debe citarse de nueva cuenta al artículo 29 la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en el que se define al sistema político tlaxcalteca y los principios constitucionales que lo orientan:

“Artículo 29.- El sistema político del Estado, en cuanto al sistema de intermediación entre el gobierno y la población, se funda en los principios democráticos de pluralidad, tolerancia, equidad, racionalidad, cooperación y respeto mutuo, así como en la regla de mayoría, en la inclusión proporcional de las minorías, en la representación política y en la renovación de cargos públicos de elección popular por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo”.

De este precepto se retoman para la presente investigación los principios de: regla de mayoría e inclusión proporcional de las minorías, los cuales nos podrían hacer concluir como ya se ha expresado, que el legislador trato de diseñar un sistema inclusivo y no solo mayoritario.

Por sistema mayoritario debemos entender que solo importa la interpretación cuantitativa de la norma, deduciendo con ello que la legitimidad se encuentra en alcanzar la votación exigida en cada supuesto, sin importar elementos axiológicos para su formulación. Una interpretación cualitativa de la democracia nos llevaría a adjetivarla como consensual o consociacional en donde las opiniones deben consensuarse y la meta radica en construir mayorías con resultados en unidad y pluralidad. Podría resultar contradictoria esta afirmación, pero el propósito de esta aspiración democrática es rebasar los límites de la representación, entendida esta en los sistemas de mayoría como el solo derecho a formar parte de un cuerpo cameral para exponer ideas y argumentos divergentes a los presentados por las mayorías, pero al final, en las votaciones y construcción de leyes o en las decisiones y designaciones en las que toma parte el Legislativo, resultan autoritariamente excluidos.

La democracia consensual es un concepto que se confirma en las sociedades de mayor pluralidad. La regla de mayoría pierde su legitimidad democrática cuando de forma autoritaria excluye la argumentación y la participación de las minorías. El politólogo Arend Lijphart expone al respecto:

*“Dada su importancia, justamente éste es un tema que abordó en profundidad en *Patterns of democracy*, donde, para contrastar las democracias mayoritarias y las de consenso, analizo los distintos modelos de democracias entorno a dos dimensiones: la “Partidos-ejecutivos” y la “Federal-unitaria”. En este sentido, considero que el tamaño del país y el de la población están significativamente relacionados con la dimensión “Federal-unitaria”. Es decir, los países más grandes son más propensos que los pequeños a tener las cinco características “federales”, que a grandes rasgos son: un gobierno federal, el bicameralismo, constituciones flexibles, la revisión judicial y los bancos centrales independientes. Por tanto, no parece haber una conexión entre el tamaño y la primera dimensión, “Partidos-ejecutivos”, que incluye la característica de la toma de decisiones consensuada que mencionáis. A modo de ejemplo, la India, con una población mayor que la de los otros 35 países juntos, y la pequeña Islandia y Luxemburgo comparten las características del modelo consensual. Cabe resaltar que, en general, las democracias son conservadoras con respecto a sus instituciones; es decir, es probable que permanezcan en la misma posición entorno al eje “consenso-mayoritario” durante un largo período de tiempo. El cambio institucional es muy difícil, aunque no imposible, como muestra el caso de Nueva Zelanda en la década de los noventa, que cambió hacia el modelo mayoritario, a pesar de que ocurrió como resultado de circunstancias poco habituales”¹⁰⁰. La argumentación de Arend Lijphart nos dice que a mayor pluralidad el consenso resulta imprescindible. La regla de mayoría que aplicamos en nuestro sistema electoral no democratiza la vida de las instituciones y esto genera exclusión y limita la representación de las minorías.*

La legislación que rige la vida institucional del Congreso del Estado de Tlaxcala contempla en su sistema de construcción de mayorías diferentes tipos de votación, los cuales permiten la exclusión ya enunciada. De forma primigenia debemos advertir que hay dos tipos de mayorías: la necesaria para establecer el quórum con el cual se puede constituir e instalar la

¹⁰⁰ “Entrevista Arend Lijphart”, en: www.beerderberg.es/entrevista-a-Arend-lijphart. 30 de septiembre de 2016

Legislatura y el necesario para sesionar en Pleno o en comisiones y deliberar sobre los asuntos legislativos en cuestión. El segundo tipo de mayorías se refiere a la votación mínima exigida en la legislación para la aprobación de los asuntos legislativos en cuestión; frente a esta concepción de los términos quórum y votación el jurista José Ramón Cossío ha hecho la siguiente argumentación en el caso del Senado de la República:

“En primer lugar, parece conveniente precisar entre integración y Constitución de la Cámara y, dentro de esta segunda modalidad, entre quórum de asistencia y quórum de votación. El criterio tiene sentido si se distingue entre el número de senadores que es necesario se encuentren presentes para declarar constituido al órgano, y el número de personas necesarias para que puedan tomarse decisiones válidas”¹⁰¹.

Con esta precisión se expone el quórum y la votación requerida en los diferentes asuntos que atiende el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

- La Legislatura se instala con la concurrencia de la mitad más uno de los legisladores. El artículo 41 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Tlaxcala señala esta exigencia y en este caso particular se integra una Comisión instaladora por parte de los diputados salientes, los cuales coordinan los trabajos necesarios para la instalación de la Legislatura entrante. Esto significa que de acuerdo a la temporalidad en estudio, bastaba con la concurrencia de 17 diputados para la instalación de la Legislatura.
- La Mesa Directiva debe elegirse por el voto de las dos terceras partes de los diputados. Así lo señala la Constitución Local, sin embargo la Ley Orgánica del Poder Legislativo precisa que estas dos terceras partes debe obtenerse de los diputados integrantes de la Legislatura,

¹⁰¹ Cossío D. José Ramón. Miguel Ángel Porrúa, ITAM, México, 2008, p. 188.

esta precisión de la legislación secundaria nos señala que se requiere del voto de 22 diputados el cual se manifiesta por cédula y consiste en manifestar su voto a través de una papeleta.

- La Junta de Coordinación y Concertación Política se conforma por los coordinadores de los grupos parlamentarios y será presidida en orden decreciente por el grupo con mayor número de diputados. Sin embargo la Ley Orgánica del Poder Legislativo expone una cláusula que no se señala en el texto constitucional en la que el presidente de la Junta de Coordinación y Concertación Política debe ser ratificado por el Pleno del Poder Legislativo y en caso de no confirmarse su designación, el Pleno tiene la facultad de designar a otro diputado con el único requisito de que este debe formar parte del grupo parlamentario a quien corresponde presidir la Junta de Coordinación y Concertación Política, así lo señala el artículo 65 de la Ley Orgánica. La votación exigida se señala como “mayoría simple”. Esta excepción para un órgano tan importante resulta de una dócil manipulación. Partiendo de la hipótesis de que la sesión plenaria se instala con 17 legisladores, la mayoría simple se constituiría por tan solo 9 votos. Esto se deriva porque en ninguna parte de la redacción de dicho ordenamiento jurídico, se exige que esta mayoría simple sea de la totalidad de los integrantes de la Legislatura, por lo que resulta fácilmente para las mayorías hegemónicas, el atentar en contra de los acuerdos internos de los grupos parlamentarios minoritarios. Otra excepción que señala el mismo artículo, consiste en que el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en el Congreso del Estado, pueda presidir por la duración de la Legislatura la Junta de Coordinación y Concertación Política. El solo concepto “mayoría absoluta” permite argumentar que su concepción está lejana a todo principio democrático. En este caso

los diputados ejercen el voto nominal en el Pleno para la designación del Presidente de la Junta de Coordinación y Concertación Política.

- Las votaciones hacia el interior de la Junta de Coordinación y Concertación Política se toman mediante un sistema que se denomina “voto ponderado” el cual consiste en que el voto de cada coordinador parlamentario es cuantificado en proporción al número de diputados que integran el grupo parlamentario que representa.
- El Comité de Información y el Comité de Administración se eligen por mayoría simple de votos de los diputados presentes en la sesión. La regla de mayoría se impone en cada uno de estos órganos aunque en el caso del Comité de Información resulta complejo dilucidar divergencias en las opiniones de los titulares de las áreas técnicas y administrativas que son subordinados a los diputados.
- La integración de las Comisiones ordinarias se realiza por mayoría simple de votos y se realiza mediante votación económica que consiste en levantar el brazo para manifestar su posición ya sea a favor o en contra del proyecto en discusión.
- Para reformas constitucionales se exige de la votación de las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes de la Legislatura y la votación es de tipo económica. En este caso particular se requiere de la aprobación adicional de la mayoría de los ayuntamientos, los cuáles para tal efecto deberán consultar a sus cabildos.
- Para la designación de titulares de los órganos autónomos y de integrantes del Poder Judicial se requiere del voto económico de las dos terceras partes de los diputados que integran la Legislatura.

De acuerdo al Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala en su artículo 146 se señala que las votaciones serán: económicas,

por cédula y nominales. En este sentido queda claro que este tipo de legislación permite un comportamiento autoritario por parte de las mayorías. Debe distinguirse en este apartado la diferencia entre dos conceptos: oposición y minoría. Mientras el concepto oposición se refiere a la obstrucción sistemática y facciosa para dañar la legitimidad de las mayorías con el único objetivo de presentar ante la opinión pública como una opción diferente y viable para acceder no solo a una mayoría de escaños en futuras elecciones, sino también para lograr la titularidad del Poder Ejecutivo; el término minoría legislativa debe interpretarse como la representación a menor escala de un segmento de la sociedad, el cual argumenta y pretende construir en los diferentes actos legislativos con una visión clara de sus atribuciones como legisladores. La minoría legislativa participa de la dialéctica política buscando generar debate y encontrar puntos de consenso, consciente de que su papel no se sujeta solamente a ganar votaciones sino a generar beneficios para la minoría social, étnica o política que representa.

3.3 El legislador tlaxcalteca y su pertenencia a la clase gobernante

La conceptualización y estudio teórico de las clases gobernantes en la teoría política se remonta a comienzos del siglo XIX con los trabajos de Gaetano Mosca, Wilfredo Pareto y más recientemente con Carl Wright Mills. Si bien estos tres exponentes no son los únicos, sí pueden considerarse los más representativos en la materia. A pesar de las diferentes denominaciones con las que se refieren a la clase gobernante existente en una sociedad, (dígase *clase política* para Mosca, *élite* para Pareto o *élite de poder* para Mills), existen características inherentes a la misma que las hacen “identificables en la práctica” (Mosca, “La Clase política”).

En el caso de la sociedad tlaxcalteca, las características que nos permiten diferenciar a la clase gobernante de la gobernada (siguiendo la dicotomía propuesta por Mosca) se componen por un compendio de las propuestas por los tres autores ya mencionados: en primer lugar caracterizada como la clase que ejerce las funciones políticas y no sólo las de gobierno, pues desde una perspectiva enteramente constitucional este último término delimitaría sólo a aquellos que ejercen el Poder Ejecutivo en cualquiera de los órdenes de gobierno (dígase federal, estatal o municipal); en segundo lugar como la clase que ejerce el poder aunque enmarcada en el Estado de Derecho que le obliga a dar continuidad y rotación periódica del poder, medida comparable con los requerimientos propuestos por Pareto para que las élites conserven el poder como son el *“instinto de combinaciones”* y la *“persistencia de los conglomerados”*; en tercer lugar la caracterizada por ser aquella que ejerce el rol de creadora, reformadora y definitoria de las instituciones y sus fines, lo que le permite compaginarla con sus intereses y necesidades; y finalmente se caracteriza por poseer una jerarquía piramidal interna basada en el rol político-administrativo ejercido o por ejercer que ha creado relaciones de obediencia y subordinación más de carácter vertical que horizontal entre los actores.

Siguiendo este orden de ideas, podemos sintetizar a la clase gobernante tlaxcalteca como aquella clase social que ejerce el poder en cualquiera de las facetas en que lo divide el Estado, así mismo es una clase social definida y delimitada, aunque no excluyente puesto que los principios de elección democrática basados en la soberanía popular le obligan a reconfigurarse periódicamente mediante el ejercicio electoral; finalmente

como la clase social que ejerce el rol de crear y definir el rumbo de las instituciones de una sociedad, si bien no de manera exclusiva al menos si de manera mayoritaria permitiéndole impregnar su voluntad acorde a sus intereses.

Partiendo de estas cuatro características propuestas, se puede afirmar que la figura del legislador tlaxcalteca se enmarca dentro de la clase gobernante al asumir su cargo, aunque su rol dentro de la pirámide jerárquica interna no es el correspondiente necesariamente al de representante de un poder del Estado, siendo subordinado por medios de distinta índole a dirigentes partidistas en el mejor de los casos o al representante del Poder Ejecutivo en el peor, como se ha documentado y explicado en capítulos previos.

Las características propias de la clase gobernante hacen que ingresar y mantenerse en la misma sea algo que presenta serias dificultades, más aún para la figura del legislador al poseer una tarea de poca estima social originada en parte en el desconocimiento de la importancia del legislador como por la amplia falta de credibilidad en tal figura. La imposibilidad de la reelección inmediata como forma de creación de una carrera legislativa en el pasado y los candados impuestos que obligan a someterse más al escrutinio partidista que al ciudadano en reformas futuras contribuyen a esta dificultad.

Éstas razones contribuyen en gran medida a que el legislador no se instituya por sí mismo en el lugar correspondiente dentro de la clase gobernante, pues ante la perspectiva de una pertenencia efímera a tal estrato social comparada con la de otros cabeceras de poder del Estado se

buscan opciones de supervivencia política entre las que se menciona la sumisión a un poder más perdurable o ante un poder que garantice la permanencia mediante la reelección indirecta o mediante la rotación de cargos (diputado a alcalde y viceversa), traducándose esto en sumisión al Gobernador o dirigente partidista en turno, respectivamente.

Una revisión somera de los integrantes de las Legislaturas Locales desde 1992 a 2012 nos permite identificar ciertos patrones, entre los que destacan los legisladores que han conseguido reelegirse tras dejar pasar al menos un periodo, como se sintetiza en la siguiente tabla:

<i>Nombre del legislador</i>	<i>Legislaturas en que participó</i>	<i>Partido que lo(a) postuló</i>	<i>Forma de ingreso^{102*}</i>
Adolfo, Escobar Jardínez	LVII, LX.	PAN	RP
Alejandra, Roldán Benitez	LVI, LX.	PRD	RP
Aristeo, Calva Lira	LVII, LIX	PRI	MR, RP
Edilberto, Sánchez Delgadillo	LVI, LIX	PRI, PAN	MR
Gisela, Santacruz Santacruz	LV y LIX	PRD	RP
José Oliverio, Pérez Hernández	LV y LIX	PRI	MR y RP
José Victor, Morales Acoltzi	LVII, LX	PT, PS	RP
Lorena, Cuellar Cisneros	LVIII, LX	PRI	MR, RP

¹⁰² Fuente: Elaboración propia con información de http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/TLAX_60.htm

Silvestre, Velásquez Guevara	LVII, LX	PRI	MR
Víctor Hugo, Cahuantzi González	LVII, LIX	PRI, PAN	MR

Tabla 22. La clase política en Tlaxcala.

*: MR= Mayoría relativa RP= Representación proporcional

Con todo este panorama, podemos concluir que la pertenencia a la clase gobernante es un factor determinante para el legislador tlaxcalteca. Esto lo lleva en la mayoría de los casos a renunciar a la independencia e imparcialidad inherentes a su cargo. La subordinación surge por la disciplina que se les exige en el desempeño de sus funciones, la cual es recompensada con recursos económicos e institucionales de gestión. Estos medios les permiten sostener en el tiempo la aceptación popular, la cual les será útil para poder ganar futuras elecciones o ser designados como miembros del gabinete del Poder Ejecutivo. La permanencia en la clase política es el objetivo principal del legislador. Esto se resume en dos variables: a) los medios institucionales y económicos para ganar la elección, pero sobre todo, b) el visto bueno del titular del Poder Ejecutivo, el cual continúa siendo el jefe político que decide la continuidad o la exclusión de los miembros de la clase política.

Conclusiones

Primera conclusión

Para efectos del presente proyecto de investigación, se propone el concepto de hegemonía legislativa como la noción aplicable a la “*Mayoría parlamentaria que excluye de forma sistemática y facciosa a las minorías legislativas*”. Esta construcción terminológica permite englobar a las mayorías legislativas compuestas por legisladores de dos o más partidos, que en conjunto pueden excluir en básicamente todas las atribuciones legislativas a sus homólogos. Para que la hegemonía legislativa pueda considerarse existente, deben presentarse ciertas condicionantes que permitan a la mayoría parlamentaria excluir a las minorías legislativas.

Estas variables pueden abordarse desde una perspectiva cualitativa y otra cuantitativa. En lo concerniente a la primera, podemos mencionar que la hegemonía legislativa puede dividirse en función de las atribuciones más relevantes del Congreso, como son: reformas constitucionales y leyes secundarias, aprobación del presupuesto de egresos de la entidad, cuentas públicas de los Poderes del Estado, designación de servidores públicos que integrarán los organismos autónomos y la integración de los órganos de gobierno de la Legislatura.

Desde una perspectiva cuantitativa la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala, la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala determinan la forma en que habrán de conformarse

los distintos órganos de gobierno del Congreso y los requerimientos para adoptar decisiones y asignar cargos.

Para el caso de los primeros, el órgano que requiere de mayor número de votos para su conformación es la Mesa Directiva, ya que la legislación exige las dos terceras partes del total de los diputados, equiparable a la mayoría requerida para presidir la Junta de Coordinación y Concertación Política o la mayoría relativa requerida para integrar la Comisión Permanente.

Siguiendo esta formulación cuantitativa, para conformar la hegemonía legislativa serían requeridos 22 votos. Sin embargo, la Constitución Local establece límites para evitar este supuesto en favor de un solo partido político o grupo parlamentario, específicamente en su artículo 33 fracción IV.

IV.- En ningún caso un partido político podrá contar con más de quince diputados conjuntamente por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La asignación de diputaciones de representación proporcional cesará para todo partido político que se encuentre en este supuesto.

Por esta razón la hegemonía legislativa solo puede presentarse con la participación de legisladores de dos o más partidos políticos, mismos que al conjuntarse obtienen la cantidad de votos necesarios para tomar las decisiones excluyendo a las minorías. Esto significa que el texto constitucional contiene los principios de la sobre-representación y la sub-

representación en el Poder Legislativo, colocando límites máximos y mínimos a los grupos parlamentarios, más no así para la configuración de alianzas legislativas.

Facultad	Mayoría requerida	Fundamento legal
Aprobación de Presupuesto de Egresos	Relativa	Art. 54 fracción XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala, y 7 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala.
Aprobación de cuentas públicas de poderes del Estado	Relativa	Art. 54 fracción XVII b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala, y 7 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala.
Designación de Servidores públicos	Relativa	Art. 54 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala, y 7 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala.
Integración de Organismos Autónomos	2/3 partes para CEDH y OFS	Art. 54 fracción XVII c) y 96 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala
Integración de órganos de Gobierno	2/3 partes para Mesa Directiva y para JCCP	Art.42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala..
Reformas constitucionales	2/3 partes	Art. 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala.

Tabla 23. Actos y procesos legislativos en el Congreso del Estado de Tlaxcala.

Esto significa que la legislación está diseñada de tal forma que permite la construcción de mayorías hegemónicas. Por tanto, se concluye en que carece de mecanismos que protejan los derechos de las minorías parlamentarias. El ejemplo más claro de esta afirmación es la elección del Presidente de la Junta de Coordinación y Concertación Política. Dicho órgano de gobierno es presidido en orden decreciente en función del número de legisladores de cada grupo parlamentario y en caso de contar con igual número, se toma en consideración la votación obtenida por partido político en la elección de diputados. Por lo anterior la legislación abre la posibilidad a dos posibles escenarios: a) El coordinador del grupo parlamentario es ratificado por el Pleno del Congreso b) En caso de que no sea ratificado, el Pleno puede elegir a otro legislador, el cual deberá pertenecer al mismo grupo parlamentario en turno.

Las mayorías legislativas han usado de forma facciosa ésta excepción que contempla la ley, por lo que el Pleno del Congreso ha optado en repetidas ocasiones por no ratificar al coordinador del grupo parlamentario y ha votado por un legislador diferente. Debe destacarse que en el escenario b) la legislación es omisa en señalar el procedimiento a desarrollarse para la elección del diputado que sustituirá al coordinador parlamentario, en la presidencia de la Junta de Coordinación y Concertación Política, por lo que de forma discrecional las mayorías hegemónicas han usado esta excepción.

Esta modificación en la decisión política ha obedecido a los intereses de la mayoría hegemónica por designar un perfil de tipo transaccional y no

de tipo transformacional, de acuerdo a la tipología del liderazgo político. El objetivo que ha buscado privilegiar la mayoría hegemónica, es el de tener a un diputado con el que sea de mayor facilidad la construcción de negociaciones que favorezcan a sus intereses, lo cual ha representado el conflicto histórico entre legalidad y legitimidad.

Segunda conclusión

Tanto la Constitución Federal como la de Tlaxcala definen con claridad las atribuciones que corresponden a cada uno de los órganos del Estado; así como los momentos en que habrán de interactuar para generar los contrapesos y equilibrios necesarios para la democrática de sus funciones. Como ya se ha analizado, el Legislativo Mexicano y sus pares en las entidades federativas cumplen con cuatro funciones principales. Para el caso del Congreso de Tlaxcala podemos señalar que son: presentar iniciativas y aprobar leyes; fiscalizar los recursos públicos que ejercen los poderes Ejecutivo y Judicial, municipios y organismos autónomos; gestionar recursos ante las diferentes instancias gubernamentales y privadas para el beneficio ciudadano; y administrar el dinero que les es asignado para apoyar gestiones ciudadanas y de infraestructura en sus respectivos distritos. Esta particularidad se presenta en Tlaxcala desde la LVI Legislatura, en la cual se instituyó el presupuesto para gestión ciudadana.

A pesar de ello, la integración de las cámaras, los acuerdos políticos y la falta de una legislación orientada a la división y equilibrio de poderes, ha dejado al Legislativo sin medios de defensa ante las acciones injerencistas del Ejecutivo estatal. Durante la mayor parte del siglo XX, el régimen de

partido único llevó a que la voluntad del Ejecutivo fuera acatada sin mayor discusión. De ésta forma leyes y cuentas públicas pasaron por la Cámara de diputados únicamente para simular que cumplían con el procedimiento legislativo.

En el ámbito nacional hacia 1990, partidos políticos como Acción Nacional y el de la Revolución Democrática comienzan a cobrar más fuerza. Por primera ocasión el partido hegemónico pierde algunas gubernaturas y la oposición alcanza nuevos escaños en el Poder Legislativo Federal y en las cámaras estatales. A pesar de estas victorias y de la asignación de legisladores plurinominales, el contexto político no cambió porque las normas estaban diseñadas para favorecer al partido que electoralmente obtuviera la mayor cantidad de votos.

Esto se observa claramente en el caso de Tlaxcala. En la LVI Legislatura el PRI obtiene por la vía de mayoría relativa 16 de 32 escaños, lo que ya representaba el 50% de la Cámara. Sin embargo, al aplicar la fórmula para la asignación de escaños por la vía plurinomial, aún le suman un diputado. Esto significó que mientras el PRI tuvo 17 curules, el segundo partido con más fuerza (PRD) obtuvo apenas 8 diputaciones. Durante ese periodo el gobernador Alfonso Abraham Sánchez Anaya era de filiación perredista, debía cohabitar con un Legislativo de mayoría priista; en donde las decisiones de los legisladores no se caracterizaron por ser particularmente opuestas a lo que él proponía.

La LVII Legislatura tuvo un mayor equilibrio de fuerzas, ya que la diferencia entre los grupos parlamentarios del PRI y PRD fue mínima siendo de apenas tres legisladores. Debe destacarse que la relación con el gobernador permaneció en la cordialidad y sin mayores cuestionamientos. Debe destacarse que durante la gestión del primer gobernador de alternancia en Tlaxcala, se observaron dos elementos atípicos en favor del Poder Legislativo: a) se asignó una partida financiera que ejerció cada diputado de forma discrecional y b) se incrementó el presupuesto general del Poder Legislativo.

Tlaxcala vive en 2004 una nueva alternancia del partido en el gobierno. Fue el abanderado de Acción Nacional, Héctor Israel Ortiz Ortiz, quien resulta electo como titular del Poder Ejecutivo Estatal; en tanto el PRD se convierte en la fuerza dominante en el Congreso. Si bien en la votación tanto perredistas como de la coalición integrada por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México obtuvieron el mismo número de escaños; la distribución de diputados por representación proporcional fue decisiva para que el PRD se consolidara como mayoría en el Congreso Local.

En el 2007 el partido en el poder dio impulso a las elecciones legislativas y arrasó en el congreso estatal en conjunto con el partido político local Alianza Ciudadana (PAC). De los 19 escaños que se elegían por el principio de mayoría relativa, esta alianza obtuvo 14 y los 5 restantes fueron para el PRD. Los demás partidos políticos accedieron al Poder Legislativo por la vía de la representación proporcional, obteniendo el PRI 3 diputados, PRD 3, PT 2, PS 2 y, Convergencia, Nueva Alianza, Verde Ecologista de México 1 respectivamente. Con esta composición legislativa, la lógica de la

mayoría y la proporcionalidad de fuerzas, indicarían que el PRD debería presidir comisiones ordinarias en proporción a su número de diputados. No obstante, el PRI y el PAN configuraron la mayoría hegemónica que se plantea como categoría de estudio en el presente proyecto de investigación; logrando con ello el número de votos que señalaba la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala y a través de dicha mayoría impidieron que el PRD presidiera comisiones legislativas.

Estos acuerdos terminaron por beneficiar al priismo tlaxcalteca en la siguiente elección (2010), pues pasaron de no tener diputados por mayoría a ser la primera fuerza política con 9 legisladores electos por este principio y uno más por la vía plurinominal. Acción Nacional se colocó en la segunda posición dentro del Congreso con un total de 9 legisladores por ambas vías; mientras que la izquierda fue relegada a 4 diputados en el caso del PRD y 3 del PT.

Tal como se ha podido observar en el desarrollo de esta investigación, el hecho de que un partido contrario al Ejecutivo fuera mayoría en la Cámara, no significó necesariamente un mejor debate parlamentario o una mayor independencia de las decisiones del Legislativo. Es necesaria una reforma que conduzca a un mayor equilibrio en las decisiones, la cual tendría que contemplar un mecanismo en el que todos los partidos, aunque sólo tengan un representante en la tribuna más importante del Estado, ejerzan una auténtica influencia en dichas determinaciones y oponerse a la mayoría. De lo contrario, las minorías legislativas continuarán ejerciendo una participación meramente simbólica. La clase política ha creado una falsa idea en cuanto a la concepción de la democracia y la regla de mayoría dentro de ésta. En esa

significación distorsionada del ideal democrático, se ha impuesto una mayoría hegemónica, sin embargo, han sido omisos en el principio de la representación de las minorías. Ésta tiende a ser prácticamente nula no sólo en detrimento de los diversos sectores que integran a la sociedad; sino en favor de los intereses que posee la clase política, particularmente ésa que tiene en sus manos la facultad ejecutiva del poder estatal.

Un seguimiento a la renovación de los escaños y de los puestos en el gobierno lleva a pensar que las alianzas en el interior del Congreso se asocian con el deseo de los legisladores por continuar como miembros de la clase política; si bien ya no como representantes del pueblo, ahora como parte de la estructura de la administración pública. Además, es preciso que se establezcan nuevos mecanismos de interacción entre el Ejecutivo y Legislativo que abran espacios para la discusión de los problemas sociales y sus alternativas de solución. Cabe recordar que si bien los representantes de ambos órganos son postulados por un partido político, en el momento de acceder a sus funciones tienen el compromiso de representar los intereses de la población en general. Por lo tanto se requiere fortalecer al Legislativo y a los diferentes puntos de vista que lo integran, pues es la única manera de hacer contrapeso a las decisiones del Ejecutivo.

Giovanny Sartori ha señalado que el papel de la oposición no debe ser obstruccionista, ya que la oposición sistemática a las decisiones del Ejecutivo resultaría facciosa. El espíritu del Poder Legislativo debe consistir en ejercerse como un contrapeso del Ejecutivo a través de la revisión minuciosa de las iniciativas de ley que envíe al Congreso Local. Ser una oposición que argumenta y construye, y no una que obstruye y descalifica. La fiscalización

es el otro mecanismo en donde el Poder Legislativo debe ejercerse como un órgano de control en el ejercicio público. Esta función impacta en la equidad de los procesos electorales y en el combate a la corrupción. La fiscalización debe inhibir el uso discrecional de los recursos públicos y favorecer el gasto responsable de los mismos.

Tercera conclusión

Como se analizaba en el apartado anterior, la democracia actual – particularmente en lo que se refiere al Poder Legislativo- ha significado que las decisiones de quienes ostentan la mayoría se impongan a los otros sectores de la sociedad. Un análisis sobre cómo se ha integrado el Congreso del Estado de Tlaxcala en los últimos veinte años, ha permitido observar que el poder político en su interior se sigue disputando entre las tres principales fuerzas políticas del país: PRI, PAN, PRD. El resto de los partidos políticos tienen una escasa –casi nula- representación y a pesar de los procesos electorales y el proselitismo, los partidos políticos no han llegado a consolidar su autonomía y fortaleza para convertirse en una auténtica oposición.

La actual legislación contiene una serie de fórmulas y cálculos matemáticos con los que se realiza la asignación por representación proporcional, los cuales deberían permitir el fortalecimiento de los partidos que son minoritarios. Sin embargo, dicha normatividad está diseñada para fortalecer a las mayorías. La fórmula de representación fortalece a quienes más votos obtienen, por lo que, al realizar la integración de la Legislatura no existe una compensación de fuerzas, en donde las minorías obtengan por la

vía de la representación proporcional, la posibilidad de compensar la asimetría de fuerzas. Estas situaciones obligan a los partidos minoritarios a negociar, generando alianzas con los que mayor representación tienen, para así, poder ser partícipes de las decisiones. Para ello los legisladores de los grupos parlamentarios minoritarios terminan cediendo a acuerdos y conductas que los acercan a liderazgos transaccionales. Esta situación adversa termina por anular los intereses de las minorías parlamentarias ahí representadas y hace más propicio el surgimiento de intereses particulares ajenos al bien común.

Por otra parte, si se habla de otros sectores como las comunidades indígenas, campesinos, la comunidad LGBTTI, ambientalistas, entre otros; la situación es aún más dramática debido a que incluso el hecho de militar en un partido político no garantiza que lleguen a formar parte de la representación popular.

Norberto Bobbio señala en *El Futuro de la Democracia* que ésta forma de gobierno toma a los individuos en su papel general de ciudadano, pero no en los diversos roles que fungen dentro de la sociedad; por esta razón es que las demandas de los sectores minoritarios carecen del impulso y representación necesaria.

En el peor de los escenarios se requieren legisladores auténticamente comprometidos con esas causas, incluso si ellos mismos no forman parte de estos grupos. Porque, parafraseando al ex magistrado del Tribunal Electoral Federal, Manuel González Oropeza, durante la presentación del libro *Hacia una Democracia Paritaria. La evolución de la Participación Política de las*

Mujeres en México: No se necesita ser mujer para entender los derechos de las mujeres, como no se requiere ser parte de un pueblo indígena para reconocer sus derechos.

En la búsqueda de que más sectores sociales se encuentren representados en las cámaras, dotándolas de mayor pluralidad, desde 1977 se han llevado numerosas reformas electorales. Pese a que efectivamente más partidos políticos tienen legisladores, la realidad es que suelen ser tan pocos que no significan una auténtica fuerza para quienes los eligieron y sus necesidades. Asimismo, se requiere que los legisladores, aunque sea sólo uno por partido, tengan la misma posibilidad para integrar los órganos de gobierno interno, presidir comisiones ordinarias y ser en sí mismo una opción de argumentación, un equilibrio en las relaciones de poder entre grupos parlamentarios y para la división y autonomía ante el Ejecutivo Estatal. De acuerdo a la teoría política, los diputados son la representación de la voluntad popular y deben velar por los intereses no sólo de quienes hicieron posible su triunfo, sino de todos los ciudadanos que habitan dentro de la demarcación que representan.

Sergio Fabbrini explica en *El Ascenso del Príncipe Democrático: Quién Governa y Cómo Governa las Democracias*, que el voto iguala; en consecuencia, tanto quienes acceden al ejercicio del gobierno como quienes fungen como diputados deberían desprenderse de lo más posible de su filiación para cumplir con sus obligaciones. No obstante, la escasa representación se convierte en un problema para alcanzar acuerdos y los legisladores terminan por atender intereses particulares o de los partidos por los que fueron postulados.

Bobbio reconoce que los representantes poseen dos características; por un lado gozan de la simpatía del electorado y por otro, una vez elegido no es directamente responsable frente a esos electores. Entonces, si no tienen esta vinculación con quienes les dieron la tarea de representarlos, ¿qué intereses representan?

Una forma primigenia de la organización en el Congreso son los grupos parlamentarios; es decir que los diputados se reúnen de acuerdo al partido político que los postuló o con el que se identifican. En términos del artículo 63 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala *“...A través de ella se impulsan los entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos, necesarios para alcanzar acuerdos que lleven al Pleno a adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.”*

En la mayor parte de las ocasiones, es el coordinador quien guía las decisiones del resto del grupo parlamentario; es decir, es él o ella quien da la indicación de votar a favor o en contra de determinada iniciativa, ésta persona suele estar en contacto directo con la dirigencia de su instituto político e incluso llega a ser su dirigente. Tal situación lleva a preguntarse hasta dónde son los legisladores representantes de los ciudadanos o si actúan como subordinados del partido político al que pertenecen. Por esta razón se hace latente la necesidad de profundizar en la legislación que rige la vida institucional del Congreso de Tlaxcala, de manera que los principios que rigen su orden interno, su relación con el instituto político del cual

emanaron y con los otros poderes del Estado, no sean un obstáculo para el desempeño de sus funciones.

Bajo el principio de la división de poderes, subyace la idea de que ninguno de éstos debe cobrar mayor relevancia que los otros; sino que deben trabajar de forma sinérgica para cumplir su deber con la sociedad. Sin embargo, en tanto no se hagan las adecuaciones que ya se han mencionado, seguirá habiendo un legislativo debilitado en su organización interna e incapaz de hacer frente a los embates de las fuerzas externas.

Cuarta conclusión

El Congreso del Estado de Tlaxcala reúne la pluralidad política estatal. Los partidos políticos cuentan con legisladores por la vía de la mayoría relativa y/o la representación proporcional. Sin embargo, para la presente investigación, las minorías parlamentarias enfrentan condiciones que generan inequidad en la toma de decisiones y subordinación del Poder Legislativo ante el Poder Ejecutivo. Esto es posible porque se ha otorgado un significado equivocado a la regla de mayoría. Este error parte de considerar que democracia y regla de mayoría son sinónimas. Así, las mayorías hegemónicas han señalado que en las democracias las mayorías son las que mandan y las minorías deben sujetarse a las determinaciones de quienes son superiores en número. Sin embargo, debe señalarse que la regla de mayoría es solo un mecanismo por el cual se pretende llegar a una determinación, esto significa que es solamente una expresión cuantitativa ante una circunstancia determinada, pero la democracia es una variable

cualitativa, porque contiene una serie de atributos que permiten diferenciarla ante otras formas de gobierno como la aristocracia o la oligarquía.

Esto debe llevarnos a ponderar la existencia de circunstancias o escenarios en donde lo cuantitativo no se subordine a lo cualitativo. Esto significa, que la regla de mayoría no debe estar por encima de los atributos que dan significado a la democracia. Puede existir la subordinación de lo cuantitativo frente a lo cualitativo, pero no a la inversa. La regla de mayoría sirve a la democracia, pero no al contrario.

En esta investigación se asume como base conceptual la separación y el equilibrio de poderes. Esta variable es determinante para deliberar la existencia de un gobierno democrático o autoritario. Por lo que la regla de mayoría debe ser un método que permita la democratización de las relaciones entre legisladores y genere condiciones de equilibrio e independencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si la regla de mayoría no genera esta condicionante democrática, es un instrumento que violenta los atributos de la democracia.

La investigación realizada muestra que la regla de mayoría ha sido utilizada por los grupos parlamentarios de forma antidemocrática. En el discurso y la narrativa política, permea la aceptación de que las mayorías deben decidir y que las minorías se deben subordinar. Pero esto resulta evidentemente contrario a los principios que dan significado a la democracia. Los muchos deben tener como límites los derechos de los pocos. Los muchos no pueden imponer a los pocos, decisiones que vulneren su

capacidad de representación popular y la mayoría no puede actuar en detrimento de la democracia por el solo hecho de ser más numerosos.

Por lo anterior se proponen las categorías conceptuales: pluralidad vertical y horizontal. Estas se desarrollan como un mecanismo alternativo a la concentración hegemónica de los órganos directivos y de gobierno en un mismo lapso de tiempo a favor de un solo grupo o alianza parlamentaria. La pluralidad en un órgano legislativo es un argumento que resulta de un análisis vertical e individual. Sin embargo, en una revisión horizontal podemos encontrar que existen grupos parlamentarios que presiden más de un órgano legislativo al mismo tiempo, lo cual no representa la pluralidad partidaria en el Congreso Estatal.

Esto limita la capacidad de representación de las minorías legislativas y hace posible la ejecución de conductas que son antidemocráticas. Y nos lleva también a la conclusión de las variables tiempo y oportunidad. La primera es determinante para el equilibrio de poderes y la segunda para que el derecho a las minorías de ejercerse con una auténtica autonomía frente al Poder Ejecutivo. En este caso se propone una cláusula de excepción a la regla de mayoría. Esta aplica a la Legislatura cuya elección sea concurrente con la del titular del Poder Ejecutivo. También para la Legislatura que sea electa para cerrar la gestión del gobernador en turno en el último año de gobierno. El inicio y conclusión del Poder Ejecutivo son momentos determinantes en la autonomía y división de poderes.

El primero porque en él se desarrollan los procesos y actos que marcarán los alcances de la gestión del Poder Ejecutivo, así como su

relación con el Poder Legislativo en procesos como la recepción y aprobación del Plan Estatal de Desarrollo, la aprobación del presupuesto de la primera cuenta pública y la designación del gabinete. El cierre de la gestión implica que el Ejecutivo y Legislativo no incidan en los procesos sucesorios de ambos poderes, por lo que la fiscalización de recursos resulta determinante para la democraticidad de la elección y evitar a toda costa el clientelismo electoral. Esta cláusula de excepción significa que cuando el grupo parlamentario mayoritario y el titular del Poder Ejecutivo sean coincidentes en su filiación partidista en el inicio y cierre de gestión deberá asumir la segunda y tercera fuerza política la titularidad de los principales órganos directivos y de gobierno con el objetivo de garantizar la división y equilibrio de poderes. Esto significa evitar cualquier acto de subordinación o complicidad.

Estas conclusiones se expresan en el cuadro anexo, a través del cual se expone la propuesta de adición al artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y a la legislación secundaria del Congreso del Estado. Esto permite cohesionar la argumentación de la teoría política con el derecho. Los conceptos *mayoría hegemónica*, *pluralidad vertical*, *pluralidad horizontal* y *cláusula de excepción a la regla de mayoría* son resultado de la reflexión en cuanto a la democraticidad que se ejerce en los procesos de decisión política del Congreso de Tlaxcala. El objetivo central de dichas propuestas de redacción es configurar un sistema legislativo que sea congruente con los atributos de la democracia.

Texto Actual	Propuesta de reforma y adiciones.	Justificación
Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de		

Tlaxcala ¹⁰³		
<p>ARTÍCULO 31. El Poder Legislativo del Estado se deposita en una asamblea que se denomina “Congreso del Estado de Tlaxcala”.</p> <p>La Junta de Coordinación y Concertación Política es la expresión de la pluralidad y órgano superior de gobierno del Congreso. La Junta estará integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y representantes de partido y el presidente será nombrado en términos de lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Legislativo.</p> <p>El presidente de la Junta impulsará la conformación de puntos de acuerdo y convergencias políticas en los trabajos legislativos entre los grupos parlamentarios y representantes de partido.</p> <p>Para conducir las sesiones del Pleno y velar por el funcionamiento del Congreso, se elegirá una Mesa Directiva por el</p>	<p>ARTÍCULO 31. El Poder Legislativo del Estado se deposita en una asamblea que se denomina “Congreso del Estado de Tlaxcala”.</p> <p>La Junta de Coordinación y Concertación Política es la expresión de la pluralidad y órgano superior de Gobierno del Congreso. La Junta estará integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y representantes de partido y el presidente será nombrado en términos de lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Legislativo.</p> <p><i>Para garantizar la división y equilibrio de poderes, ningún grupo parlamentario puede presidir de forma simultánea más de dos órganos de gobierno o directivos.</i></p> <p><i>Cuando el titular del Poder Ejecutivo Estatal y el grupo parlamentario a quien le corresponda presidir la Mesa Directiva o la Junta de Coordinación y Concertación Política, sean de la misma</i></p>	<p>El objetivo principal radica en garantizar la división y equilibrio de poderes, por lo que es necesario que se evite que un mismo grupo parlamentario monopolice al mismo tiempo los órganos de gobierno y directivos más importantes. También que el titular del Ejecutivo encuentre un Legislativo disciplinado por la afinidad partidaria, por lo que resulta necesario que desde el primer año de gestión de ambos poderes, se garantice el equilibrio entre ambos.</p>

¹⁰³ Propuesta de reforma constitucional. Elaboración propia tomando como fuente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y argumentación personal para garantizar la inclusión de las minorías legislativas.

<p>voto de las dos terceras partes de los diputados, que se integrará por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios en términos de la ley correspondiente.</p> <p>La representación del Congreso recae en el presidente de la Mesa Directiva.</p>	<p><i>filiación de partido político se deberá aplicar la excepción a la regla de mayoría debiendo presidir dicho órgano de gobierno y directivo, la segunda y tercera fuerza política representadas en el Congreso del Estado</i></p> <p><i>En la integración de los Comités, comisiones ordinarias y extraordinarias, así como en el ejercicio de funciones jurisdiccionales se deberá garantizar la pluralidad e integración de los grupos parlamentarios de forma horizontal y vertical.</i></p> <p>El presidente de la Junta impulsará la conformación de puntos de acuerdo y convergencias políticas en los trabajos legislativos entre los grupos parlamentarios y representantes de partido.</p> <p>Para conducir las sesiones del Pleno y velar por el funcionamiento del Congreso, se elegirá una Mesa Directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados, que se integrará por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios en términos de la ley correspondiente.</p> <p>La representación del Congreso recae en el presidente de la Mesa Directiva.</p>	
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<p>Artículo 42. La Mesa Directiva del Congreso del Estado será electa por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y estará integrada por un Presidente, el cual tendrá el carácter de Presidente del Congreso dentro y fuera del Recinto Oficial, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios.</p> <p>El vicepresidente y los prosecretarios suplirán las faltas o separación momentánea del Presidente de la Mesa Directiva y de los secretarios respectivamente. Cuando la ausencia del Presidente o de alguno de los secretarios sea definitiva se elegirá uno nuevo.</p> <p>La Mesa Directiva funcionará durante todo el periodo ordinario; así como, en sesiones o periodos extraordinarios.</p>	<p>Artículo 42. La Mesa Directiva del Congreso del Estado será electa por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, y deberá reflejar la pluralidad del congreso incluyendo a las minorías dentro de la composición de la Mesa Directiva. Estará integrada por un Presidente, el cual tendrá el carácter de Presidente del Congreso dentro y fuera del Recinto Oficial, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios.</p> <p>El vicepresidente y los prosecretarios suplirán las faltas o separación momentánea del Presidente de la Mesa Directiva y de los secretarios respectivamente. Cuando la ausencia del Presidente o de alguno de los secretarios sea definitiva se elegirá uno nuevo.</p> <p>La Mesa Directiva funcionará durante todo el periodo ordinario; así como, en sesiones o periodos extraordinarios.</p> <p>(Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.)</p>	<p>Debe garantizarse desde la Ley Orgánica del Poder Legislativo que las minorías sean incluidas en la integración de este órgano directivo.</p>
<p>Artículo 43. Los diputados que formen parte de la Junta de Coordinación y Concertación Política no formarán parte de la Mesa Directiva, salvo lo previsto en esta Ley para el Presidente de la Mesa Directiva o, en su caso, el Presidente de la Comisión Permanente.</p>	<p>Artículo 43. Los diputados que formen parte de la Junta de Coordinación y Concertación Política no formarán parte de la Mesa Directiva, salvo lo previsto en esta Ley para el Presidente de la Mesa Directiva o, en su caso, el Presidente de la Comisión Permanente. Los grupos parlamentarios que presiden alguno de los demás órganos directivos o de gobierno, no</p>	<p>Esta propuesta tiene como objetivo evitar que una mayoría monopolice a un mismo tiempo los principales órganos de gobierno y directivos.</p>

	<p>podrán presidir al mismo tiempo la Junta de Coordinación y Concertación Política.</p> <p>(Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.)</p>	
<p>Artículo 51. En los periodos de receso de la Legislatura funcionará la Comisión Permanente del Congreso del Estado, integrada por cuatro diputados en los términos siguientes: Un Presidente, que será al mismo tiempo el representante legal del Congreso, dos secretarios y un vocal.</p> <p>Los integrantes de la Comisión Permanente se elegirán mediante votación por cédula y por mayoría de votos.</p>	<p>Artículo 51. En los periodos de receso de la Legislatura funcionará la Comisión Permanente del Congreso del Estado, integrada por cuatro diputados en los términos siguientes: Un Presidente, que será al mismo tiempo el representante legal del Congreso, dos secretarios y un vocal.</p> <p>Los integrantes de la Comisión Permanente se elegirán mediante votación por cédula y por mayoría de votos. <i>Su integración deberá reflejar la pluralidad de los grupos parlamentarios y la presidencia de la misma no podrá recaer en un mismo año legislativo en el grupo parlamentario que presida alguno de los otros órganos de gobierno y directivos.</i></p> <p>(Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.)</p>	<p>La eliminación de los párrafos uno, dos y cuatro está orientada a evitar la intervención de la mayoría hegemónica ya que con dicha intervención se estaría vulnerando el derecho y la autonomía de las minorías legislativas. La cláusula de excepción a la regla de mayoría busca garantizar la división y equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo.</p>
<p>Artículo 65. Será Presidente de la Junta de Coordinación y Concertación Política, por la duración de la Legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en el Congreso del Estado.</p> <p>En el caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en el</p>	<p>Artículo 65. La responsabilidad de presidir la Junta de Coordinación y Concertación Política tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará por los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente del número de diputaciones que integren dicho grupo. <i>En el primer año de gobierno del Poder Ejecutivo estatal que corresponda, el presidente de la Junta de</i></p>	<p>Esta adición tendría el objetivo de garantizar que todos los grupos parlamentarios puedan presidir los diferentes órganos de gobierno y directivos, incluyendo a las minorías legislativas.</p>

<p>supuesto señalado en el párrafo anterior, la responsabilidad de presidir la Junta de Coordinación y Concertación Política tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará por los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente del número de diputaciones que integren dicho grupo. El coordinador del grupo parlamentario que le corresponda asumir la presidencia de la Junta de Coordinación y Concertación Política será ratificado por el Pleno, por mayoría simple de votos en la primera sesión ordinaria del Congreso del Estado de cada año.</p> <p>En caso de no obtener la ratificación, se procederá a la elección, por mayoría simple de votos, de un Diputado de entre todos los integrantes de la Legislatura.</p>	<p><i>Coordinación y Concertación Política deberá ser de la segunda fuerza política al interior del Congreso con el propósito de garantizar el equilibrio de poderes. Esta cláusula aplica cuando el titular del Poder Ejecutivo y la primera fuerza en el Congreso del Estado sean de la misma filiación partidista. El Presidente deberá ser ratificado por el Pleno del Congreso del Estado. En caso de no ser ratificado el grupo parlamentario en turno deberá presentar una segunda propuesta. En caso de que vuelva a ser rechazada la propuesta del Grupo Parlamentario este deberá presentar una tercera propuesta la cual ya no será sometida al Pleno del Poder Legislativo.</i></p> <p>(Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.)</p>	
<p>Artículo 73. Para la integración del Comité de Administración de la Legislatura, el Pleno la constituirá en la primera sesión ordinaria de cada año; para ello cada grupo parlamentario propondrá a un Diputado de entre ellos se elegirá un Presidente por mayoría simple de votos. Su duración será por un año.</p>	<p>Artículo 73. Para la integración del Comité de Administración de la Legislatura, el Pleno la constituirá en la primera sesión ordinaria de cada año; para ello cada grupo parlamentario propondrá a un Diputado de entre ellos se elegirá un Presidente por mayoría simple de votos. Su duración será por un año.</p> <p><i>El presidente del Comité de Administración deberá</i></p>	<p>Esta adición busca evitar que un grupo parlamentario presida más de un órgano directivo o de gobierno a un mismo tiempo. De esta forma se garantiza la inclusión de las minorías legislativas.</p>

	<p>corresponder al grupo parlamentario que no presida ninguno de los otros órganos de gobierno o directivos.</p> <p>(Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.)</p>	
<p>Artículo 76. El Comité de Información se conformará por un Presidente que</p> <p>será el Diputado que el Pleno designe en sesión pública por mayoría de votos, así como por los titulares o encargados de los órganos técnicos y administrativos del Congreso del Estado, quienes fungirán como integrantes.</p> <p>Un Secretario Técnico quien auxiliará en las funciones del comité, quien deberá contar con los conocimientos profesionales en alguna de las áreas de las ciencias sociales y título Profesional legalmente expedido.</p>	<p>Artículo 76. El Comité de Información se conformará por un Presidente que</p> <p>será el Diputado que el Pleno designe en sesión pública por mayoría de votos, así como por los titulares o encargados de los órganos técnicos y administrativos del Congreso del Estado, quienes fungirán como integrantes. El diputado que presida dicho Comité de Información no deberá formar parte de algún grupo parlamentario que presida cualquiera de los demás órganos de gobierno o directivos.</p> <p>Un Secretario Técnico quien auxiliará en las funciones del comité, quien deberá contar con los conocimientos profesionales en alguna de las áreas de las ciencias sociales y título Profesional legalmente expedido.</p> <p>(Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.)</p>	
<p>Artículo 78. El Pleno del Congreso del Estado constituirá dentro de los</p> <p>primeros quince días de su ejercicio organismos integrados por diputados</p>	<p>Artículo 78. El Pleno del Congreso del Estado constituirá dentro de los</p> <p>primeros quince días de su ejercicio organismos integrados por diputados</p>	<p>La sustitución del término “procurará” está orientado a evitar la hipótesis de que existan grupos parlamentarios que sean excluidos al derecho de presidir comisiones ordinarias. La propuesta de modificación y adición de un párrafo</p>

<p>que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o proposiciones, contribuyan a que el Congreso del Estado cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. A estos organismos se les</p> <p>denominará comisiones ordinarias y tendrán a su cargo estudiar los expedientes que se les turnen y emitirán los proyectos que legalmente procedan en la forma y términos establecidos por esta Ley.</p> <p>El Pleno, en el ámbito de sus exigencias y necesidades, podrá nombrar comisiones especiales y de cortesía.</p> <p>Todas las comisiones ordinarias serán colegiadas y se integrarán por lo menos con tres miembros y procurarán que reflejen la pluralidad del Congreso del Estado. En cada Comisión habrá un Presidente y los demás serán vocales salvo las comisiones de cortesía.</p> <p>En ningún caso un Diputado podrá formar parte de más de cuatro comisiones ordinarias del Congreso del Estado.</p>	<p>que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o proposiciones, contribuyan a que el Congreso del Estado cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. A estos organismos se les denominará comisiones ordinarias y tendrán a su cargo estudiar los expedientes que se les turnen y emitirán los proyectos que legalmente procedan en la forma y términos establecidos por esta Ley.</p> <p>El Pleno, en el ámbito de sus exigencias y necesidades, podrá nombrar comisiones especiales y de cortesía.</p> <p>Todas las comisiones ordinarias serán colegiadas y se integrarán por lo menos con tres miembros y deberán reflejar la pluralidad del Congreso del Estado. En cada Comisión habrá un Presidente y los demás serán vocales salvo las comisiones de cortesía. Ningún grupo parlamentario podrá ser excluido del derecho a presidir comisiones ordinarias. El número de comisiones que presida cada grupo parlamentario será en la proporción a su fuerza política representada en el Congreso.</p> <p>En ningún caso un Diputado podrá formar parte de más de cuatro comisiones ordinarias del Congreso del Estado.</p> <p>(Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.)</p>	<p>busca hacer expresa la garantía a este derecho de las minorías legislativas.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 24. Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, para garantizar la inclusión de las minorías legislativas.

Los siguientes modelos muestran el rediseño que se propone para el Poder Legislativo de Tlaxcala

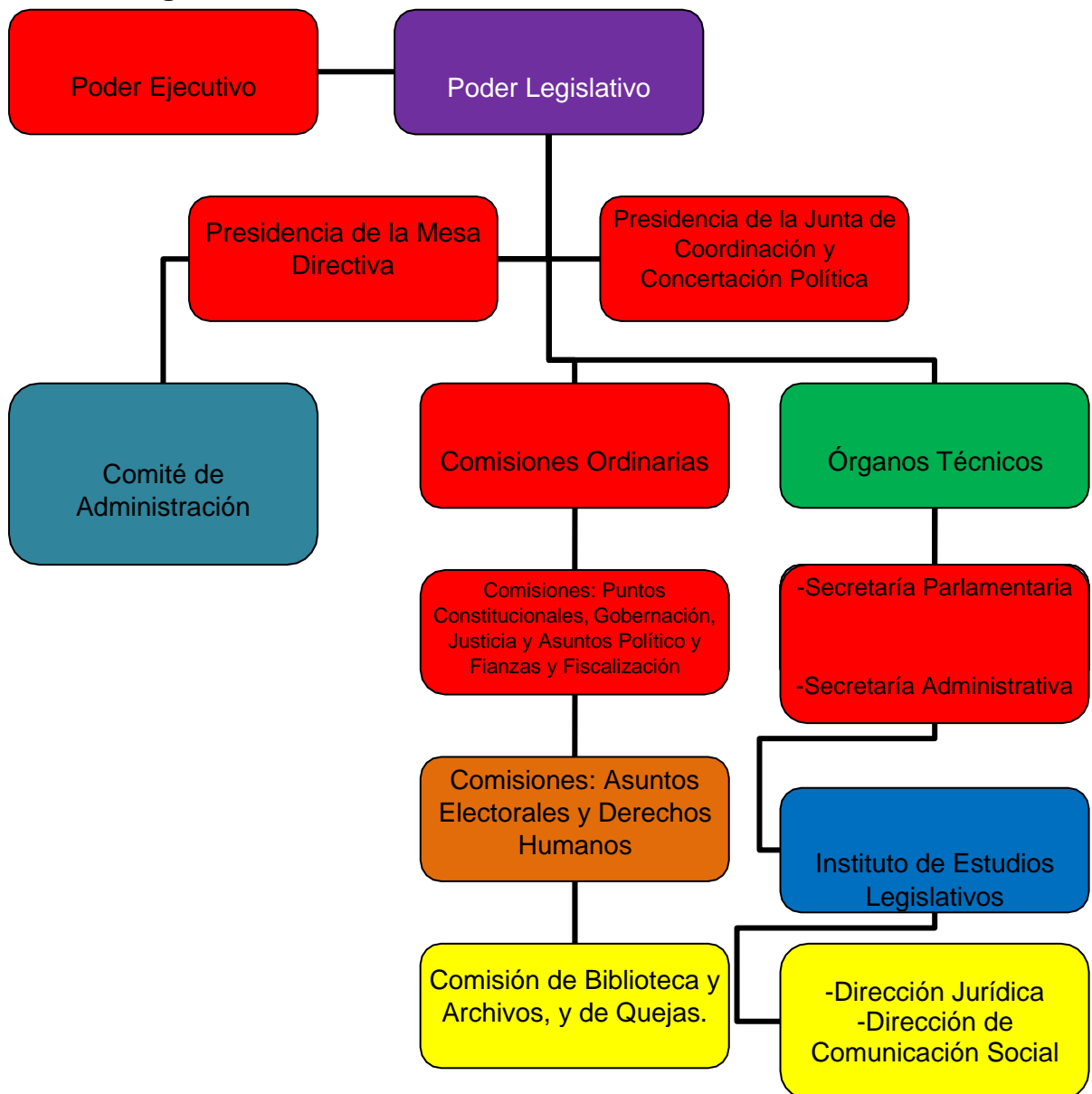


Imagen 1. Modelo de división de poderes con subordinación al Poder Ejecutivo.

Como puede observarse la interpretación cuantitativa de la regla de mayoría limita la división y equilibrio de poderes. Este escenario demuestra que cuando el partido rojo es primera fuerza política en el Congreso Estatal y ha ganado también el Poder Ejecutivo, se generan condiciones de inequidad en el ejercicio del poder, lo que resulta contrario a los principios de la democracia¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Elaboración propia con base a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y la Ley Orgánica del Poder Legislativo y argumentación propia.

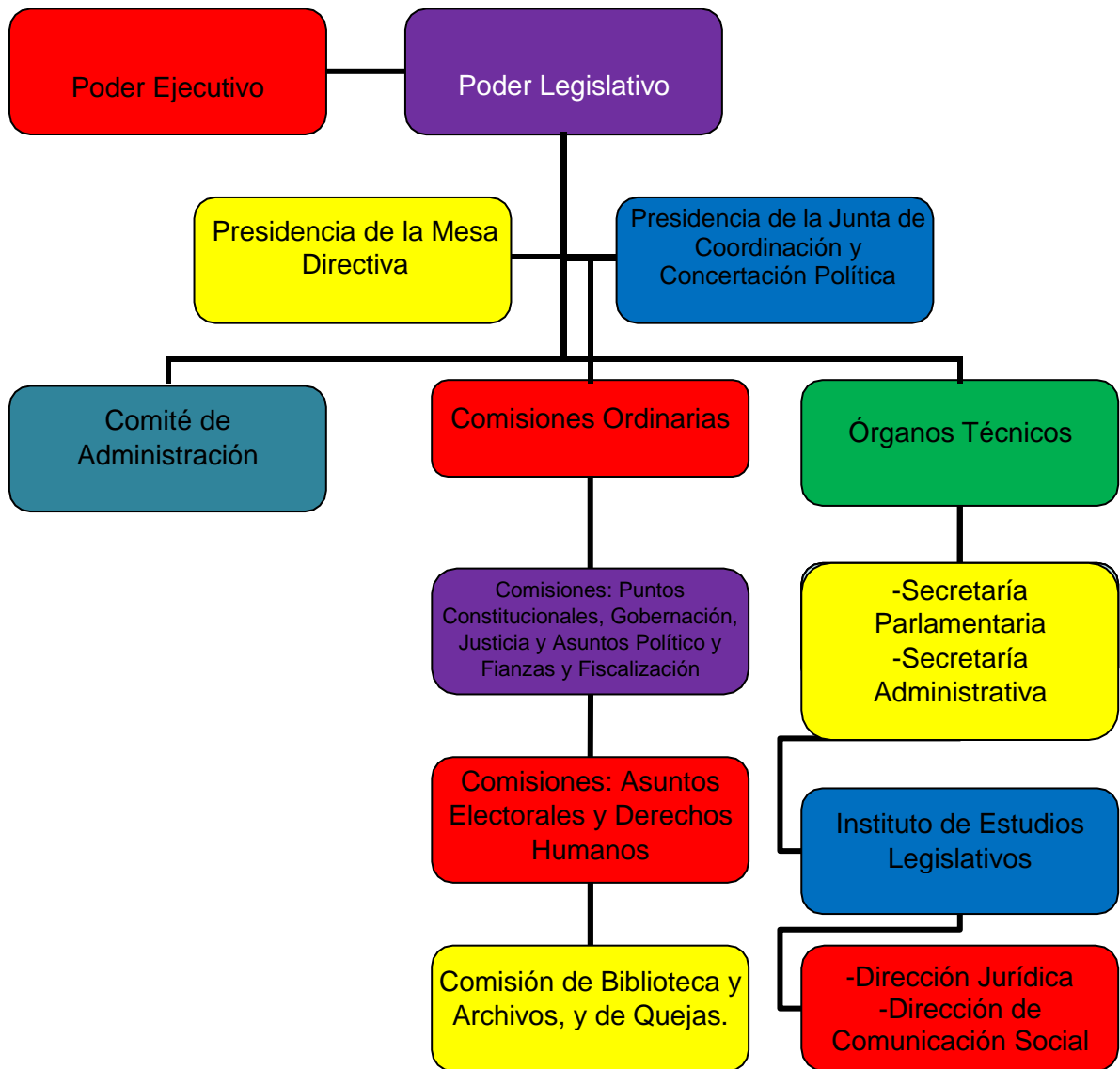
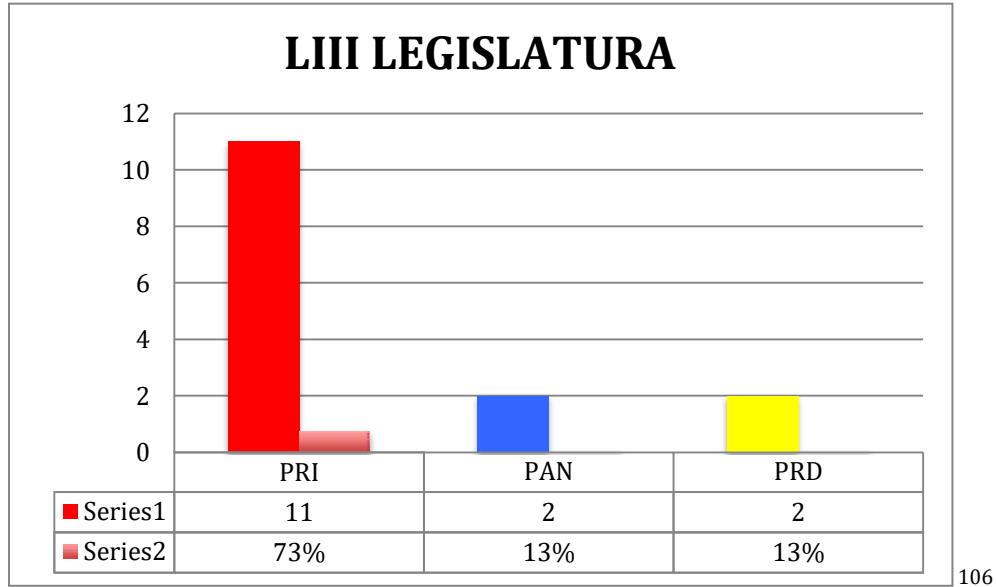


Imagen 2 Modelo de división de poderes con equilibrio entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

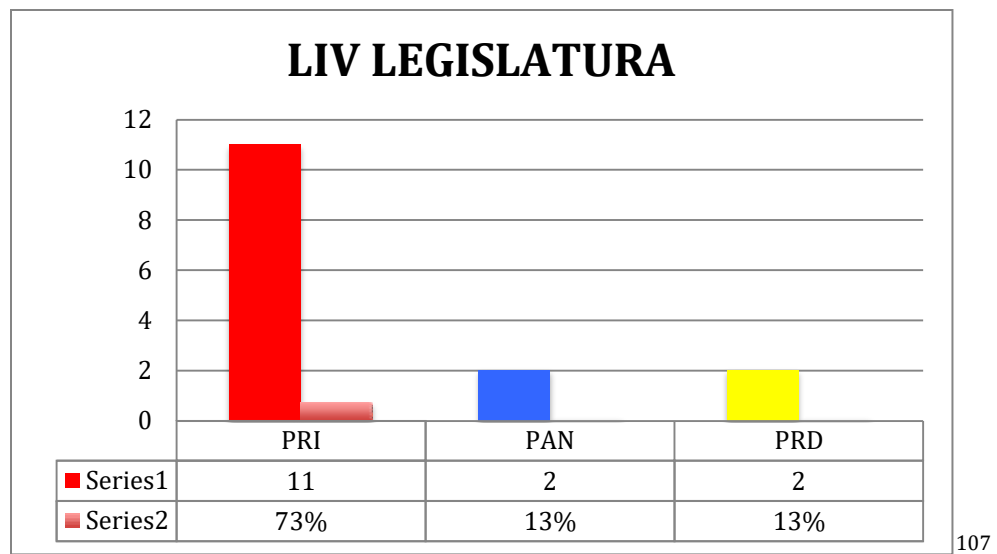
En este segundo modelo se genera una compensación de fuerzas considerando una clausula de excepción a la regla de mayoría. Esta consiste en alternar los órganos de gobierno, directivos y técnicos del Congreso, cuando el partido que haya ganado la elección del Poder Ejecutivo, sea también la primera fuerza en el Poder Legislativo. El objetivo consiste en evitar la subordinación del parlamento estatal y con esta clausula de excepción se evita la monopolización de los órganos de gobierno y se garantiza la inclusión de las minorías parlamentarias. La primera fuerza ejercerá su derecho a presidir dicho órganos, pero no en un mismo año legislativo o periodo ordinario de sesiones. De esta forma la regla de mayoría tiene una interpretación y aplicación cuantitativa y cualitativa en favor de la democracia representativa¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Elaboración propia tomando como fuente la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala y argumentación personal.

Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala.



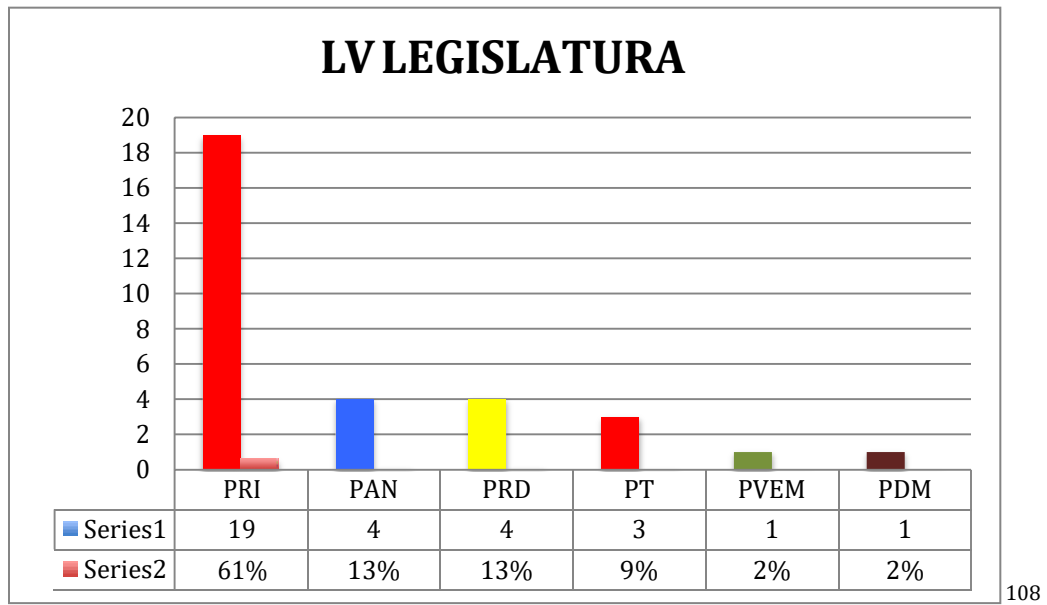
Grafica 3. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LIII Legislatura.



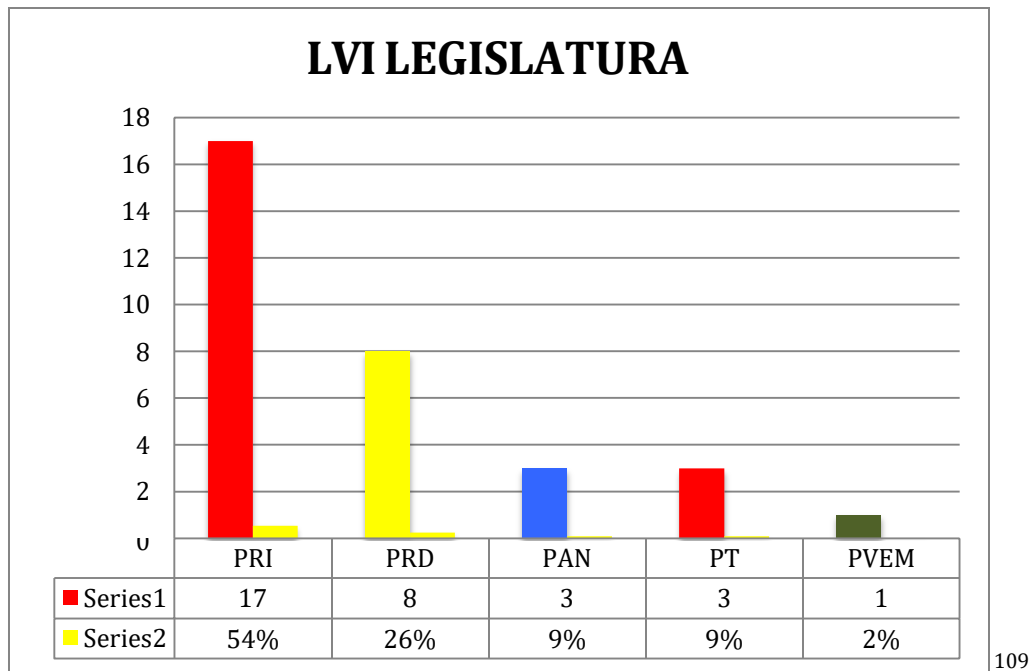
Grafica 4 Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LIV Legislatura.

¹⁰⁶ Información del archivo del Congreso del Estado. Elaboración propia

¹⁰⁷ Información del archivo del Congreso del Estado. Elaboración propia.



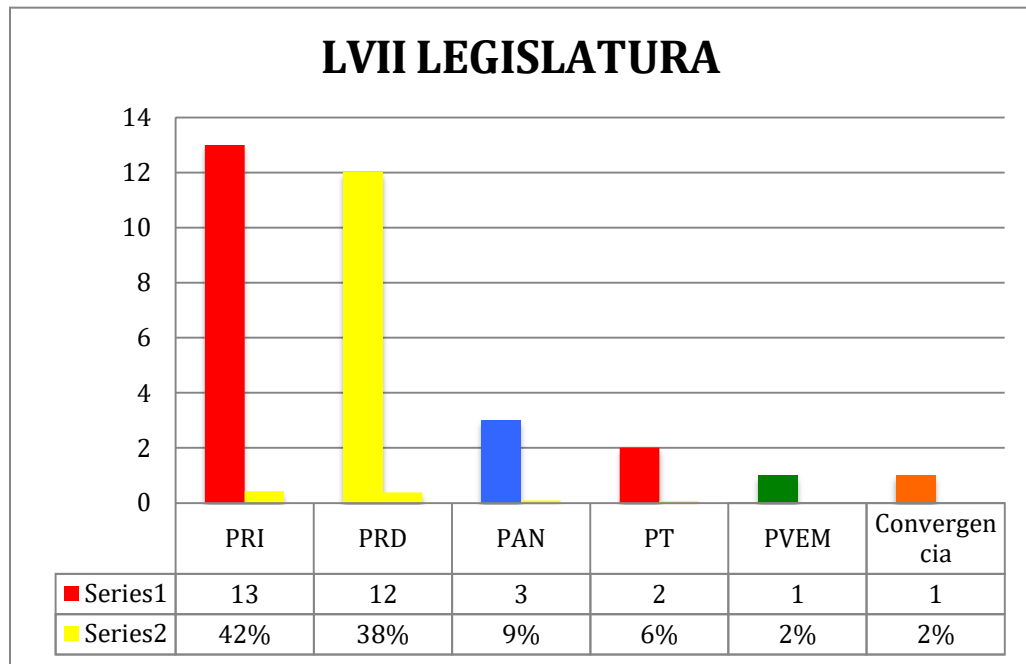
Grafica 5. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LV Legislatura.



Grafica 6. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LVI Legislatura.

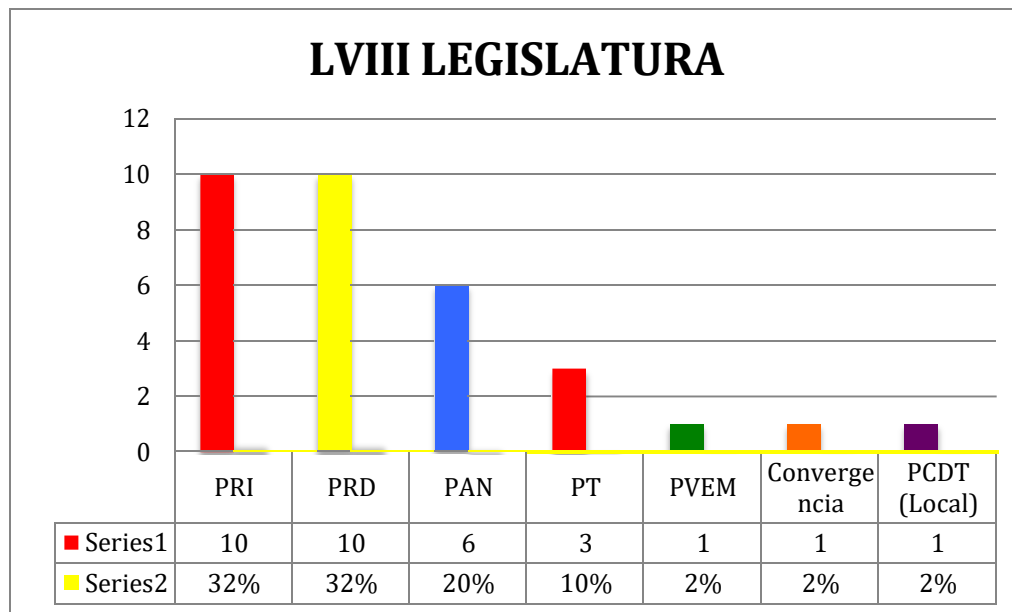
¹⁰⁸ Información del archivo del Congreso del Estado. Elaboración propia.

¹⁰⁹ Información del Archivo del Congreso del Estado. Elaboración propia.



110

Grafica 7. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LVII Legislatura.

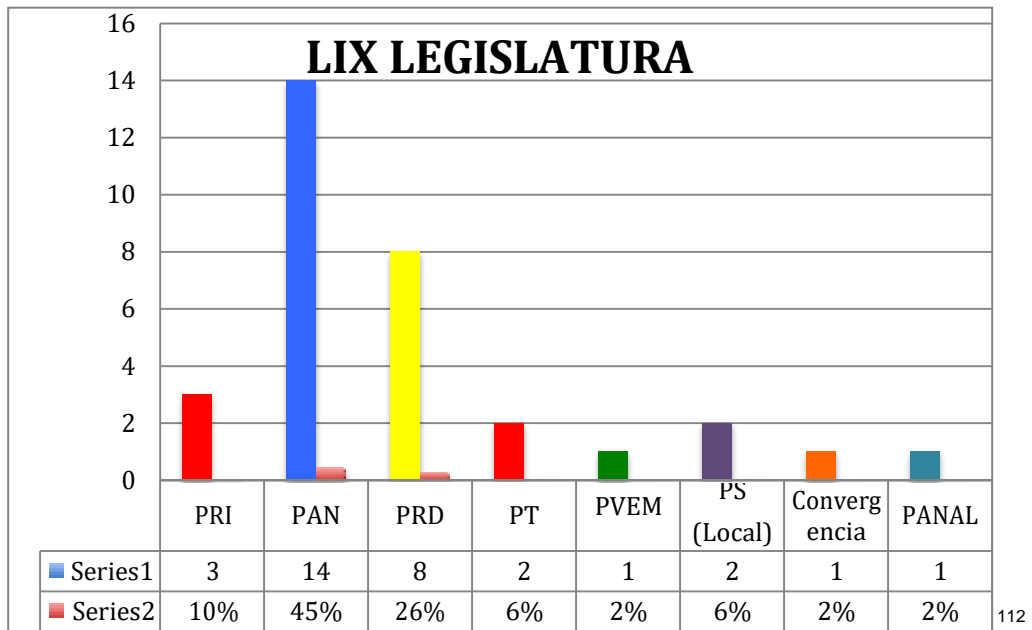


111

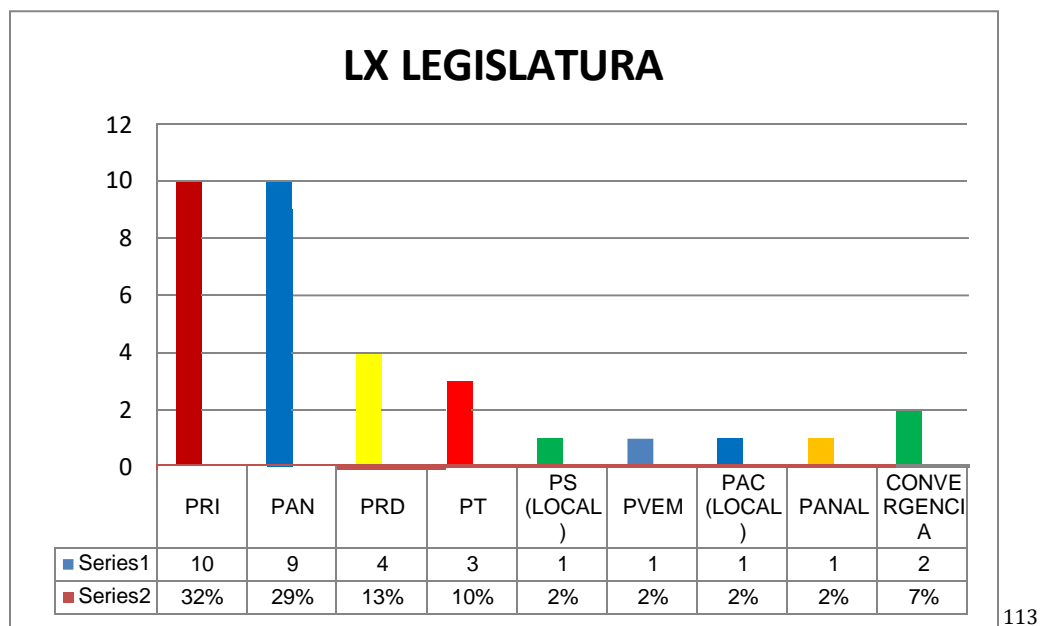
Grafica 8. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LVIII Legislatura.

¹¹⁰ Archivo del Congreso del Estado. Elaboración propia.

¹¹¹ Archivo del Congreso del Estado. Elaboración propia.



Grafica 9. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LIX Legislatura.



Grafica 10. Representación política en el Congreso del Estado de Tlaxcala LX Legislatura.

¹¹² Archivo del Congreso del Estado. Elaboración propia.

¹¹³ Archivo del Congreso del Estado. Elaboración propia.

Fuentes citadas

Ackerman, Bruce. *La nueva división de poderes*, FCE, México, 2007.

Archivo Instituto Electoral de Tlaxcala.

Andrade Sánchez, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*, Centro de estudios constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Corte de Constitucionalidad República de Guatemala, No. 25, México, 1997, consultado en: <https://archivos.judicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/155/1.pdf>

Batíz Vázquez, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford, México, 1999.

Becerra, Ricardo. *La mecánica del camino político en México, Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2001.

Beltrán, Ulises y Castro Cornejo, Rodrigo: “*Clientelismo de gorra y camiseta*”, en *Nexos*, diciembre 2015, consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=26989#ftnref3>

Bobbio Norberto. *La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 2006.

Carpizo Mac Gregor, Jorge, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Camacho Vargas, José Luis: "Historia e ideología del continuum PNR-PRM-PRI", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, No. 2, 2013. Consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derestas/cont/2/ens/ens9.pdf>.

Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Oscar y Pérez Portilla, Karla (Comp.). *Constituciones históricas de México*, UNAM, Porrúa, México, 2002.

Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional*, UNAM, México, 2005, Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/837/7.pdf>.

Carpizo, Jorge Antonio: "La evolución del sistema de partidos en México", en Revista *Foro Internacional*, COLMEX, abril-junio 1991, pp. 559-622. Consultado en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a.18_1/apache_media/P2VBA3H5-GJRDILMGELRKX7HS271AUV.pdf.

Cossío D., José Ramón. Miguel Ángel Porrúa, ITAM, México, 2003, Reimp. 2008, p. 188.

Crespo, José Antonio: "La evolución del sistema de partidos en México" en revista Foro Internacional, COLMEX, abril-junio 1991, pp.559-622. Consultado http://codex.colmex.mx:8991-exlibris-aleph/a.181/apache_media/P2VBA3H5GJRDILMGELRKX7HS271AUV.pdf.

Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, FCE, México, 2012.

Easton, David. *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1989.

"Entrevista Arend Lijphart", en: www.beerderberg.es/entrevista-a-arend-lijphart. 30 de septiembre de 2016.

García García, Raymundo, *Introducción a la Ciencia Política*, Porrúa, México, 2006.

Garrido, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada. Formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, Siglo XXI, México, 1982.

González Negrete, Ernesto. *Hegemonía, Ideología y democracia en Gramsci*, Plaza y Valdés, México, 2003.

Lijphart, Arend. *Dos modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000.

Lijphart, Arend. *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Ariel, Barcelona, 1987.

Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (Comp.). *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

Linz, Juan: "Los peligros del presidencialismo", en *Revista Latinoamérica de política comparada*, Vol. 7, julio 2013, pp. 11-31.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.
<http://www.congresodetlaxcala.gob.mx>

Lipset, Seymour Martín. *El hombre político*, REI-México, 1993.

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

Lujambio, Alonso: “De a (sic) hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, en Revista Política y Gobierno, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Vol. II, No. 1, 1995. Pág. 1. Consultado en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/591>

Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (Comp.). Presidencialismo y democracia en América Latina, Paidós, Buenos Aires, 2002.

Mancera Aguayo, Miguel “Crisis económicas en México, 1976-2008”, en Revista Este País, No. 214, enero, 2009, consultado en: http://estepais.com/inicio/historicos/214/5_mancera-email.pdf.

Martínez Sospedra, Manuel. Introducción a los partidos políticos. Barcelona, España: Ariel, 1996.

Medina Peña, Luis. Hacia el nuevo Estado México, 1920-2000. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

Meixueiro Nájera Gustavo y Pliego Moreno, Iván H. Reformas electorales en México: evolución y pendientes, Centro de Estudios sociales y de opinión pública, documento de trabajo No. 91, Mayo 2010, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Publica, México, consulta en:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/240059/675217/file/Docto_91_Reformas_Electorales_Mexico_2010.pdf.

Molinar Horcasitas, Juan. El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México, Cal y Arena, México, 1991.

Nohlen, Dieter. "Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos".
Revista Mexicana del Derecho Electoral, no.3 (2013), consulta en:
<http://revistas.juricas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/viewFile/10007/12035>

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Reniu Vilamala, Joseph: "Transfuguismo", en:
<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfugismo>
[o](#).

Reyna, José Luis. *Para entender El partido Revolucionario Institucional PRI*, Nostra, México, 2009.

Rodríguez Guillen, Raúl y Veloz Ávila Norma Ilse: "Alternativa y pluralismo política en Tlaxcala: El Regreso del PRI", en *Revista El Cotidiano*, No. 165,

enero-febrero 2011. Consultado en:
<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/16509.pdf>

Reynoso, Víctor: “Sistemas de partidos y sistemas electorales en la federación mexicana. Puebla y los congresos federales: dos casos contrastantes”, en *Caja Negra, revista de Ciencias Políticas y Humanidades*, núm. 7, año 2009.

Sainez, Alfredo. Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, octubre 2006, 27 pp. Consultado en:
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>.

Salazar Abaroa, Enrique Armando. *Derecho político y parlamentario. Principios, valores y fines*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 2001.

Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos, marco para un análisis*, Alianza, Madrid, 1992.

Ugalde, Luis Carlos, “Lo bueno, lo malo y lo incierto de la reforma electoral”,
Revista Animal Político, mayo, 2014, consultado en:
<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/05/27/lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto-de-la-reforma-electoral/>

Uvalle, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la admiración pública en la sociedad contemporánea, UAEM, México, 1997.

Fuentes consultadas

Bolívar Meza, Rosendo. "Alternancia Política Y Transición a La Democracia En México", en *Revista, Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Publica*, Vol., 6, Núm. 12, julio-diciembre, 2013. Consulta en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4741417.dpf>

Campos López, Xóchitl Patricia. "Sistema de partidos en Veracruz", en Coutiño, Fabiola y Hernández, Julián (coord.) *Análisis de la transición Local*. Montiel & Soriano, Puebla, 2010.

Cansino, César. *La fragilidad del orden deseado. México entre revoluciones*, BUAP, Puebla, 2012.

Casino, César. *Democratización y liberalización*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 14, Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Cansino, César. *La transición mexicana, 1977-2000*, CEPCOM. México. 2000.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en www.congresotlaxcala.gob.mx consultada el 11 de agosto de 2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en www.camaradediputados.gob.mx consultada el 11 de agosto de 2017.

Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*, ED, Joaquín Mortiz. México, 1972.

García Cotarelo, Ramón. *Los partidos políticos*, Ediciones Fundación sistema, Madrid, 1985.

Crespo, José Antonio. PRI, de la hegemonía a la oposición. Un estudio comparado de 1994 a 2001. México CEPACOM, 1999.

Crespo, José Antonio. ¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total, Grijalbo. México, 1998.

Dutrénit Bielous, Silvia (ed.). *Huellas de las transiciones políticas: partidos y elecciones en América Latina*, Instituto Dr. José María Luis Mora, México, 1998.

Almond, Gabriel, et. Al. *Diez textos básicos de Ciencia política*, Ariel, Barcelona, 1992.

Figueras Sanabria Víctor Manuel; Espinosa Santiago, Orlando y Moreno Moreno, Areli Estefanía: "Alternancia Política en las gubernaturas de la federación mexicana en 2010: Puebla, Oaxaca Y Sinaloa", ponencia presentada en el II Congreso Internacional de AMECIP, Toluca, México, 2014.

García García, Raymundo. Puebla. Elecciones, legalidad y conflictos municipales, 1977-1995, BUAP, Puebla, 1998.

Linz, Juan: "Los peligros del presidencialismo", en Diamond, Larry y Plattner, Marc F. *El resurgimiento global de la democracia*, UMAN, México, 1996.

Lomelí Venegas, Leonardo. *Breve histórica de Puebla*, FCE, México, 1990.

Mejía, Mario Alberto y Rueda, Arturo. *La sucesión en Puebla*, Versus, México. 2004.

Gil Mendieta, Jorge y Schmidt, Samuel. *Estudios Sobre La Red Política De México*, UNAM, México, 2005.

Myron, Weiner and S. Teitelbaum Michael. *Politica Demography, Demographic Engineering*. United States: Berham books Press, 2001.

Ostrogorki Moisel, Clark Fredrich. *Democracy and the Organization of political parties*. London: McMillian and Company Press, 1902.

Pacheco Méndez, Guadalupe. *El PRI en los procesos electorales de 1961 a 1985*, México, UAM-Xochimilco, 1988.

Panters, Will, G. *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*, BUAP-FCE, México, 1998.

Pineda María: "Diputados aprueban en dos horas 191 cuentas públicas", en E Consulta Periódico Digital, 30 julio del 2013. Puebla, México. Consultado en Abril de 2015. Recuperado en: <http://www.e-consulta.com.mx/nota/2013-07-30/gobierno/diputados-poblanos-aprueban-en-dos-horas-191-cuentas-publicas>

Reniu Vilamala, Josep M. *Las Teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1997-1996*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2001. Consultado en:

http://www.tds.cat/bitstream/handle/10803/1393/Volum_editorial.pdf?sequence=1

Reniu, Josep M. (ed.) *Los gobiernos de coalición de las comunidades autónomas españolas*, Atelier, Barcelona, 2014.

Reynoso Angulo, Víctor. *Representación legislativa y rendición de cuentas. Dilemas, riesgos y malentendidos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012.

Reynoso, Diego. *Competencia electoral y deshegemonización en los Estados mexicanos*, Eón, México. 2005.

Reynoso, Víctor Manuel: "Puebla, el orden aunque vengan del centro", en *La disputa del Reino. Las elecciones para gobernador en México 1992*, FLACSO-Juan Pablos-UNAM, México. 1997.

Reynoso, Víctor Manuel: "Los sistemas en la federación Mexicana a principios de 2014", en Alvarado, Arturo (ed.) *Elecciones en México. Cambios permanencias y retos*, COLMEX, México, 2015.

Sartori, Giovanni, *Elementos De Teoría Política*, Alianza editorial, Madrid, 2005.

Tecuanhuey Sandoval, Alicia. *Cronología política del Estado de Puebla, 1910-1991*, BUAP, Puebla, 1994.

Tubino, Fidel, Rodríguez, Miguel Ángel, Martínez Terán, Teresa, Maldonado, Miguel, Xirau, Ramón, Gil Antón, Manuel, Barba, Bonifacio "Sistemas de

partidos y sistemas electorales en la federación mexicana. Puebla y los congresos federales: Dos casos contrastantes”. Caja Negra Revista de Ciencias Políticas y Humanidades, no. 7, Puebla, 2009.

Valdiviezo Sandoval, René (coord.) *Gobiernos Locales alternancia en Puebla 1990-2000*, BUAP-IAPEP, A.C., Puebla, 2004.

Valdiviezo Sandoval, René: “Geografía electoral de Puebla, 1990-1998”, en Gómez Tagle, Silvia y Valdés, María Eugenia (coord.) *Geografía del poder y las elecciones en México*, IFE-Plaza y Valdés, México, 2000.

Velázquez Caballero, Diego Martín. *Transfugismo político en la Mixteca poblana. Es la migración partidista un acto de... ¡Convicción o conveniencia!* Popocatepetl, Puebla, 2011.

Wilson, James Q. *Political Organizations*, Princeton University Press, Princeton, 1995.