



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO:  
DEL PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO AL PACTO POR MÉXICO  
(1929-2012)”**

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

**PRESENTA:**

**RAÚL URIEL SIERRA ROMERO**

**DIRECTOR:**

**DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA**

**TOLUCA, MÉXICO NOVIEMBRE DE 2014**



## **DEDICADO**

### ***A MIS PADRES:***

***Que me han apoyado incondicionalmente en todo, a pesar de las adversidades e incluso a pesar de mí.***

### ***A MI HERMANA:***

***Quien sin dudar, ha confiado en mí acompañándome en cada paso que he dado en la vida.***

### ***A VANESA:***

***Que a pesar de la distancia y las circunstancias, me has regalado para siempre los recuerdos más maravillosos que no imaginé.***

### ***A MIS AMIGOS:***

***A quienes desde hace más de 10 años han compartido conmigo los momentos más divertidos de mi vida, y quienes al mismo tiempo me han hecho partícipe de los momentos que los han marcado en este trayecto.***

### ***AL DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA:***

***Quien confió en mi capacidad para conseguir el que será hasta ahora el paso más importante de mi vida académica.***

**A MIS MAESTROS:**

***Que me han guiado para encausar la gran pasión que significa para mí la Ciencia Política.***

***Agradezco a las familias ROMERO y SIERRA por el cariño brindado.***

***AGRADECIMIENTO ESPECIAL AL DIP. ENRIQUE MENDOZA  
VELÁZQUEZ, QUIEN HA DEPOSITADO EN MÍ SU CONFIANZA Y  
ME HA BRINDADO LAS PRIMERAS OPORTUNIDADES EN MI  
CAMINO LABORAL.***

## **SUMARIO**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                       | <b>5</b>  |
| <b>CAPÍTULO I</b><br><b>“PRESIDENCIALISMO MEXICANO”</b>   | <b>8</b>  |
| <b>CAPÍTULO II</b><br><b>“CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO”</b>  | <b>23</b> |
| <b>A).-REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO</b>         | <b>23</b> |
| <b>B).- EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO</b> | <b>35</b> |
| <b>CAPÍTULO III</b><br><b>“PACTO POR MÉXICO”</b>          | <b>47</b> |
| <b>CONCLUSIONES</b>                                       | <b>58</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>                                       | <b>60</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA</b>                           | <b>65</b> |

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo el documentar los principales elementos característicos del cambio político en nuestro país a partir de la etapa del presidencialismo hegemónico del PRI y hasta la implementación del “Pacto por México” así como las primeras reformas derivadas de este, comprendiendo de 1929 a 2012.

Para la elaboración del presente texto, se empleó una metodología de carácter documental, la cual permitió el puntualizar de manera concisa los acontecimientos que de manera directa influyeron en una nueva configuración del sistema político mexicano, que pasó de ser un sistema político caracterizado por el dominio hegemónico de un solo partido político, el PRI, a ser un sistema político caracterizado por una pluralidad política y competitividad electoral, como consecuencia de una serie de reformas políticas y electorales que permitieron una alternancia en el poder ejecutivo de México.

Las reformas electorales y al sistema de partidos en México, a su vez permitieron que el Congreso de la Unión ya no estuviese sumido al poder ejecutivo por la pluralidad partidista presente, por lo que la actividad legislativa, a partir de 1997 entró en una etapa en donde alcanzar acuerdos para realizar modificaciones constitucionales de suma importancia para el país se tornaba complicado debido a los distintos intereses e ideologías de los partidos presentes en las Cámaras del Congreso. En el presente trabajo se parte del supuesto de que el “Pacto por México” surge como la alternativa que ha permitido encontrar coincidencias para realizar reformas necesarias para el país.

La presente investigación se divide en 3 capítulos, los cuales identifican el presidencialismo mexicano, las reformas al sistema electoral y al sistema de partidos y el “Pacto por México”.

El primer apartado de este trabajo de investigación, consiste en una descripción de las características del poder presidencial que se ejerció durante la etapa del dominio hegemónico del PRI. En este sentido, se enuncia la manera en cómo la

governabilidad en México se caracterizó desde la época de institucionalización del poder y hasta fines del siglo pasado, por la supremacía política del Presidente de la República, figura política en la cual se depositó el poder ejecutivo del país en la Constitución de 1917.

El hecho de que el Presidente del país ejerciera al mismo tiempo las facultades de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, y de que al mismo tiempo, fuese el jefe del

partido gobernante, derivaron en una concentración (que en cierto punto puede argumentarse como monopolización) del poder político en México donde la toma de decisiones se ejercía de manera unilateral.

En el segundo capítulo de esta investigación, se abordan las reformas al sistema electoral y las reformas al sistema de partidos, derivadas de la demanda de otras expresiones políticas sobre una apertura democrática que permitiese una competencia justa en el ámbito electoral, así como una participación amplia en la toma de decisiones y en el ámbito legislativo.

En este capítulo se aborda el tema a partir de la reforma político-electoral de 1977 con las cuales, de manera gradual se daba una apertura democrática en México, con las cuales la participación de los partidos de oposición en los comicios electorales y en la actividad legislativa en el Congreso de la Unión, adquirió un carácter protagónico en la vida política del país, y con las cuales se disminuyó gradualmente el poder del presidente y de su partido hasta que finalmente en el 2000 desemboca una alternancia en el poder ejecutivo. Finalmente, se aborda la reforma electoral promulgada en 2007, con la cual se determinaron las reglas del juego electoral para la elección presidencial el 2012.

En el tercer capítulo de la presente investigación, se aborda el tema del “Pacto por México”, estableciendo las causas que originaron la firma de este acuerdo político, como el hecho de que la toma de decisiones y el quehacer legislativo se desconcentraron, y el diálogo y las demandas de otras fuerzas políticas se

hicieron presentes en el Congreso de la Unión generando una falta de acuerdos para la consolidación de proyectos legislativos que se consideraban necesarios para el país, ocasionando una parálisis legislativa, así como enfrentamientos entre los poderes ejecutivo y legislativo, y ante lo cual, la necesidad de llegar a acuerdos políticos para dar respuesta a las necesidades económicas y políticas del país, surge como alternativa una alianza legislativa entre los partidos políticos y el gobierno federal de Enrique Peña para una nueva dinámica legislativa.

.

## CAPÍTULO I

### PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El actual panorama de la democracia mexicana y la dinámica del poder político en México tienen, indudablemente uno de sus puntos de análisis más importantes en la transformación de la institución central de nuestro sistema político, constitucionalmente hablando, la icónica y, anteriormente “suprema” figura del Presidente de la República.

La cronológica disminución del poder que ha perdido la persona que ocupa el cargo político más importante del país ha hecho posible el transitar de un régimen autoritario, donde las decisiones de gobierno se concentraban de manera arbitraria en el titular del ejecutivo trastocando las facultades legislativas de las cámaras de representantes federales (diputados y senadores), así como la soberanía de los estados de la federación; a un escenario donde las decisiones legislativas y de gobierno tienen como característica esencial a la pluralidad política, encontrando su expresión en la negociación como medio para la construcción de acuerdos entre los distintos actores de interés político.

La finalidad del presente capítulo es analizar, precisamente, las causas y los elementos que contribuyeron a disminuir el poder exacerbado que se concentraba en el titular del poder ejecutivo de México, durante la etapa de gobierno encabezada por un partido hegemónico.

En este sentido, es preciso establecer de inicio, las características esenciales que el presidencialismo mexicano tuvo durante la etapa de preeminencia del Partido Revolucionario Institucional. Como lo señala Benito Nacif, al citar a Daniel Cosío Villegas (2004), durante el régimen de gobierno autoritario, existieron 2 características que definieron la dinámica de la política en el país: la existencia de



un partido hegemónico y la concentración del poder en la Presidencia de la República.<sup>1</sup>

Cabe, en este punto señalar, que a partir de 1929, cuando las diferentes corrientes revolucionarias se aglutinaron en una sola expresión política, dando origen al Partido Nacional Revolucionario (posteriormente en 1938 Partido de la Revolución Mexicana y finalmente en 1946 Partido Revolucionario Institucional), se da origen también a una etapa de presidencialismo exacerbado, en la cual los otros poderes de la Unión se encontraban subordinados al poder del ejecutivo.<sup>2</sup>

La figura presidencial en México, constitucionalmente se encontraba respaldada por una serie de facultades que le otorgaban una concentración de poder y funciones, que más adelante serían aprovechadas y distorsionadas en la práctica política por quienes llegaron a ocupar el máximo cargo político del país. Tal y como lo señala Francisco Casanova (2006):

*“El titular del Ejecutivo fue ungido por la Constitución de 1917, como jefe de estado, jefe de la administración pública, jefe del ejército y principal legislador. Además como jefe de la administración, fue facultado para nombrar directamente a los gobernadores de las entidades, que fueron consideradas territorios, entre ellos el Distrito Federal”.*<sup>3</sup>

Asimismo en uno de los primeros trabajos de análisis sobre el presidencialismo mexicano (un clásico irrenunciable de consulta al referirse a este tema), Jorge Carpizo (1978) describe de manera puntual, las características que particularizaron el sistema presidencial de nuestro país, así como el dominio del

---

<sup>1</sup> Nacif, Benito. 2004. "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo". *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México Vol. XI, núm. 1 primer semestre, pág. 9.

<sup>2</sup> Casanova Álvarez, Francisco. 2006. "Presidencialismo disminuido y reforma del estado estancada", en Corona Armenta, Gabriel (Coord.). "Los poderes Federales en la Consolidación Democrática de México". México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, pág. 45.

<sup>3</sup> Casanova Álvarez, Francisco. 2006, pág. 46.

presidente de la república sobre cualquier otra institución política de nuestro sistema político.

Carpizo McGregor, señala como características de lo que identifica como el *predominio del presidencialismo mexicano*: el hecho de que la enorme mayoría de los legisladores del Congreso de la Unión pertenecieran al PRI, partido del presidente, provocaba que existiera una disciplina de partido, hacia las decisiones legislativas emanadas del ejecutivo federal; asimismo distingue el control que el Presidente tenía sobre los medios de comunicación, influyendo de esta manera en la opinión pública. Por otro lado menciona la gran influencia que ejercía el Presidente sobre la economía gracias al control que tenía sobre las instituciones económicas del Estado, como las empresas paraestatales, y por supuesto del Banco central del país. En el aspecto financiero, Carpizo menciona que a través de la administración pública federal, el Presidente concentraba de manera casi total los recursos de las arcas del estado.<sup>4</sup>

Acorde a lo anterior, el hecho de contar con la enorme mayoría de recursos del estado, la distribución de los recursos de la federación hacia los estados y municipios, servía como una herramienta de control hacia estos ámbitos de gobierno; en sentido más preciso, un control hacia los personajes políticos que ocupaban los cargos ejecutivos de las entidades, manteniendo así una disciplina política no sólo existente en los Congresos, sino también en las entidades de la federación.

En su obra, Carpizo destaca el poder que el presidente ejercía más allá de las facultades que la Constitución le otorga al titular del poder ejecutivo y las denomina *facultades metaconstitucionales*, y un ejemplo de este tipo de facultades es precisamente el mencionado liderazgo que el presidente representaba para el partido en el poder, y que se veía de igual forma reflejado, en la designación que el presidente hacía de la persona que habría de sucederlo en la silla presidencial,

---

<sup>4</sup> Carpizo, Jorge. 2002. "El Presidencialismo Mexicano", México, Siglo Veintiuno Editores, pág. 25.

así como la designación de candidatos a gobernadores (que prácticamente, gracias a la estructura del PRI, y a una injusta competencia electoral respaldada en una legislación que privilegiaba al partido en el poder, el ser candidato del PRI para disputar una gubernatura, fungía como mero trámite antes de acceder al cargo de gobernador), así como su remoción.<sup>5</sup> De esta manera tal y como lo señala Alberto Escamilla (2010)<sup>6</sup>, el presidente a la par de ser el líder moral y factor de unidad y disciplina del partido, fungió como el principal dispensador de cargos políticos y mediador de conflictos al interior de su instituto político.

En este sentido, es importante resaltar el hecho de que el presidente de la república era, en la práctica política el jefe indiscutible del partido en el poder, que, a su vez, no sólo controlaba el poder ejecutivo, sino también contaba con la inmensa mayoría de representantes en las Cámaras sedes del poder Legislativo: la cámara de diputados y la de senadores.

El hecho de ser jefe del gobierno y del Estado mexicano a la par de ser líder de partido, derivaba en que el trabajo legislativo se concentraba también en la figura presidencial, esto gracias a la disciplina interna, ya mencionada que existía en el Partido Revolucionario Institucional durante su etapa de gobierno como partido hegemónico, lo cual hacía posible que los legisladores que eran miembros del PRI, no pudieran oponerse al designio presidencial, pues significaba en última instancia, el fin de su carrera política.<sup>7</sup>

No obstante, las facultades metaconstitucionales que identifica Carpizo, no sólo estuvieron respaldadas por la influencia partidista que el Presidente ejercía en el Congreso, sino, que también, se encontraban respaldadas por una legislación en materia electoral, que favorecía en gran medida a que el partido en el poder

---

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge. 2002, págs.190-199.

<sup>6</sup> Escamilla Cadena, Alberto. 2010. "Presidencialismo y elecciones en México". *El Cotidiano*, México, núm. 160, Marzo-Abril, pág. 52.

<sup>7</sup> Carpizo, Jorge. 2002. Págs.190-199.

conservara su posición hegemónica. En este sentido, la actividad legislativa, no sólo no estaba exenta del designio presidencial; sino que muchas veces el trabajo legislativo no tenía su origen en las cámaras del Congreso de la Unión, sino en las oficinas de la Presidencia de la República.

El camino que debían seguir las modificaciones, adhesiones o inclusiones en materia legislativa, obedecían a las determinaciones que el Presidente considerara acordes de acuerdo al contexto político o proyectos de gobierno que quisiera implementar.

Alberto Escamilla, citando a Emilio Krieger, destaca que “*No podía faltar la poderosa mano presidencial en el derecho electoral mexicano*”.<sup>8</sup> Por lo tanto, las reformas políticas o electorales que pudieran presentarse durante el periodo en el que el poder político lo concentraba el presidente, debían primero ser definidas precisamente por el titular del ejecutivo. Por lo tanto, la legislación en materia política y electoral, aseguraba el interés político del Presidente, al mantener el control del juego democrático en México.

Ricardo Espinoza y Lorenzo Arrieta (2010), argumentan que: “Al ser quien ponía las reglas del juego en materia electoral, el líder del partido hegemónico garantizaba condiciones que no eran equitativas para los partidos de oposición, a pesar de realizarse regularmente elecciones.”<sup>9</sup>

De tal forma que, a pesar de la existencia de partidos políticos de oposición, y la participación de éstos en las elecciones locales y federales; se procuraba tanto en la legislación electoral, como en la dinámica de gobierno, asegurar el triunfo para el partido del Presidente. Asimismo, la influencia que los medios de comunicación tenían en la opinión pública, era un elemento más, que contribuía de cierta forma al resultado de los comicios.

---

<sup>8</sup> Escamilla Cadena, Alberto. 2010, pág. 52.

<sup>9</sup> Espinoza Toledo, Ricardo y Arrieta Cenicerros, Lorenzo. 2010. “El Congreso mexicano del pluralismo limitado”, en Gimete-Welsh H., Adrián y Castro Martínez, Pedro F. (Coord.). “Sistema político mexicano ayer y hoy. Continuidades y rupturas”. México, Senado de la República LXI Legislatura, pág. 491.

En este sentido, el papel que los medios de comunicación desempeñaron durante la etapa del Presidencialismo exacerbado mexicano, es un ejemplo más del control que se ejercía desde la silla presidencial, configurando otro elemento de la capacidad del titular del poder ejecutivo, de poder construirse un escenario cómodo durante su etapa de gobierno.

En este punto, cabe destacar como ejemplo del control mencionado, a la primer Ley Federal de Radio y Televisión, promulgada en 1960, la cual contenía lineamientos bastante claros, que determinaban en dónde se depositaba el poder de los medios de comunicación. María Eugenia Valdés señala en este sentido que: “Era una ley antidemocrática, pues se depositaba en el Presidente el control de la industria de la radio y televisión, ya que le dio un amplio margen de maniobra y la posibilidad de usar discrecionalmente su facultad legal de determinar *la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión.*”<sup>10</sup>

Aunado a lo establecido en la legislación de radio y televisión, los empresarios de este ramo no tenían como propósito el incomodar al poder político del país encabezado por el Presidente, sino que, por el contrario, fungían como un aliado bastante influyente del gobierno autoritario, difundiendo lo que se les indicaba, enalteciendo los *grandes logros* del Presidente de la República, y ocultando lo que no era conveniente a las personalidades políticas más importantes del país, y mucho menos a su líder.

Por otro lado, y a pesar de todo el poder que ejercía el Presidente, esta supremacía también tenía ciertos límites dentro del funcionamiento del sistema político. Carpizo identificó limitantes constitucionales al poder presidencial como cierta independencia del Poder Judicial Federal y mecanismos legales como el amparo; otra limitante importante, fue la fuerte dependencia económica de México hacia el exterior, y por último, e indudablemente la más importante, el tiempo de

---

<sup>10</sup> Valdés Vega, María Eugenia. 2010. “El sistema político y los medios electrónicos en México”, en Gimarte-Welsh H., Adrián y Castro Martínez, Pedro F. (Coord.). “Sistema político mexicano ayer y hoy. Continuidades y rupturas”. México, Senado de la República LXI Legislatura, pág. 532.

duración de su gobierno, establecido constitucionalmente de 6 años y sin posibilidad de reelegirse en el cargo.<sup>11</sup>

Dichas características de dominio que ejecutivo federal poseía y que iban más allá de las facultades que la Constitución le otorgaba; fueron gradualmente disminuyendo debido a la exigencia de una competencia electoral más justa y del respeto a los derechos democráticos de la sociedad.

Uno de los primeros momentos, en el cual, el régimen presidencial priísta tuvo que ceder el inmenso poder que ejercía, fue en 1977, al llevarse a cabo una reforma político electoral, que respondía a los reclamos sociales de apertura democrática, los cuales se intensificaron a partir de 1968 con el movimiento estudiantil (el cual tuvo un trágico final el 2 de Octubre de 1968), y posteriormente el remanente de este movimiento que se vería reflejado en 1971 (con un final similar al del 2 de Octubre de 1968, el 10 de Junio de 1971), así como con los movimientos guerrilleros rurales y urbanos que se hicieron presentes a partir de la década de los 70. Asimismo un punto, sin duda importante, para la reforma de 1977, fue la elección presidencial que se había llevado a cabo un año antes, en la que José López Portillo, fue el único candidato registrado para los comicios, estableciendo así, una elección atípica, que acentuó las condiciones de competencia desigual en el ámbito político.

La reforma de 1977 introdujo la fórmula de representación proporcional, lo cual benefició en gran medida a una nueva conformación de representación política.<sup>12</sup> Lo anterior, debido a que se buscó la inclusión de partidos de oposición en el ámbito legislativo, de manera que los institutos de representación política de ideología distinta a la del partido en el poder, tuvieran participación en el ejercicio legislativo federal.

Otro antecedente vital de la disminución de las condiciones de poder extralimitado en las que se desenvolvía el presidencialismo mexicano, es que la aparentemente

---

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge. 2002. Págs.217-218.

<sup>12</sup> Escamilla Cadena, Alberto. 2010, pág. 54.

invulnerable disciplina de partido se cimbró en 1987 con la demanda de una corriente del PRI, de reorientar la política económica del país e integrar a la militancia priísta en la decisión de la definición de la candidatura presidencial.<sup>13</sup>

En 1987, priístas encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas (hijo del ex presidente priísta Lázaro Cárdenas del Río), demandaron un ejercicio más democrático en la selección del candidato del PRI, con miras a la elección de 1988, tratando de que la facultad metaconstitucional que el Presidente ejercía, de designar a su sucesor, no se replicara una vez más, y que los militantes del PRI participaran activamente en esta decisión fundamental para el partido. Sin embargo, las demandas de este sector del PRI, no tuvieron una respuesta favorable del Presidente Miguel De La Madrid, quien ejerció la facultad metaconstitucional que a él le había permitido llegar al cargo político más importante del país, y designó al candidato priísta para la elección presidencial de 1988, y quien a la larga sería su sucesor. Esta responsabilidad recayó en el entonces secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas De Gortari.

Ante esta situación Cuauhtémoc Cárdenas y su aliado político Porfirio Muñoz Ledo, deciden abandonar el PRI y a la postre organizan un movimiento social, que más tarde se convertiría en una expresión política de considerable poder e influencia en la sociedad: el llamado Frente Democrático Nacional (FDN), respaldados por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); de tal manera que para las elecciones presidenciales de 1988, Cuauhtémoc Cárdenas, sería el abanderado del Frente Democrático Nacional para aspirar a la primera magistratura del país.<sup>14</sup>

La demanda de inclusión en las decisiones políticas que abanderaba el FDN, tuvo eco en un sector de la sociedad que cada vez encontraba más defectos y

---

<sup>13</sup> Woldenberg, José. 2012. "Historia mínima de la transición democrática en México". México, El Colegio de México, pág. 56.

<sup>14</sup> Woldenberg, José. 2012, págs. 56-57.

vulnerabilidad en el estilo autoritario de gobernar del priísmo. Sin un antecedente de indisciplina partidaria, el presidente de la república, se enfrentaba ahora, a un problema de unidad al interior del aparato político-electoral, unidad y disciplina que habían caracterizado al presidencialismo desde la supremacía política de Plutarco Elías Calles.

La aparente figura “todopoderosa” que representaba el presidente de la república, encuentra un punto de inflexión en 1988, de acuerdo con estudiosos como Alonso Lujambio (2001) y Benito Nacif (2004), al presentarse una de las crisis de legitimidad democrática en nuestro país en el marco de las elecciones presidenciales de ese mismo año.

El partido hegemónico por primera vez enfrentó un panorama de competencia electoral que amenazó seriamente su continuidad en el poder. Sin embargo, el proceso electoral, se caracterizó por los momentos de tensión generados por denuncias de parte de la oposición contra irregularidades que viciaron el proceso electoral, tanto en su desarrollo, como en los comicios llevados a cabo.

Por otro lado, como resultado de la contienda electoral, las demandas de apertura democrática de la sociedad encontraron eco en el proyecto de la oposición y el PRI perdió por primera vez la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, aunque mantuvo su prevalencia en la de Senadores. Al no contar con legisladores de su partido como mayoría en la Cámara de Diputados, el Presidente, ahora tendría que empezar a dialogar y negociar las *reformas constitucionales* que quisiera emprender.<sup>15</sup>

Ante este panorama el gobierno de Carlos Salinas (quien asumió el poder en medio de reclamos de fraude electoral), tendió a crear alianzas para poder llevar a cabo lo planeado en su agenda de gobierno, que entre otros puntos destacaban, una serie de reformas en lo económico.

---

<sup>15</sup> Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis. 2001. “Las transformaciones del presidencialismo mexicano”. *Sociológica*, México, año 16, núm. 45-46, enero-agosto de 2001, pág. 239.



Como consecuencia de los discutidos resultados oficiales de la elección de 1988, el sistema político debía encontrar una forma de dar cauce a las demandas ciudadanas de transparentar el ejercicio democrático, y para 1990, se crea el Instituto Federal Electoral así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>16</sup> De esta manera el poder ejecutivo, perdía su histórica facultad de organizar las elecciones federales a través de la Secretaría de Gobernación.

Alberto Escamilla y Luis Reyes (2001) argumentan:

“... el gobierno de Carlos Salinas pactó diferentes arreglos (concertaciones) con el Partido Acción Nacional, para concretar acuerdos políticos de diferente tipo y alcance (como las reformas electorales de 1989-1990)...”<sup>17</sup>

Como lo señalan estos autores, con el objetivo de encausar el proyecto de gobierno que pretendía, el presidente reconoció la necesidad de acercarse a otra fuerza política para poder lograrlo, asumiendo como costo el tener que negociar a la par de las pretensiones que tenía el gobierno de la república en materia económica, una serie de nuevas disposiciones legales en materia electoral, como lo fueron posteriormente las diversas reformas que se llevaron a cabo en la materia durante el sexenio 1988-1994.

En este sentido, Alonso Lujambio, sintetiza estas concertaciones entre el Presidente y su partido, con la oposición (específicamente, y como se ha mencionado antes, con el PAN); señalando concretamente los principales puntos de este primer acercamiento entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, caracterizado ya no por la sumisión del segundo al primero, sino por una necesidad obligada del Presidente de negociar con actores políticos no emanados de su partido, que ahora representaban una fuerza considerable dentro de la Cámara de Diputados.

Lujambio menciona las modificaciones constitucionales más importantes que Salinas consiguió por medio de estas negociaciones, las cuales fueron en materia

---

<sup>16</sup> Casanova Álvarez, Francisco. 2006, pág. 48.

<sup>17</sup> Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis. 2001, pág. 239.

de privatización bancaria, modificación de derechos de propiedad del campo y reconocimiento jurídico a las iglesias; cediendo ante el Partido Acción Nacional, el reconocimiento de victorias electorales.<sup>18</sup>

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que, es precisamente durante este sexenio, en 1989, cuando el PRI, pierde por primera vez una elección de gobernador, esto, en Baja California, donde el Partido Acción Nacional logra el triunfo.<sup>19</sup> El reconocimiento de la victoria de un partido de oposición en la elección de una gubernatura, por parte del partido en el poder, daba visos de que una nueva configuración política estaba cada vez más cerca en el país.

La debacle del poder del Presidente encuentra un momento clave en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), político que llegaría al poder de manera circunstancial, puesto que el candidato original del Presidente Carlos Salinas era Luis Donaldo Colosio, ex dirigente del PRI y ex integrante del gabinete de Salinas, quien a menos de 4 meses de la celebración de los comicios fue asesinado. Por lo tanto, ante la incapacidad que la ley establecía a otros políticos cercanos al Presidente Salinas por no cumplir con el requisito de haber estado separados al menos 6 meses antes de la elección presidencial, del cargo público que ocupaban, el coordinador de campaña del finado candidato Colosio, Ernesto Zedillo sería el designado para cumplir el cargo de ser el abanderado del PRI para los comicios a Presidente de la República. Zedillo quien cumplía con una trayectoria más cercana a la tecnocracia que a la política, no se identificaba de manera directa con el partido que lo había llevado al poder.

Sin embargo, la tendencia hacia la democratización en el país encontraría su mayor respaldo en 1996, con una nueva Reforma Política que sentaría bases de regulación en la actividad de los partidos políticos durante los procesos

---

<sup>18</sup> Lujambio, Alonso. 2001. "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro, Jorge (Comp.). "Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina". Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pág. 259

<sup>19</sup> Escamilla Cadena, Alberto. 2010, pág. 55.

electorales. Medidas como la regulación del financiamiento de los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación, la autonomía del Instituto Federal Electoral así como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y el régimen de gobierno del Distrito Federal<sup>20</sup>, fueron incorporaciones que se aprobaron en esta reforma, y que se tradujeron en la cancelación de algunas prácticas presidenciales. Por lo tanto, el Presidente, ya no nombraría al titular del gobierno del Distrito Federal, si no que se celebrarían elecciones para efectos de la persona que ocuparía el cargo.

En el mismo tenor, tal y como lo señala Alonso Lujambio (2001), la facultad metaconstitucional que ejercía el titular del ejecutivo federal en el sentido de nombrar a los candidatos a gobernador, se vio disminuida por la creciente competencia electoral, lo cual no daba margen a designar a un candidato que no tuviese el arraigo local suficiente en la entidad en cuestión, puesto que se corría el riesgo de perder la elección, de esta manera el famoso “dedazo” se veía acotado por la necesidad de asegurar los triunfos electorales.<sup>21</sup>

Con estos antecedentes, en la elección intermedia de 1997 (en la cual se elegirían a los 500 diputados federales del país), se verían reflejados de manera contundente los efectos de las modificaciones aprobadas en la reforma política de 1996.

El punto de inflexión del acotamiento del poder presidencial, se encontraría en los resultados adversos que obtuvo el partido hegemónico en la mencionada elección de 1997; en la cual, por primera vez el Presidente no contaría con la mayoría simple en la Cámara de Diputados, presentándose de esta forma un escenario de un gobierno dividido en México. Si bien es cierto que el PRI (y el presidente) aún mantenía la mayoría en la Cámara de Senadores, las condiciones no serían nada favorables para la segunda parte del sexenio del presidente Ernesto Zedillo.

---

<sup>20</sup> Escamilla Cadena, Alberto. 2010, pág. 55.

<sup>21</sup> Lujambio, Alonso. 2001, pág. 259.

Debido a esto, el partido del Presidente ahora no sólo tendría que conformar coaliciones legislativas para sancionar modificaciones en materia constitucional dentro del Congreso de la Unión, sino que también debía conformarlas para el poder aprobar legislaciones secundarias. Por lo tanto el Presidente perdía de esta manera, una de sus facultades que iban más allá de lo establecido por la Carta Magna. Ya no controlaría el Congreso para la aprobación a placer, de sus designios de gobierno.

El año electoral de 1997, no sólo traería consigo la derrota del partido del presidente en el Congreso, sino que también, la primera elección para el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, elecciones que se llevaron a cabo gracias a la reforma política de 1996, en las cuales, el partido del presidente perdería ante el PRD, quien tenía como candidato a Cuauhtémoc Cárdenas. La designación del jefe político y administrativo de la capital del país ya no era decisión de un solo personaje, sino que era una decisión democrática que involucraba a la ciudadanía del Distrito Federal.

1997, sin duda alguna fue un año que políticamente marcó la dinámica del sistema político mexicano, y específicamente del poder presidencial, puesto que gran parte de la influencia que el titular del ejecutivo federal profesaba, se basaba en el hecho de que tenía el respaldo del Congreso, de tal forma, que, como lo señala Lujambio (2001), existía un “gobierno unificado” al tener la mayoría en las cámaras del Congreso de la Unión. Sin embargo, la configuración del escenario legislativo que se dio a partir de las elecciones intermedias de 1997 trajo consigo la figura del “gobierno dividido” en México por primera vez.

La tardía aparición de la figura de gobierno dividido en nuestro país, que logró en gran medida el acotamiento del poder presidencial, se encuentra una interpretación clara y concisa en la síntesis que realiza María Amparo Casar (2002), quien establece dentro de su tesis la razón principal que provocó el retraso en la aparición de la composición de esta figura de gobierno que determina en muchas ocasiones la gobernabilidad dentro de un sistema político; asimismo en

esta mismo argumento se dan visos de la prevalencia del poder ejecutivo sobre el legislativo, que tanto caracterizó al presidencialismo en México y refiere que:

*“Esta posibilidad (de que se diese un escenario de gobierno dividido en México) fue cancelada mediante los sistemas electoral y de partidos o, dicho de manera más directa, mediante la perversión de la función representativa del Congreso, causada por la perversión de la soberanía electoral.”*<sup>22</sup>

Cabe destacar que el punto final del poder presidencial priísta, se hace contundente con las elecciones presidenciales del 2000, para las cuales la renuncia de la facultad metaconstitucional presidencial de designación del candidato de su partido para los comicios presidenciales. El presidente Ernesto Zedillo a su llegada al poder, decidió no ejercer más las funciones de jefe de partido, a la par de jefe de la administración pública. Desde el inicio de su sexenio, Zedillo refirió que debía existir una “sana distancia” entre el Presidente y el PRI; y como consecuencia de esta decisión presidencial de deslindarse de las decisiones de partido, al interior del PRI, comenzaron a presentarse elecciones internas o primarias, para la selección de candidatos a puestos de elección popular.

Para el caso de la elección del año 2000, en 1999, dentro del PRI se promovió una elección interna, con la finalidad de determinar quién sería el candidato de este instituto político para la elección presidencial del 2000.<sup>23</sup>

Para las elecciones del año 2000 finalmente el triunfo no lo obtiene el partido del Presidente, sino el Partido Acción Nacional, el partido de derecha que históricamente había sido el principal crítico de la forma de gobernar priísta, y que, sin embargo, durante la última etapa del presidencialismo mexicano había sido el

---

<sup>22</sup> Casar, María Amparo “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en Casar María Amparo y Marván, Ignacio (Coord.). “Gobernar sin mayoría: México 1867-1997”, México. Taurus. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Coordinación de Publicaciones, 2002, pág. 357.

<sup>23</sup> Escamilla Cadena, Alberto. 2010, pág. 57.

principal aliado del partido del Presidente para la consecución de reformas, y quien tuvo como abanderado para los comicios presidenciales a Vicente Fox.

Sin embargo, la configuración del Poder Legislativo, no favoreció al partido ganador de la elección a la Presidencia de la República. En el Congreso ningún partido obtuvo la mayoría, sin embargo el PRI permaneció como la primera fuerza política en las cámaras del Congreso de la Unión.<sup>24</sup> De esta forma, el presidente electo, salido de la oposición, debía tener como propósito el establecer la negociación como un elemento primordial para la consecución de las modificaciones que pretendía llevar a cabo.

Los límites impuestos al poder presidencial, representados en las modificaciones constitucionales especialmente en materia electoral, así como las limitantes a la influencia sobre el poder legislativo gracias a la pluralidad que ahora existe en las cámaras de diputados y senadores, generando la figura de un gobierno dividido, así como la alternancia en diversas entidades federativas, han sido pasos que han significado un sistema político con un carácter más democrático, producto del desgaste que sufrió el poder del presidente y el partido que abanderó esta forma de gobernar, el PRI.

La transformación de la dinámica política de México, también se ha dado gracias a una transformación paulatina de la legislación en materia electoral, y la referente a los partidos políticos. El escenario en el que actualmente se desenvuelve la vida política de México, contempla ya no sólo a un partido y a su líder como las figuras determinantes en la toma de decisiones de gobierno y legislativas, sino que es un escenario donde confluyen diversas fuerzas políticas que gradualmente se fueron haciendo protagonistas en la política mexicana.

En el siguiente capítulo se abordarán las modificaciones más importantes que a la par de la disminución de poder del presidente de la república, permitieron un escenario de pluralidad política hoy en día persiste en México.

---

<sup>24</sup> Nacif, Benito. 2004, pág. 10.

## CAPÍTULO II

### EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

#### A).- REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

El camino trazado en nuestro país hacia la apertura política en vías de tener un sistema político más democrático, donde el diálogo entre las diversas expresiones políticas marcara la pauta como la estrategia primordial desde donde se sentaran las bases legales de acuerdo a las necesidades del contexto social, no sólo contó con el gradual debilitamiento de la institución presidencial como un elemento que permitió el avance de esta aspiración social, sino que, al mismo tiempo y de manera entrelazada con los cambios al poder que anteriormente residía en el presidente de la república, debe también su avance en las diversas modificaciones en materia electoral que restó facultades al poder ejecutivo para el diseño y organización de los comicios y que le abrió las puertas de la arena electoral y a su vez del ejercicio de gobierno a más participantes.

Desde la temprana etapa de institucionalización en México, posterior a la Revolución y teniendo su origen a partir de la Constitución de 1917, la regulación en materia electoral ha sido un instrumento jurídico que establece las reglas para la competencia política.

De la misma forma, las modificaciones en esta área del derecho mexicano han estado presentes en diversas etapas de la historia de nuestro país. Sin embargo, las reformas en materia electoral que más han impactado en el desarrollo político de nuestra sociedad con miras hacia una competencia electoral más justa, se han dado a partir de la Reforma político-electoral de 1977.

La reforma impulsada por el gobierno de José López Portillo, se generó en un momento de preocupación gubernamental por el ambiente político que caracterizó a la elección presidencial de 1976, donde el presidente López Portillo (elegido por Luis Echeverría para ser el candidato del PRI) fue el único participante registrado

para los comicios, situación inédita en la historia democrática del país hasta ese momento. En este punto es digno de mencionarse el hecho de que, si bien, las elecciones presidenciales durante la época del presidencialismo exacerbado mexicano siempre se caracterizaron por injustas condiciones de competencia que favorecían al candidato del PRI (candidato del presidente de la República), la oposición participaba por los sufragios ciudadanos en las urnas.

De igual forma, la preocupación gubernamental tenía su origen en las turbulencias sociales que marcaron el sexenio de Luis Echeverría, el cual lidió con demandas ciudadanas de oposición que incluso alcanzaron expresiones radicales como la guerrilla, aunado a un descontento social por el momento económico del país.<sup>25</sup>

La respuesta gubernamental, a la creciente demanda de la oposición de condiciones más equilibradas para la competencia electoral, llegaría en una reforma de carácter político y electoral que tenía como objetivo primordial el incentivar la participación de todas las expresiones políticas en las contiendas electorales<sup>26</sup>, de esta manera el reconocimiento oficial a los partidos de izquierda otorgándoles el registro sería una de las primeras líneas de modificación electoral que se verían reflejadas en esta reforma de gran calado.

Estas modificaciones a la normativa electoral se concentraron en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE). La LFOPPE se caracterizó por ser una reforma orientada al multipartidismo puesto que uno de los lineamientos más importantes que emanaron de esta nueva disposición incorporaba por primera vez la figura de representación proporcional con el objetivo de que en el poder legislativo el monopolio priísta fuese cediendo espacios a los demás partidos políticos.

---

<sup>25</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2005). "Nuestro Siglo. La Reforma Política de 1977". Consultado en Julio 25 de 2014 en: [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm)

<sup>26</sup> Centro de Capacitación Judicial Electoral, "*Reformas electorales en México*", Material Didáctico de Apoyo para la Capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (2010). Consultado en Julio 25 de 2014 en: <http://www.ieemorelos.org.mx/site/documents/9e/camt/5presentacion.pdf>



La nueva Ley, disponía que 100 diputados fueran electos por la vía de la representación proporcional (sustituyendo a la figura de *diputados de partido* figura que se había establecido en 1964 para dar limitada cabida a la oposición en la Cámara de Diputados<sup>27</sup>), siendo elegidos a partir de cinco circunscripciones plurinominales y a la que cada una le correspondían 20 escaños dependiendo de la votación. Asimismo, el número de diputados de mayoría ascendió de 196 a 300, determinando el total de diputados federales en 400.<sup>28</sup>

Una incorporación de igual importancia dentro de esta reforma, fue la conformación de la Comisión Federal Electoral, en quien se depositaba la determinación de otorgar el registro a los partidos políticos, quitándole la facultad a la Secretaria de Gobernación. Se estableció que Comisión Federal Electoral se conformara por el Secretario de Gobernación, un representante de cada Cámara del Congreso de la Unión, y cada uno de los partidos con registro tenía derecho a tener un representante. Cada uno de estos integrantes tenía voz y voto dentro de la Comisión.<sup>29</sup>

De igual forma, la LFOPPE establecía un cambio en la naturaleza jurídica de los partidos políticos, puesto que los calificaba ahora como entes de interés público y de carácter nacional. En el mismo tenor, se establecían nuevas prerrogativas a los partidos políticos, tales como:

- 1.- Para obtener el registro definitivo como partido político, se debía obtener un mínimo de 1.5% de votación en la elección inmediata a su registro condicionado.
- 2.- Reglamentación del acceso a medios de comunicación de los partidos políticos.

---

<sup>27</sup> Meixieiro Nájera, Gustavo y Pliego Moreno, Iván H. 2010 “Reformas electorales en México: evolución y pendientes”. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados LX Legislatura, pág. 4.

<sup>28</sup> Ibidem pág. 5

<sup>29</sup> Woldenberg, José. 2012, pág. 52.

### 3.- Apoyo oficial para la realización de las campañas electorales.

No obstante lo positivo de las modificaciones constitucionales, lo establecido en la reforma aún no era suficiente para dar un cambio sustantivo en la distribución del poder y la representatividad política. De acuerdo con Alberto Escamilla la reforma al artículo 54 constitucional que permitió la aparición de la representación proporcional y que tenía como propósito el encausamiento institucional de las fuerzas políticas opositoras de izquierda que protagonizaron las grandes expresiones de descontento social en el sexenio anterior al de López Portillo, no tuvo efectos considerables en las elecciones de 1979, 1982 y 1985.<sup>30</sup>

Posteriormente, el sistema electoral mexicano encontraría una nueva reforma de considerable importancia en el año de 1986. Después de una gran crisis de credibilidad política, ante la debacle económica de 1982, la cual impactó de lleno en las elecciones intermedias de 1985, donde el abstencionismo alcanzó el 50 %, la necesidad de replantear la organización del aparato electoral surgió de nuevo y derivó en que el 12 de diciembre de 1986 se instituyera una nueva reforma electoral.

La reforma electoral de 1986, incorporaba una serie de elementos propositivos en materia de representación. En este sentido se amplió el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, pasando de 100 a 200. Sin embargo, a la par de esta modificación en el sistema electoral, se integró una adhesión por parte del partido gobernante, para mantener el control del Congreso, específicamente de la Cámara de Diputados, en determinado caso de que su preponderancia en ésta se viera afectada: "la llamada *cláusula de gobernabilidad*".

La cláusula de gobernabilidad, explica Lorenzo Córdova, consistía:

"... en que si un partido rebasaba el 51% de la votación, pero el número de diputados uninominales conseguido quedaba por debajo de ese porcentaje, se le asignaría el suficiente número de curules proporcionales para empatar el

---

<sup>30</sup> Escamilla Cadena, Alberto. 2010. "Presidencialismo y elecciones en México". *El Cotidiano*, México, núm. 160, Marzo-Abril, pág. 54.

porcentaje de su representación parlamentaria con el de la votación que hubiere recibido.”<sup>31</sup>

Por otra parte la reforma también contemplaba un elemento que a la postre sería un factor fundamental en la siguiente elección presidencial: la candidatura común. Esta figura permitía el registro de los candidatos bajo los emblemas de los partidos aliados. De esta forma, para 1988, Cuauhtémoc Cárdenas aprovecharía esta disposición para que el Frente Democrático Nacional compitiera por la presidencia de la República, siendo él, el abanderado de esta alianza política.

Otra disposición que incluía la reforma electoral, era la nueva configuración de la Comisión Federal Electoral, la cual consistió en que se conformaría por el Secretario de Gobernación, quien fungiría como presidente de este órgano colegiado, los representantes del Congreso de la Unión (un senador y un diputado), así como de representantes de los partidos políticos de acuerdo a la votación que hubieran obtenido en la elección inmediata anterior. De esta manera el PRI, aseguraba el control del órgano rector de los procesos electorales.

Esto significó, el control total de la Comisión por parte del poder Ejecutivo, puesto que en la práctica, 4 de los miembros con voz y voto serían del partido gobernante. Asimismo, el Secretario de Gobernación tendría la facultad de nombrar a los presidentes y secretarios de los consejos locales y comités de distrito. En pocas palabras, la organización de los comicios se depositaba en la Secretaría de Gobernación y por ende en el Poder Ejecutivo.<sup>32</sup>

No obstante este retroceso significativo en la composición democrática del máximo órgano de carácter electoral, en de la reforma se incluyeron modificaciones en el ámbito de justicia electoral. Respecto a estas modificaciones, quizá la más importante fue la que modificó el artículo 60 de la Constitución,

---

<sup>31</sup>Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. “*La reforma electoral y el cambio político en México*”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (Coord.), “Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007”, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 686.

<sup>32</sup>Woldenberg, José. 2012, pág. 53.

permitiendo la creación del primer Tribunal Electoral de nuestro país, que si bien no era definido por la Constitución, sí lo era por el Código Federal Electoral (el cual también era definido dentro de la misma reforma electoral), y al que se le denominó “Tribunal de lo Contencioso Electoral”<sup>33</sup>, el cual era un organismo autónomo administrativo con facultades para resolver las quejas relacionadas con los procesos electorales. Sin embargo, su actividad resolutoria estaba limitada debido a que no tenía la capacidad para anular una elección, ya que ésta posibilidad residía únicamente en los Colegios Electorales del Congreso de la Unión. Asimismo las únicas pruebas que admitía en la resolución de las quejas eran aquellas que tuvieran como característica que fuesen las *documentales públicas*<sup>34</sup>.

No obstante los límites que estableció el partido gobernante, los resultados electorales de la primera elección que tendría como norma la recién aprobada reforma; y la cual se efectuó en 1988, en una elección concurrida, de renovación del Congreso de la Unión y del cargo de presidente de la república, no fueron del todo favorables para el PRI, debido a que por primera vez perdería la mayoría calificada en la Cámara de Diputados , impidiéndole impulsar por sí mismo cambios constitucionales, y por otro lado, la competencia por la presidencia de la república se caracterizó por ser una contienda cerrada, en la que la oposición aprovechó la figura de candidatura común aprobada un par de años antes, con el Frente Democrático Nacional.

---

<sup>33</sup> Orozco Pimentel, Mauricio. 2004. “Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero”. México. Editorial Porrúa, pág. 15.

<sup>34</sup> **Las pruebas documentales públicas, son aquellas que son expedidas por los órganos o funcionarios electorales, así como documentos expedidos por una autoridad de cualquiera de los tres ámbitos de gobierno. Para más información sobre los recursos electorales consultar:** Centro de Capacitación Judicial Electoral, “*La prueba en materia Electoral*”, Material Didáctico de Apoyo para la Capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (2010). Consultado en Julio 25 de 2014 en: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones\\_capacitacion/materia\\_electoral.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/materia_electoral.pdf)

Al inicio del sexenio de 1988-1994, se impulsa una nueva reforma electoral, debido a una serie de acuerdos entre gobierno-oposición, ya que la administración que encabezaba Carlos Salinas, había negociado algunas modificaciones que contemplaba como prioritarias (de acuerdo a su agenda de gobierno), con las demás fuerzas políticas, quienes condicionaron su apoyo a las reformas de Salinas, entre otras cosas, con que se impulsará una nueva reforma electoral. En el mismo tenor, el gobierno de Salinas pretendía incrementar su legitimidad e impulso un proyecto de ley que tenía como objetivo otorgar mayor credibilidad a la calificación de las elecciones en el país.

Como consecuencia de los acuerdos alcanzados entre el gobierno federal y la oposición, es, que para 1990 se aprueba una nueva reforma electoral, dentro de la cual se desprende principalmente, la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se determinó que la actividad electoral fuese una actividad estatal, y ya no únicamente gubernamental. Es decir, el poder ejecutivo no tendría la facultad exclusiva en la organización y calificación de las elecciones, sino que estas atribuciones quedarían en manos de un organismo autónomo con personalidad jurídica y separado administrativamente de la Secretaría de Gobernación: el Instituto Federal Electoral.

El organismo autónomo encargado de la organización electoral tendría como principios la capacidad técnica en la materia de quienes lo integraran; por otra parte también integraría en su estructura, órganos de vigilancia con la representación de los partidos políticos. El IFE estaría encargado de la integración del Registro Federal de Electores, y de la realización de las elecciones, llevando a cabo la capacitación correspondiente a los funcionarios de casilla, así como del cómputo de los comicios y la validez de la elección.

Por otro lado, la máxima autoridad del IFE, que sería el Consejo General, estaría conformada por<sup>35</sup>:

---

<sup>35</sup> Baños Martínez, Marco Antonio. 2010. "El IFE: palanca del cambio político en México", en INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. "Instituto Federal Electoral 20 años". México, pág. 234.

-Secretario de Gobernación, quien sería el presidente del Consejo:

-4 representantes del Congreso de la Unión; 2 diputados y 2 senadores. En este caso uno de los representantes de cada cámara sería propuesto por la mayoría y otro por la primera minoría.

-Representantes de los partidos políticos; uno por cada 10% de la votación federal pero sin poder tener más de 4 representantes en el Consejo.

-6 consejeros magistrados juristas sin filiación partidista.

Todos los integrantes tendrían voz y voto dentro del Consejo, excepto los representantes de los partidos con registro condicionado.

Adicionalmente en lo aprobado también se vio ampliada la cláusula de gobernabilidad, al otorgarle al partido que tuviera como mínimo el 35% de la votación nacional 2 diputados de representación proporcional por cada punto porcentual superior al mínimo de 35%.

En materia de justicia electoral, destaca la modificación del artículo 60 constitucional, en el cual se le dotaba de mayor autoridad al Tribunal Federal Electoral<sup>36</sup>, de manera que ante las resoluciones de este tribunal, ningún recurso podría revocarlo, y las que fuesen emitidas después de la jornada electoral y con motivo de ésta, únicamente serían revocadas por resoluciones emitidas por los Colegios Electorales de la Cámara de diputados y la Cámara de senadores.

Con estas modificaciones, se empezaba a construir un sistema electoral cada vez más independiente del poder ejecutivo, ya que la configuración de la cámara de diputados que se había establecido en 1988 y las reformas aprobadas para 1990, permitían que la participación de la oposición entrase en una etapa de diálogo cada vez más abierto y demandante con el partido gobernante.

---

<sup>36</sup> **Para 1989 y con motivo de la coyuntura de la elección de 1988 se crea el Tribunal Federal Electoral, sustituyendo al Tribunal de lo Contencioso Electoral. Véase:** Orozco Pimentel, Mauricio. 2004. "Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero". México. Editorial Porrúa, pág. 17.

Posteriormente entre los años de 1993 y 1994, se llevan a cabo 2 modificaciones constitucionales de carácter electoral que contribuyeron al distanciamiento del sistema electoral del poder ejecutivo, y que propiciaron condiciones más justas en este ámbito. Para 1993, la cláusula de gobernabilidad desaparece y se modifica el artículo 54 constitucional con el objetivo de contener el número de diputados que un partido podría obtener; fijando el número máximo de legisladores por partido al 63% del total de integrantes de la Cámara, es decir, ningún partido podría tener más de 315 legisladores, lo cual daba un margen de sobrerrepresentación al partido que obtuviera la mayor votación nacional, situación que no ocurrió, por lo tanto con esta modificación concluyó la etapa que permitía el que un solo partido pudiese modificar la Constitución, y se generaban condiciones para que el Presidente no volviera a tener de nuevo el control mayoritario o total del congreso para efectos de reformas constitucionales, punto bastante importante, si se toma en cuenta que para las siguientes reformas electorales, el presidente ya no tendría el poder para seguir conteniendo la participación de la oposición en el control de los órganos electorales, y con ello se esperaba al fin, la aparición de un contrapeso real en el poder legislativo al poder del presidente.

A la par de esta modificación para el control de la sobrerrepresentación en la cámara de diputados, se aprobaron nuevas disposiciones en materia de financiamiento a los partidos políticos, las cuales establecían que éstos no podrían recibir aportaciones de particulares, organismos extranjeros o cualquier autoridad gubernamental (salvo las que la ley lo permitiera en caso de estos últimos); y en materia financiera también se sentaban topes de gastos de campaña.

Por último, se eliminó la autocalificación legislativa, es decir, los Colegios Electorales del Congreso de la Unión, solo estarían facultados para calificar la elección de Presidente de la República, y las elecciones de senadores y diputados serían calificadas por el Tribunal Federal Electoral. Por lo tanto, con este cambio, se otorga mayor certeza a los procesos de revisión de resultados en los comicios federales de los representantes legislativos y se fortalecía a la institución jurídica encargada de dar validez a los procesos electorales,

En 1994, se presenta una modificación a la integración del Consejo General del IFE que consistió en una “ciudadanización”, es decir, que en la conformación del Consejo, ya no sólo estarían representantes de partidos políticos y de las cámaras, como consejeros, sino que también, ciudadanos serían parte del máximo órgano del Instituto. Cabe destacar en este punto, que los consejeros de los partidos políticos pierden voto, pero mantienen voz, en la toma de decisiones, y de que el número de consejeros ciudadanos, es mayor que el de consejeros representantes del Congreso; sin embargo la presidencia del Consejo la mantenía el secretario de gobernación.

1996 sería el año en el que se aprueba la reforma electoral más importante de los últimos 20 años, ya que significó la renuncia presidencial total al control histórico que había ejercido sobre el sistema electoral. Esta modificación electoral, fue precedida por el inicio de un nuevo sexenio encabezado por Ernesto Zedillo (quien llegaba al poder en medio de una crisis económica severa y en condiciones políticas adversas, debido a lo turbulento del año 1994), quien impulsó la firma de un Acuerdo Político Nacional en 1995, con el objetivo de integrar una iniciativa de reforma electoral que transformara definitivamente el sistema electoral.<sup>37</sup>

Dicha reforma llegó a sentar las bases de una nueva configuración política en México. Los cambios y adhesiones, contribuyeron de forma directa en el fortalecimiento del Instituto Federal Electoral, dotándolo de una autonomía total al poder ejecutivo. Esta autonomía consistió en que el secretario de gobernación ya no formaría parte del Consejo, asimismo, los representantes de las cámaras perdía voto en las determinaciones del Consejo (derecho que también perdieron los representantes de partidos políticos en 1994), quedando así, los consejeros ciudadanos como los únicos facultados para tener voz y voto en el Consejo General.

---

<sup>37</sup> Presidencia de la República, “*Reforma política y procesos electorales en México*”, (2000). Consultado en Julio 25 de 2014, en: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia\\_ago2000.pdf](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf)



En cuanto a lo referente en justicia electoral, el Tribunal Federal Electoral, pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, con lo cual se otorgaba solidez a la institución encargada de resolver las controversias electorales de carácter jurídico, y se le atribuyó a este Tribunal la facultad de calificar la elección de Presidente de la República, con lo cual, se le quitaba esta capacidad al poder Legislativo, y se dictaminaba la desaparición de los Colegios Electorales, figuras jurídicas que anteriormente se encargaban de esta calificación.

También se dio un mayor acceso a los partidos políticos en los medios de comunicación, distribuyendo de manera equitativa el tiempo al que los partidos tenían derecho, y se integró al IFE la obligación de llevar a cabo un monitoreo del tiempo de los partidos en los medios de comunicación, con la finalidad de que en la práctica se respetara el criterio de equidad. Por último, otro de los aspectos relevantes que incorporó la reforma de 1996, fue el hecho de que la financiación de los partidos políticos sería eminentemente público, excluyendo al financiamiento externo, con el objetivo de que no se diera una competencia desigual dentro de los procesos electorales.

La reforma de 1996, fue, sin duda alguna la reforma electoral de mayor impacto en el sistema político mexicano, ya que fue un factor decisivo en los resultados que se presentaron en los comicios del siguiente año, donde el PRI, perdería su mayoría en el Congreso, y posteriormente en el año 2000, la Presidencia de la República. Con la alternancia en el poder ejecutivo, durante el régimen de gobierno panista llegarían 2 modificaciones constitucionales en la materia durante el sexenio de Vicente Fox, en 2002 y en 2005.<sup>38</sup> En la reforma electoral de 2002, se incorporó una cuota de género en la designación de candidaturas de los partidos políticos, esta medida se estableció en que no más del 70% de candidatos sería del mismo género. Por otro lado, en 2005, se promovió una modificación que consistió en que los ciudadanos mexicanos que residían en el

---

<sup>38</sup> Centro de Capacitación Judicial Electoral, "*Reformas electorales en México*", Material Didáctico de Apoyo para la Capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (2010). Consultado en Octubre 19 de 2014 en: <http://www.ieemorelos.org.mx/site/documents/9e/camt/5presentacion.pdf>

extranjero efectuaran su sufragio, lo cual sería una realidad en la elección presidencial de 2006. Sin embargo, la reforma electoral más importante durante los 2 sexenios gobernados por el Partido Acción Nacional se aprobaría en el año 2007 durante el mandato presidencial de Felipe Calderón.

Los resultados electorales de los comicios presidenciales de 2006, expondrían ciertas deficiencias del sistema electoral mexicano, ya que la diferencia entre el primer y segundo lugar de las elecciones presidenciales fue de poco más de 243 mil votos, lo que para el porcentaje de esa elección en términos finales resultó de 0.58%. La elección presidencial de 2006, tuvo como característica esencial la participación de los medios de comunicación como elemento que indudablemente influyó en los resultados finales del proceso electoral.

Posterior a un conflicto electoral y a las demandas de los partidos políticos de que se debía regular la manera en que los medios de comunicación participaban del proceso electoral, se identificó como necesaria una nueva reforma electoral que puntualizara de qué forma podrían utilizarse en el proceso electoral los medios de comunicación. De la reforma electoral de 2007 se desprenden nuevas disposiciones en materia de financiamiento a los partidos políticos, con la finalidad de reducir el gasto público en los procesos electorales. Por otro lado se prohibió a partidos políticos, empresas y ciudadanos contratar tiempo en radio y televisión para realizar proselitismo en favor de algún candidato. Y como consecuencia de lo anterior, los tiempos en radio y televisión serían distribuidos por la autoridad electoral a los partidos políticos. Asimismo, se prohibió la propaganda que tuviera como finalidad el denigrar o calumniar a partidos o candidatos.<sup>39</sup>

Los cambios generados a partir de estas reformas electorales, cimentaron el camino de la alternancia. El sistema político mexicano no se explicaría a partir de un partido, sino de varios actores que influyen en la vida democrática del país.

---

<sup>39</sup> Meixieiro Nájera, Gustavo y Pliego Moreno, Iván H. 2010 "Reformas electorales en México: evolución y pendientes". México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados LX Legislatura, pág. 17.

## **B).- EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO**

Silvia Gómez Tagle argumenta que: “El sistema de partidos debe verse como el escenario donde estos compiten en condiciones específicas y bajo ciertas reglas”.<sup>40</sup>

Las reformas de las últimas décadas en materia política han permitido una democratización en México, gracias a una apertura política propiciada por reglas del juego más equitativas que regulan los procesos electorales, en el mismo sentido, han propiciado la participación de más partidos políticos en los comicios, así como en la actividad legislativa y una distribución más horizontal del poder político de nuestro país.

Los cambios por los que ha atravesado el sistema de partidos en México a partir de la Constitución de 1917, pueden identificar su primer organización importante en el aglutinamiento de los partidos políticos de carácter local, liderados por caudillos regionales emanados de la Revolución, para conformar el gran partido de masas que sería el brazo político del poder institucionalizado tras el fin del conflicto armado que sacudió a México a principios del siglo XX: el Partido Nacional Revolucionario.

Teniendo como preámbulo político el asesinato de Álvaro Obregón presidente electo para el periodo 1928-1932 antes de asumir el poder, y la nominación de un presidente interino por parte del Congreso, la clase política gobernante tomó como medida preventiva, ante el posible surgimiento de un nuevo conflicto que afectara la tambaleante estabilidad nacional, la decisión de reunir en una sola fuerza política a los principales políticos locales, con el objetivo de que mediante el consenso se evitará el conflicto. El PNR, posteriormente PRM y finalmente PRI en 1946, se convirtió en el brazo electoral del poder presidencial, desde donde se distribuían los cargos de elección popular y se accedía al control del Congreso.

---

<sup>40</sup> Gómez Tagle, Silvia. 2010. “Del partido hegemónico al pluralismo político en México: ¿hacia un nuevo sistema de partidos?”, en INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. “Instituto Federal Electoral 20 años”. México, pág. 69.

El control de este partido no residía, en su estructura, ni en su dirigente formal, sino en el presidente de la república a partir de la consolidación de la figura presidencial en la década de los 40. El ejecutivo federal era en la práctica quien decidía qué cuadros políticos accederían a los cargos más importantes dentro del gobierno a través del PRI.

En palabras de Benito Nacif (1997):

“La transformación del PNR de una confederación de partidos regionales con estructuras separadas en una sola organización política nacional liberó una poderosa tendencia hacia la centralización dentro del partido”.<sup>41</sup>

El poder que ostentaba el presidente sobre el partido encuentra una de sus raíces en el principio de no reelección que se estableció constitucionalmente para evitar un conflicto que fracturara al recién creado partido político oficial. Una vez instaurado este principio en la Carta Magna, la determinación del ingreso a los puestos de representación, recaía en la figura presidencial. Aquellos que aspirarán a una candidatura debían tener la simpatía de la dirigencia del partido, que en términos más directos, se traducía en la simpatía presidencial para que su ambición se concretara.

Asimismo, al concretarse la constitucionalidad del principio de no reelección, se cubría la necesidad de rotar de posición a los cuadros políticos, con la finalidad de asegurar la unidad partidista. Sin embargo, posteriormente esta rotación de cuadros, se convertiría en el poder más importante del presidente sobre el partido, debido a que, de acuerdo a la disciplina partidista, se “premiaba” con la añorada candidatura o cargo a quien siguiera la línea de las decisiones presidenciales y a quien las cuestionara o desafiara se le “castigaba” relegándolo de reparto de puestos de gobierno o de representación.

---

<sup>41</sup> Nacif, Benito. 1997. “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, vol. IV, núm. 1, primer semestre, pág. 124.

Este escenario de decisiones arbitrarias y autoritarias, logró afianzarse gracias a una legislación electoral que no alentaba la competencia en el sistema, por lo tanto, la verticalidad de las decisiones se hizo parte de la dinámica en el quehacer político de México.

La consolidación de estas determinaciones de carácter autoritario, derivó en la configuración de un sistema de partido hegemónico, es decir, que a pesar de la existencia de más partidos políticos y de que se realizaban elecciones de manera aperiódica, el único con posibilidades reales de ganarlas era aquel que ostentaba el poder y en consecuencia, controlaba la actividad legislativa, de manera que las reglas del juego favorecían al poder ya consolidado y no permitían el crecimiento de la oposición.

Un elemento que iba de la mano con la hegemonía partidista del PRI, era la condición de pluralismo limitado que existía durante el régimen autoritario en México. Esta característica se refiere al hecho de que el acceso de otras fuerzas políticas al proceso de toma de decisiones se presentaba de manera controlada.

La presencia de partidos políticos de oposición se redujo en gran medida, a la existencia del Partido Acción Nacional, partido de derecha; por otro lado, durante esta etapa también se contó con la presencia de partidos como el Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista, que a pesar de considerarse como oposición, en la práctica funcionaron como aliados del PRI-gobierno; en consecuencia se otorgaba de cierta legitimidad a los ejercicios electorales y se tenía cierta “pluralidad partidista”. En pocas palabras y en términos políticos, el PRI, ganaría la mayoría de los cargos de elección popular y se evitaba un monopolio total de la cámara baja.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Torres, Antonio Faustino. “El régimen de partido hegemónico y las reformas electorales en México (1946-1996)”, en *La Gaceta de Ciencia Política*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, año 9, núm. 2, otoño-invierno 2012, pág. 115.

En términos legislativos, la presencia de partidos de oposición durante la etapa de autoritarismo priísta en el Congreso, puede argumentarse como testimonial debido a que las funciones legislativas las concentraba el PRI, quien daba seguimiento y cauce a la agenda de la presidencia de la república.

Ricardo Espinoza y Lorenzo Arrieta argumentan a propósito de la actividad legislativa en esta etapa, que en la práctica legislativa:

“... el PRI contó siempre con la mayoría necesaria para resolver solo (en el trabajo de comisiones), el presidente era el gran iniciador de leyes y, aunque suene paradójico en ese régimen autoritario las negociaciones y el cabildeo eran la práctica común, con una sola limitante: se hacían hacia dentro del PRI y del gobierno.”<sup>43</sup>

El diálogo legislativo existía en la etapa autoritaria de gobiernos priístas, sin embargo, se circunscribía únicamente a los grupos precisamente emanados de este partido, gracias a las prácticas clientelares y corporativistas del PRI.

Otro elemento característico del pluralismo limitado de esta etapa, es la instauración de la figura de diputados de partido dentro de la cámara de diputados, siendo esta figura legislativa la primera inclusión de la representación proporcional. A partir del establecimiento de la figura de “diputados de partido”, se presenta la etapa de “liberalización”, la cual, explica José Antonio Crespo (2006) como: “una apertura calculada y dosificada del sistema político por parte de la élite autoritaria para prolongar su dominación con cierta dosis de legitimidad democrática”.<sup>44</sup>

Esta asignación de curules a los partidos de oposición consistía en que se asignaban 5 diputados a los partidos que lograran obtener al menos 2.5% de la

---

<sup>43</sup> Espinoza Toledo, Ricardo y Arrieta Cenicerros, Lorenzo. 2010, pág. 516.

<sup>44</sup> Crespo, José Antonio. 2006. “El fracaso histórico del Presidencialismo mexicano”. México, Centro de Estudios de Política Comparada, pág. 80.

votación nacional y uno más por cada 0.5%, teniendo como límite 20 diputados por partido.<sup>45</sup>

Para 1977, el sistema de partidos ve uno de sus primeros cambios de suma importancia, con la aprobación de la reforma política de ese año llega la inclusión de partidos políticos de izquierda dentro del marco institucional. Asimismo, como se ha mencionado anteriormente al inicio de este capítulo, esta reforma ofrecía incentivos para que las fuerzas políticas participaran en las elecciones, con la instauración de una representación proporcional sustancialmente más grande que la aprobada en 1963 con los “diputados de partido”.

Este sistema parcial de representación proporcional<sup>46</sup>, estuvo vigente durante tres periodos electorales legislativos. Los espacios a los que los partidos políticos de oposición aspiraban de acuerdo a la legislación (y al contexto político, que permitía al PRI, seguir siendo el gran ganador de las elecciones, gracias a que la estructura estatal, se convertía en maquinaria electoral al servicio del partido), eran un total de 100 de las 400 curules de la Cámara baja del Congreso, lo cual permitía que los partidos pequeños o de reciente adhesión al sistema tuvieran la posibilidad de contar con al menos un legislador dentro de la Cámara de diputados.

Posteriormente, una reforma político-electoral aprobada en 1986 y la escisión de una facción del PRI, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas que demandaba una selección más democrática respecto al candidato a presidente de la república en el partido. Las elecciones de 1988, generarían condiciones completamente nuevas en el sistema de competencia electoral.

Esta fractura de la unidad partidista se debió a un cambio de élites. La escisión cardenista de 1987, tuvo como propósito la búsqueda del poder de manera

---

<sup>45</sup> Centro de Capacitación Judicial Electoral “*Sistemas electorales y de partidos*”, Material Didáctico de Apoyo para la Capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (2010). Consultado en Julio 26 de 2014 en: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual\\_sistemas.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_sistemas.pdf)

<sup>46</sup> Nacif, Benito. 1997, pág. 138.

independiente, lo que provocaría el nacimiento del Frente Democrático Nacional y, posteriormente, la unificación de varios partidos políticos con este movimiento social para la elección presidencial, aprovechando la recién aprobada figura de coalición electoral en la reforma electoral anterior.

Las elecciones de 1988, marcan un antes y un después en la categorización del sistema de partidos de México. El aparentemente inacabable poder electoral del PRI, se enfrentó a fuerzas políticas que contaban con un gran respaldo ciudadano que derivaba del descontento social producto de las crisis económicas sufridas durante sexenios anteriores, y ante una creciente demanda de cambio político en el país. 1988 marcaría el inicio del fin de la etapa de partido hegemónico que prevaleció desde la creación del PRI.

La fractura al interior del PRI, se debió también al agotamiento del modelo autoritario en la forma de gobernar de este partido, a pesar de haber transitado hábilmente por diferentes rutas de gobierno, teniendo gobiernos de derecha o izquierda, como por ejemplo, los gobiernos ampliamente liberales como los encabezados por Miguel de la Madrid o los proyectos de carácter social-estatista como los de Lázaro Cárdenas, lo cual no afectó el poder del presidente y su partido, sino que por el contrario lo renovaba, ya que el PRI, de esta manera daba cabida a diversos grupos ideológicos<sup>47</sup>.

Sin embargo, para la década de los 80, el sector de izquierda del PRI, se encontraba relegado, ya que la escena política la controlaba el grupo neoliberal del partido, el grupo de los tecnócratas, quienes encabezaban un proyecto eminentemente económico con tendencia de libre mercado, lo cual desplazó a ciertos sectores populares afines al partido presidencial.<sup>48</sup>

La elección de 1988 arrojó resultados inéditos que ponían de manifiesto un inminente proceso de democratización; en esta elección el candidato presidencial

---

<sup>47</sup> Crespo, José Antonio. 1991. "La evolución del sistema de partidos en México", en *Foro Internacional*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, vol. 31, núm. 4, abril-junio, pág. 603.

<sup>48</sup> Gómez Tagle, Silvia. 2010, pág. 78.



del PRI no contó con resultados aplanadores en los comicios, sino que se tuvieron las elecciones más competidas hasta ese momento, y no sólo en los comicios presidenciales, sino también en los legislativos, ya que el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de diputados.

A pesar de los sorprendentes y alentadores resultados de esta elección que provocarían que el poder presidencial iniciara la necesaria búsqueda de aliados legislativos para la aprobación de reformas constitucionales; así como de la creación de un nuevo partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática, que concentraría en un inicio a la gran mayoría de las expresiones políticas de esta tendencia; aún se necesitaban cambios legales para que la apertura democrática se consolidase.

Las elecciones intermedias de 1991, marcarían la recuperación del poder del PRI en la cámara de diputados, debido a un control aún vigente del sistema electoral (para ese entonces ya no total, pero sí mayoritario, legalmente hablando), así como de la reactivación de la estructura estatal al servicio del partido. Sin embargo, el crecimiento del poder de la oposición, sobretudo del partido de derecha, Partido Acción Nacional (PAN), que regionalmente se consolidaba y que inclusive había llegado a ganar una gubernatura para 1989, y la presencia cada vez más notable del PRD en ciertas entidades, ganado adeptos; encausaría la demanda social de democratizar por completo el sistema político de México.

Para la elección de 1994 los resultados serían un tanto similares a los de 1988, ya que la votación obtenida por los partidos de oposición crecía, un ejemplo significativo de este punto es que el índice de competitividad de esta elección, tuvo concordancias con los de los comicios sexenales anteriores.<sup>49</sup>

Las reformas político-electorales aprobadas a partir de 1990 y hasta 1996, estaban encaminadas a tener concordancia con la nueva característica de los resultados electorales. El reconocimiento de parte de la clase política de que el sistema de partidos ya no era de uno sólo, sino que ahora la competitividad se

---

<sup>49</sup> Gómez Tagle, Silvia. 2010, pág.869.

hacía presente en cada una de las elecciones, y el hecho de que ya se había presentado la pluralidad en el Congreso, estableció que las condiciones legales en la materia ya eran insuficientes para el nuevo sistema de partidos, un sistema que tenía ya elementos de multipartidista, con la pluralidad y la competitividad como atributos.

El cambio político que experimentaba el país a partir del sexenio de 1988-1994, se acrecentó en el sexenio de Ernesto Zedillo, el cual se caracterizó por el hecho de que el diálogo entre la presidencia de la república y el PRI con otras fuerzas políticas se hizo indispensable para darle cauce a los problemas sociales y económicos que desde el inicio del sexenio cimbrarían al gobierno federal.

La creciente demanda de democratización, generó que para 1995, desde la presidencia de la república, se convocara a todas las fuerzas políticas para la elaboración de una reforma político-electoral de fondo que generará las condiciones de competencia equitativa que demandaba el contexto político del país. Como consecuencia de esta convocatoria se firmaría el *Acuerdo Político Nacional*, desde el cual surgió la reforma político-electoral que sería aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y en la de Senadores.

El proceso de “democratización” en el sistema político, sustituía por completo al de “liberalización”, con la reforma aprobada en 1996, y se generaron las condiciones de una competencia electoral más justa, donde el presidente perdía por completo el control de la institución electoral.

Gracias a la serie de reformas electorales que a partir de 1990 se aprobaron, hicieron posible la implementación de un sistema de representación proporcional extendido, que propiciaría el crecimiento de esta figura legislativa de un 25% a un 40% de representantes populares dentro de la Cámara baja del Congreso.<sup>50</sup>

Condición que generaría para 1997, la posibilidad de que se materializara por primera vez la particularidad de una Cámara de Diputados, conformada por

---

<sup>50</sup> Nacif, Benito. 1997, pág. 139.

partidos que no tenían la capacidad de hacer reformas o leyes secundarias por sí mismos. De esta manera se sentaba el precedente de que los partidos del presidente, a partir de esta elección, no volverían a tener la mayoría. El pluralismo político llegaba para quedarse en el sistema político mexicano.

En el mismo año electoral de 1997, el Distrito Federal tendría su primera elección para elegir a su gobernante, lo cual ampliaba sustancialmente los derechos políticos de los ciudadanos de la capital del país y sede de los poderes de la Unión. En esta elección, la alternancia política llegaría para la capital, siendo el PRD el ganador de las elecciones para Jefe de Gobierno con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato.

Para el 2000, la alternancia política se materializaría a nivel federal, ya que el PAN, ganaría la elección de presidente de la república. No obstante, la gobernabilidad en México no llegaría de la mano con la alternancia política, debido a que la figura de gobierno dividido (presente a partir de 1997), no hizo posible la consecución de algunas reformas pretendidas durante los 2 sexenios de gobiernos federales emanados del PAN (2000-2012), en parte por la falta de capacidad política de la presidencia de la república durante estos sexenios, y en parte por la falta de cooperación de los partidos de oposición.

A pesar de haber obtenido la victoria en la contienda por la presidencia de la república, el Partido Acción Nacional no logró conseguir un respaldo mayoritario de la votación en la renovación de las Cámaras del Congreso. En este sentido, en la Cámara de Diputados, el PAN no logró obtener la mayoría de diputados federales ya que únicamente logró obtener 207 legisladores, por 208 del PRI (quien a pesar de tener el grupo parlamentario más grande, tampoco contaba con la mayoría suficiente como para controlar la Cámara baja), 53 del PRD y 32 legisladores de distintos partidos de oposición<sup>51</sup>. Por otro lado en la Cámara de senadores el nuevo partido gobernante tampoco obtendría la mayoría, ya que, al

---

<sup>51</sup> Alonso, Jorge. 2000. "Las elecciones federales del 2000, consolidación del panismo", en *Espiral, estudios sobre estado y sociedad*, México, Vol. VII, núm. 19, Septiembre-Diciembre, pág. 105.

igual que en la Cámara de diputados, el PRI tendría la mayoría con 60 legisladores por 46 de Acción Nacional, 15 del PRD, 5 del PVEM, 1 del PT y uno de Convergencia<sup>52</sup>. El escenario para Fox en el inicio de su sexenio parecía similar al de su antecesor en cuestiones de no contar con la mayoría en la Cámara de diputados, sin embargo contrastó notablemente, al no contar tampoco con la mayoría en el Senado. Tal como señala Lujambio (2001), a diferencia de Zedillo, Fox no contó durante todo su sexenio con la mayoría en la cámara alta, lo cual impidió la labor que en materia legislativa propuso el entonces presidente.

Juan Molinar Horcasitas (2004) señala que para las elecciones intermedias del 2003, el PAN perdió posiciones en la Cámara de diputados de manera considerable, ya que el número de legisladores con los que contaría el partido gobernante sería de 151 (30% del total de la cámara de diputados), ante 222 del PRI (44%), 95 del PRD (19%) y 28 (4%) de los partidos de oposición restantes.

De esta manera, la figura de gobierno dividido reflejada en el Congreso persistió en la parte final del sexenio de Fox, lo cual imposibilitó la consecución de una reforma fiscal impulsada por el presidente debido a la falta de acuerdos entre las facciones partidistas.

Para el sexenio de Felipe Calderón, abanderado del PAN que resultó triunfador en las elecciones presidenciales del 2006, el panorama legislativo resultó similar al que enfrentó Fox en su sexenio, ya que en la composición del Congreso de la Unión. Durante la primera parte de su sexenio Calderón contó con 206 legisladores en la Cámara de diputados (33% del total de la cámara baja); mientras que los partidos de oposición más importantes, PRI Y PRD, contarían con 106 y 127 respectivamente<sup>53</sup>. Mientras tanto, en la cámara de senadores, el PAN, obtendría el mismo porcentaje de legisladores (33%), al obtener 52 escaños,

---

<sup>52</sup>Ibidem pág. 104

<sup>53</sup> Recursos Electorales en la Internet, "Elecciones federales en México", (2012). Consultado en Octubre 16 de 2014 en: [http://www.electionresources.org/mx/index\\_es.html](http://www.electionresources.org/mx/index_es.html)

por 33 del PRI y 26 del PRD, respectivamente<sup>54</sup>. Cabe destacar en este punto, la crisis política que siguió a las elecciones de 2006, con un enfrentamiento abierto entre gran parte del Congreso y el poder ejecutivo.

En la segunda parte del sexenio de Calderón, determinado por las elecciones intermedias del 2009, el PRI recuperó presencia en la Cámara de diputados, relegando de nueva cuenta al PRD como tercera fuerza, papel que en la primera parte del sexenio de Calderón había ocupado el PRI dentro de la cámara de diputados. En esta elección el PRI obtuvo el 47.7% del total de los diputados federales con 237 legisladores, mientras que el PAN obtuvo el 28.6% con 143 y el PRD el 14.2% con 71<sup>55</sup>. El reposicionamiento del PRI para estas elecciones significó que el partido gobernante de nueva cuenta tuviera un panorama de adversidad legislativa que no permitió coincidencias en las más importantes propuestas en legislación del partido en el poder.

Una lectura que puede explicar esta falta de cooperación con el gobierno por parte de la oposición, es el hecho de que los partidos de oposición no identifican ninguna ventaja electoral en el trabajo legislativo coordinado con el ejecutivo, ya que si es exitoso el trabajo legislativo no repercutiría necesariamente en triunfos electorales a la oposición, y por otro lado, si el efecto del trabajo legislativo se percibe como negativo por la opinión pública podría significar costos electorales.<sup>56</sup>

Un efecto causado por esta falta de coordinación entre el poder ejecutivo y legislativo para lograr reformas de las que dependían las agendas de gobierno de

---

<sup>54</sup> Recursos Electorales en la Internet, "Elecciones federales en México", (2012). Consultado en Octubre 16 de 2014 en: [http://www.electionresources.org/mx/index\\_es.html](http://www.electionresources.org/mx/index_es.html)

<sup>55</sup> Chaires Ramírez, Enrique y Lam Estrada, Rosa Heidy. "*Las elecciones intermedias de 2009 y el reposicionamiento del Partido Revolucionario Institucional en México*", en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 397.

<sup>56</sup> Corona Armenta, Gabriel. 2006. "El presidencialismo mexicano en la consolidación democrática", en Corona Armenta, Gabriel (Coord.). "Los poderes Federales en la Consolidación Democrática de México". México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, pág. 33.

los 2 presidentes emanados del PAN, fue que se presentó una relación áspera entre los 2 poderes, lo cual afectó la aprobación de algunas reformas que se consideraban necesarias en materia energética y fiscal principalmente. En estos ámbitos se presentó una parálisis legislativa que persistió durante los 2 sexenios panistas. Lo anterior no significó que el presidente abandonara totalmente el proceso legislativo, sino que simplemente no se lograron los principales cambios pretendidos por las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón.

La transición de un sistema de partido hegemónico, a un sistema de pluralidad política, ha configurado un esquema de gobierno donde el poder legislativo ha prevalecido sobre el ejecutivo, lo cual no es por causa de que al poder legislativo se le hayan ampliado sus facultades, sino porque las capacidades del poder ejecutivo se han reducido al no tener una mayoría que lo respalde en la aprobación de sus iniciativas. Es, como lo señala José Antonio Crespo (2006) un esquema de descentralización del poder, ya que no se genera un acuerdo entre los partidos políticos para legislar.<sup>57</sup>

La presencia de más partidos políticos, elecciones competitivas<sup>58</sup>, derechos y libertades ciudadanas ampliadas, la transición política y sobretodo, reglas más justas en materia electoral, han desarrollado un sistema político en el que los acuerdos se presentan como la principal opción para alcanzar los cambios que necesita el país. El gobierno dividido como una figura persistente en el desarrollo político de México, obliga tanto a oposición como a partido gobernante, consensar para construir, ya que la época de individualidad partidista respaldada por una hegemonía en el Congreso ha quedado atrás indefinidamente.

---

<sup>57</sup> Crespo, José Antonio. 2006, pág. 82.

<sup>58</sup> Leonardo Valdés, rescata la distinción que Sartori realiza sobre competencia y competitividad, donde competencia, son las reglas escritas y no escritas del juego electoral, y la competitividad el estado real del juego en un momento determinado. Para más sobre competitividad electoral en México véase **Valdés Zurita, Leonardo. 1995. "El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral", en *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México, núm. 5, otoño.**

## **CAPÍTULO III**

### **PACTO POR MÉXICO**

Como se ha expuesto a lo largo del presente documento, desde 1997 la composición de la Cámara baja presentaba la ausencia de una fuerza política que consolidara una mayoría, lo cual había derivado en una falta de cooperación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en diversas ocasiones, e inclusive por momentos, en un enfrentamiento entre ambos poderes de la Unión lo cual había imposibilitado que llegaran a consolidarse algunas de las metas legislativas de los últimos 3 presidentes que se enfrentaron a este escenario de pluralidad legislativa. Es importante señalar que la preeminencia que antaño tuvo el Presidente sobre el Congreso durante la época de gobiernos priístas, en cierto punto se había revertido convirtiéndose en una preeminencia del poder legislativo sobre el ejecutivo.

Dentro del proyecto de gobierno para el sexenio de Peña Nieto se contemplaban, precisamente, algunas de las reformas que no habían podido consolidar los ex presidentes Zedillo, Fox y Calderón, y con las cuales se proyectaba generar un mayor crecimiento económico del país. Sin embargo, estas reformas, no sólo se consideraban necesarias como parte del programa de gobierno del partido ganador de las elecciones presidenciales de 2012, sino que también, eran medidas recomendadas por expertos en materia económica así como instituciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En este sentido, México era visualizado por esta Organización internacional, como un país con fortalezas tales como abundantes recursos naturales, un enorme porcentaje de población joven y condiciones para la generación de una gran competencia comercial; fortalezas que sin embargo de acuerdo con la OCDE, no eran aprovechadas y que en consecuencia impedían un

crecimiento económico de México.<sup>59</sup> A causa de lo anterior, la OCDE recomendó el impulso de las reformas estructurales que no habían podido lograrse en los sexenios anteriores. Concretamente, se recomendó para México mejorar la calidad y la equidad de la educación, una profunda reforma fiscal que estableciera una menor dependencia de los productos derivados del petróleo, elevar el gasto en el sector salud así como en políticas sociales.

Los resultados de las elecciones federales de 2012 significaron la victoria del PRI en la contienda por la presidencia de la república, después de 2 sexenios regidos por el PAN. El otrora partido hegemónico y gobernante por 7 décadas que perdiera el poder en el 2000, regresaba a la titularidad del poder ejecutivo con Enrique Peña Nieto como su abanderado.

El proceso electoral de 2012 se caracterizó por una competitividad que se constató el 1 de julio, día de la jornada electoral, ya que Peña Nieto ganaría con un porcentaje de 38.21% del total de la votación para presidente de la república de acuerdo con los datos oficiales del Instituto Federal Electoral, con poco más de 3 millones de ventaja sobre el segundo lugar el candidato de las izquierdas Andrés Manuel López Obrador.

Sin embargo la votación referente a la composición de las cámaras, no resultó del todo benéfica para el partido ganador de la presidencia, ya que de las 300 curules de mayoría en disputa de la Cámara baja obtuvo 164 y consiguiendo por el principio de representación proporcional 49 legisladores más, llegó a un total de 213, que en primera instancia no otorgaban una ventaja legislativa para la nueva administración que iniciaría labores el 1 de diciembre de 2012.

No obstante este número de legisladores que en un primer momento resultaba insuficiente para el PRI, éste aún contaba con los legisladores que sus aliados pudieran aportarle para las labores de la LXII legislatura. En este sentido, el

---

<sup>59</sup> Chacón, Castillo, Benjamín. “*El Pacto por México, un relevante catalizador del desarrollo económico y social*”, en: *Congreso REDIPAL Virtual VI*. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea de la Cámara de Diputados LXII Legislatura, México, enero-agosto de 2013, pág. 6.



principal aliado del PRI, el Partido Verde Ecologista de México (que acompañó en fórmula al PRI en la contienda por la presidencia del país), logró ganar 13 distritos de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional obtuvo 15 diputaciones más sumando un total de 28.

En segundo plano, el PRI, podía contar con el Partido Nueva Alianza, para la construcción de una mayoría en la Cámara baja. El PANAL, no ganó ningún distrito por el principio de mayoría relativa pero consiguió, de acuerdo con su votación total nacional 10 curules por el principio de RP. En la tabla 1 se presenta el número de legisladores por partido político y la proyección inicial de alianzas dentro de la Cámara de diputados.

**\*TABLA 1**

| GRUPO PARLAMENTARIO | DIPUTADOS ELECTOS POR MAYORÍA RELATIVA | DIPUTADOS ELECTOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL | TOTAL |
|---------------------|--|---|-------|
| PRI                 | 164                                    | 49  | 213   |
| PVEM                | 13                                     | 15  | 28    |
| PANAL               | 0                                      | 10  | 10    |
| <b>TOTAL</b>        | <b>251</b>                             |   |       |
| PRD                 | 59                                     | 42  | 101   |
| PAN                 | 52                                     | 62  | 114   |
| MC                  | 8                                      | 12  | 20    |
| PT                  | 4                                      | 10  | 14    |
| <b>TOTAL</b>        | <b>249</b>                             |   |       |



Legisladores de partido gobernante y aliados



Legisladores de partidos de oposición

\*Fuente: Cámara de diputados (2014). *Grupos parlamentarios de la LXII Legislatura*. [http://www.diputados.gob.mx/apps/gps\\_parlam.htm](http://www.diputados.gob.mx/apps/gps_parlam.htm)

En lo que respecta a la conformación de la Cámara de senadores, la administración de Peña Nieto también encontraría un escenario de pluralidad política donde tampoco contaría con una mayoría que le permitiese por sí mismo realizar modificaciones en materia constitucional, ya que el PRI, ganó por medio de votación directa 43 espacios en la Cámara alta del Congreso y 11 senadores por RP, mientras que los partidos que en la práctica legislativa pudiesen ser sus aliados, el PVEM y el PANAL obtuvieron 7 y 1 escaños respectivamente en el Senado. La conformación total del Senado se expone en la tabla 2:

**\*TABLA 2**

| GRUPO PARLAMENTARIO | SENADORES ELECTOS POR MAYORÍA RELATIVA | SENADORES ELECTOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL | TOTAL |
|---------------------|--|---|-------|
| PRI                 | 43                                     | 11  | 54    |
| PVEM                | 5                                      | 2   | 7     |
| PANAL               | 0                                      | 1   | 1     |
| TOTAL               | 62                                     |   |       |
| PRD                 | 16                                     | 6   | 22    |
| PAN                 | 29                                     | 9   | 38    |
| PT                  | 3                                      | 3   | 6     |
| TOTAL               | 66                                     |   |       |



Legisladores de partido gobernante y aliados



Legisladores de partidos de oposición

\* Elaborado con información de: Cámara de Senadores (2014). *Senadores integrantes de las LXII y LXIII Legislaturas.:* <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=5>

En suma, el partido que gobernaría el país por seis años, estimaba contar para el inicio de su administración junto con sus aliados 251 legisladores en la Cámara baja, lo que construía sí, una mayoría, pero no la mayoría calificada que proyectaba obtener para la primer mitad del sexenio de Peña Nieto, mientras que en el senado, no llegaba al 50% del total de la cámara aún con sus aliados, por lo tanto, era previsible que se pudiera presentar el mismo fenómeno que había llegado de la mano con la figura del gobierno dividido en México: una “parálisis legislativa”.

Por lo tanto el escenario que se divisaba para el gobierno priísta de 2012-2018, con un congreso de nueva cuenta dividido se proyectaba como un impedimento para el cumplimiento de los compromisos de campaña más importantes de entre los 266<sup>60</sup> que asumió Enrique Peña durante el proceso electoral, de entre los cuales destacaban una serie de reformas que se consideraban indispensables en el país, como reformas en materia educativa y en materia de telecomunicaciones, y principalmente en materia fiscal y modificaciones constitucionales en el sector energético. Por lo tanto, para la consecución de estas reformas era indudable que se necesitaría de un apoyo mayoritario de los miembros del Congreso.

Ante esta situación, la negociación entre el partido que asumiría el poder presidencial y los partidos de oposición con mayor presencia en el Congreso, era indispensable para la construcción de consensos. De esta manera, el presidente electo designó un “equipo de transición”, encabezado por miembros del PRI, entre los cuales se encontraban Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong (quienes posteriormente ocuparían la titularidad de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Gobernación, respectivamente), quienes iniciaron una serie de acercamientos con las presidencias de los principales partidos de oposición: PAN

---

<sup>60</sup> El diario el Universal, realizó un compendio de los 266 compromisos que Enrique Peña asumió durante su campaña por la presidencia. Para ver los 266 compromisos véase: Red Política-El Universal, “Los compromisos de EPN” (2014). Consultado en Agosto 1 de 2014, en: <http://www.redpolitica.mx/contenido/los-compromisos-de-epn>

y PRD, con el objetivo de definir los temas pertinentes con motivo del cambio de gobierno.<sup>61</sup>

Sin embargo, durante la realización de las reuniones concernientes a la agenda del cambio de administración federal, los protagonistas de estos diálogos, coincidieron en el hecho de que tras 15 años de gobiernos divididos, los cambios que se habían efectuado en materia legislativa no habían sido lo suficientemente trascendentales, por lo que la construcción de acuerdos debería basarse en una concertación de las propuestas de modificaciones legislativas que pretendían de las diferentes fuerzas políticas. En consecuencia, la construcción de un acuerdo entre los principales actores políticos del país se presentaba como la opción más viable en el competitivo sistema de partidos del país.

El 1 de diciembre de 2012, después de haber tomado protesta ante el pleno del Congreso de la Unión en la Cámara de diputados, Peña Nieto dio un mensaje a la nación en Palacio Nacional, donde expuso las principales rutas que su gobierno seguiría, así como las primeras trece acciones que tomaría la nueva presidencia de la república, de entre las que destacaban como séptima decisión el planteamiento de una reforma educativa que instauraría el servicio profesional docente, así como la décima decisión, que consistía en el planteamiento de una reforma en telecomunicaciones con la finalidad de hacer más competitivo este sector <sup>62</sup>.

En su primer mensaje como Presidente del país, Peña Nieto deslizó la posibilidad de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas con el objetivo de hacer posible la agenda legislativa que encabezaba su administración. Posterior a la exposición de los ejes sobre los que su gobierno giraría mencionó:

---

<sup>61</sup> PACTO POR MÉXICO (2012). *¿Cómo se logró?* Consultado en Agosto 2 de 2014 en: <http://pactopormexico.org/como/>

<sup>62</sup> PACTO POR MÉXICO (2012). *¿Cómo se logró?* Consultado en Agosto 2 de 2014 en: <http://pactopormexico.org/como/>

*“...celebro los acercamientos y pláticas que han sostenido los partidos políticos nacionales a fin de impulsar un gran pacto por México. El Gobierno de la República ofrece participar con entusiasmo para que el acuerdo sea una realidad.”<sup>63</sup>*

Para el día 2 de diciembre, esta posibilidad se convertiría en una realidad, ya que el acercamiento al cual se había referido Peña Nieto en su mensaje posterior a su toma de protesta se materializó al llevarse a cabo la firma de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país. Las reuniones que comenzaran como diálogos para lograr una transición tranquila del poder ejecutivo, se convirtieron en mesas de definición de una agenda legislativa que respondiese al diagnóstico de la problemática que, a criterio de los partidos políticos, impedían el crecimiento económico de México.

En un evento realizado en el Castillo de Chapultepec, se realizó la presentación del documento elaborado denominado “Pacto por México”, el cual fue suscrito por el Presidente Enrique Peña, el partido del que emanaba, el PRI, con la representación de su presidenta nacional Cristina Díaz, y los partidos de oposición con los que el equipo de transición del presidente electo había tenido acercamientos para el diálogo con motivo del inicio de la nueva administración federal, también, con la representación de sus presidentes nacionales: Jesús Zambrano del PRD y Gustavo Madero del PAN.

De esta forma quedaba asumido el compromiso de trabajar de manera coordinada en la definición de la agenda legislativa. Aunado a esto, la signa del documento, se vio respaldada también por la presencia de los presidentes de las Cámaras del Congreso de la Unión, los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con presencia en las Cámaras de diputados y senadores, así como de la mayoría de los gobernadores de los estados del país de diferentes

---

<sup>63</sup> EXCÉLSIOR (2012). Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la nación. Consultado en Agosto 2 de 2014 en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>

extracciones partidistas, el Jefe de gobierno electo del Distrito Federal y el gabinete legal y ampliado del gobierno federal , que había entrado en funciones tan sólo un día antes.

Por lo tanto el respaldo hacia el “Pacto por México” fue, sin duda alguna, de gran calado, ya que al estar presentes los principales actores políticos del país, y representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, le otorgaron formalidad y legitimidad a este proyecto legislativo que tenía como objetivo la consecución de reformas que se consideraban pendientes para el país.

En este sentido, “la parálisis legislativa” presente en México desde 1997 (donde los partidos políticos de oposición y los partidos gobernantes no encontraban coincidencias en sus más importantes proyectos de legislación, debido a que no se identificaban posibles ventajas en materia electoral), quedaba de lado ante el consenso que se presentó debido a un reconocimiento por parte de las diferentes fuerzas políticas, de que por sí mismos, ninguno obtendría legislativamente lo que pretendía de acuerdo a su agenda.

El acuerdo político alcanzado se estructuró con la participación de especialistas en materia legislativa y política de los 3 partidos políticos que lo suscribieron, así como de integrantes del equipo de transición del presidente electo. El acuerdo se ordenó en 5 apartados que contenían los principales temas de la agenda de PRI, PAN y PRD. Los 5 capítulos del documento signado que se definieron fueron los siguientes:

1. Sociedad de derechos.
2. Crecimiento económico, empleo y competitividad.
3. Seguridad y justicia.
4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
5. Gobernabilidad democrática.

A su vez estos capítulos contenían en su totalidad 95 compromisos específicos, los cuales daban forma y fondo a la propuesta de actividad legislativa que se esperaba se llevase a cabo de manera coordinada entre los poderes ejecutivo y

legislativo y entre los cuales se destacaban reformas en sectores como educación, energía, fiscal, político, electoral, telecomunicaciones y financiero.

En los 95 compromisos establecidos en la firma del Pacto por México, se incluían puntos que, para su cumplimiento, era imprescindible primero que se modificara el marco legal del sector al que pertenecían.

La primera gran modificación que se logró gracias a la firma de este acuerdo político, se daría apenas unas semanas después de la presentación del “Pacto por México”, ya que se aprobaría una Reforma Educativa, que contó con un respaldo mayoritario en el Congreso de la Unión, la cual respondía a lo establecido en el Pacto, los cuales contemplaban la elaboración de un censo general del sistema educativo lo cual permitiese tener al gobierno federal, la información sobre la situación en el que se encontraba el sector, por otra parte, se proponía la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, así como la instauración de un servicio profesional docente que consistiría en la definición de los criterios de los concursos para poder ocupar una plaza como profesor, los cuales estarían basados en méritos para la obtención de dichas plazas.

También como consecuencia del “Pacto por México”, en octubre de 2013 se logró una reforma en materia hacendaria, la cual contenía como principales puntos de modificación<sup>64</sup>:

- El aumento de 15% a 16% en la tasa del IVA en todo el país.
- La desaparición del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y el pago de Impuesto Sobre la Renta (ISR) se establece de acuerdo a los ingresos anuales de los contribuyentes.
- Se elimina el subsidio a los energéticos.

---

<sup>64</sup> Centro para el Desarrollo Democrático. Instituto Federal Electoral. “*La Reforma Hacendaria 2013*”. (2013). Consultado en Agosto 12 de 2014 en: [https://pac.ife.org.mx/debate\\_democratico/descargas/Reforma-hacendaria-2013.pdf](https://pac.ife.org.mx/debate_democratico/descargas/Reforma-hacendaria-2013.pdf). Pág. 2.

-Se crea un seguro de desempleo y se establece una pensión universal para trabajadores jubilados de más de 65 años.

Cabe destacar, que a diferencia de la Reforma Educativa, la Hacendaria no encontró un respaldo total del Partido Acción Nacional, a pesar de que dentro del “Pacto por México” se contemplaba una modificación en este sector. No obstante la votación para la aprobación de esta Reforma contó con una mayoría considerable en el Congreso ya que en última instancia la votación de la miscelánea fiscal que incluía las adhesiones y modificaciones de esta reforma, se colocaría en 297 votos a favor, 162 en contra y una abstención<sup>65</sup>.

El Pacto por México también derivó en una reforma político-electoral que se promulgó en enero de 2014, que se caracterizó por ser una reforma de gran calado, ya que modificó en gran medida estos sectores del estado mexicano. La Reforma político- electoral trajo como nuevas disposiciones la desaparición del Instituto Federal Electoral para dar paso al Instituto Nacional Electoral, el cual adquirió la facultad de la organización de los procesos electorales, incorporándole más facultades y margen de acción que al IFE, en este sentido, recae en el INE la facultad de nombrar a los consejeros de los organismos electorales de los estados de la federación.<sup>66</sup>

Por otro lado, se instauran las candidaturas independientes y la reelección de legisladores (tanto diputados como senadores) a nivel nacional, y de alcaldes y diputados locales. Otra inclusión en la reforma, fue el aumento del porcentaje de votación mínimo para conservar el registro como partido político, pasando de 2 a 3%.

La aprobación de estas tres reformas así como las aprobadas en telecomunicaciones, en el sector financiero y la recientemente aprobada reforma energética, han sido impulsadas coordinadamente entre las más importantes

---

<sup>65</sup> Ibidem pág.3

<sup>66</sup> Córdova Vianello, Lorenzo. 2014. “La reforma político- electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas”. México. Instituto Nacional Electoral, pág. 7.



fuerzas políticas del país, lo cual encuentra el punto de partida en el sexenio de Enrique Peña con la firma del “Pacto Por México”, el cual resultó en un inicio un instrumento político para el diálogo en la búsqueda de soluciones a la problemática diagnosticada a nuestro país, y que no se resarcía en gran medida por la falta de cooperación entre congreso y gobierno federal.

## CONCLUSIONES

El exacerbado poder presidencial durante la etapa de gobierno de partido hegemónico enarbolada por el PRI, se caracterizó por la trascendencia de las facultades presidenciales sobre lo establecido por la Constitución de nuestro país debido al control que esta figura ejercía no sólo sobre la administración pública y las fuerzas armadas, sino también por la gran influencia que tenía sobre el partido político que predominaba en las cámaras del Congreso, así como de la legislación en materia electoral que derivaba en competencias electorales inequitativas.

Sin embargo, la paulatina disminución del poder presidencial debido a una apertura gradual de espacios a la oposición en el poder legislativo, y el desgaste que el PRI tenía debido al ejercicio continuo del poder, permitió que las fuerzas políticas que poco a poco obtenían espacios en la representación política dentro de la estructura del poder, demandaran más espacios de representatividad, pero sobretodo el generar condiciones para que los procesos electorales adquiriesen un carácter más justo, de manera que en algún momento la oposición pudiese obtener victorias significativas en materia electoral.

Lo anterior fue posible gracias a una serie de reformas de carácter político-electoral a partir de 1977 y hasta 1996. Reformas que dieron forma a una dinámica de poder, donde el poder Legislativo por fin actuase como contrapeso al poder ejecutivo y no como colaborador o institución subordinada a las decisiones presidenciales. En contraste con la etapa de presidencialismo hegemónico del PRI, donde el ejercicio legislativo en su mayoría fungía como un trámite ante las determinaciones del Presidente de la República, quien en el ejercicio real del poder era quien decidía en gran medida lo que sucedía en las Cámaras del Congreso de la Unión, debido a que la mayoría de legisladores pertenecían a su partido y gracias al principio de no reelección, la carrera política de los legisladores quedaba en manos del líder real del partido: el Presidente.

Con esto, el Presidente tenía un control sobre los legisladores, manteniendo una disciplina que, con la apertura democrática y la pérdida de mayoría calificada en la Cámara baja del Congreso, primero en 1988 y posteriormente la pérdida de la mayoría simple en 1997 no sería suficiente para legislar cómodamente de acuerdo a lo que en su agenda de gobierno pretendía.

A partir de 1997, los Presidentes Zedillo, Fox, Calderón y ahora Peña, no han logrado obtener en la Cámara de diputados una mayoría que les permita lograr modificaciones constitucionales únicamente con el respaldo de sus partidos y aliados.

El contrapeso de poder que a partir de 1997 es el Congreso de la Unión en relación al Poder Ejecutivo, ha originado que la relación entre Congreso y Presidente haya sido ríspida en ocasiones, y que las reformas que se habían pretendido de 1997 a 2012 y que se percibían necesarias para el país no se lograsen por la falta de cooperación política entre partido gobernante y partidos de oposición, por lo tanto en este sentido se hizo presente una parálisis legislativa que enfrentaba a estos dos poderes.

En 2012, con la victoria de Enrique Peña en los comicios presidenciales, se auguraba de nueva cuenta una posible falta de acuerdos para lograr aprobar las reformas que pudiesen darle una nueva dinámica económica al país, sin embargo el diálogo establecido entre el partido ganador de la Presidencia con los partidos que a la postre serían oposición, durante la etapa de transición comprendida entre la victoria electoral y la toma de protesta de Peña Nieto, originaron la firma de un acuerdo político entre los principales partidos políticos: PRI, PAN y PRD, denominado “Pacto por México”. Instrumento político que ha permitido la consecución de una serie de reformas en diversos sectores con puntos ideológicos no sólo del partido gobernante, sino también de la izquierda, representada por el PRD y por la derecha, representada por el PAN.

## BIBLIOGRAFÍA

- **ALONSO, Jorge.** “Las elecciones federales del 2000, consolidación del panismo”, en *Espiral, estudios sobre estado y sociedad*, México, Vol. VII, núm. 19, septiembre-diciembre de 2000.
  
- **BAÑOS MARTÍNEZ, Marco Antonio.** “El IFE: palanca del cambio político en México”, en INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. “Instituto Federal Electoral 20 años”. México. 2010.
  
- **CARPISO, Jorge.** “El Presidencialismo Mexicano”, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002.
  
- **CASANOVA ÁLVAREZ, Francisco.** “Presidencialismo disminuido y reforma del Estado estancada”, en CORONA ARMENTA, Gabriel (Coord.). “Los poderes Federales en la Consolidación Democrática de México”. México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, 2006.
  
- **CASAR, María Amparo.** “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en CASAR María Amparo y MARVÁN, Ignacio (Coord.). “Gobernar sin mayoría: México 1867-1997”, México. Taurus. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Coordinación de Publicaciones, 2002.

- **CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo** *“La reforma electoral y el cambio político en México”*, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (Coord.), *“Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007”*, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. 2008.
  
- \_\_\_\_\_, *“La reforma político-electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas”*. México, Instituto Nacional Electoral, 2014.
  
- **CORONA ARMENTA, Gabriel**. *“El presidencialismo mexicano en la consolidación democrática”*, en CORONA ARMENTA, Gabriel (Coord.). *“Los poderes federales en la consolidación democrática de México”*. México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, 2006.
  
- **CRESPO, José Antonio**. *“La evolución del sistema de partidos en México”*, en *Foro Internacional*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, vol. 31, núm. 4, abril-junio de 1991.
  
- \_\_\_\_\_, *“El fracaso histórico del Presidencialismo mexicano”*. México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2006.
  
- **ESCAMILLA CADENA, Alberto**. *“Presidencialismo y elecciones en México”*, en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, núm. 160, marzo-abril de 2010.

- **ESCAMILLA CADENA, Alberto y REYES GARCÍA, Luis.** “Las transformaciones del presidencialismo mexicano”, en *Sociológica*, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, año 16, núm. 45-46, enero-agosto de 2001.
  
- **ESPINOZA TOLEDO, Ricardo y ARRIETA CENICEROS, Lorenzo.** “El Congreso mexicano del pluralismo limitado”, en GIMATE-WELSH H., Adrián y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (Coord.). “Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas”. México, Senado de la República LXI Legislatura. 2010.
  
- **GARCÍA BARTOLO, Moisés Sinhué** “*Las reformas electorales a nivel federal en México*”, en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, núm. 166, marzo-abril de 2011.
  
- **GÓMEZ TAGLE, Silvia** “Del partido hegemónico al pluralismo político en México: ¿hacia un nuevo sistema de partidos?”, en INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. “Instituto Federal Electoral 20 años”. México. 2010.
  
- **LUJAMBIO, Alonso.** “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en LANZARO, Jorge (Comp.). “Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina”. Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

- **MEIXIEIRO NÁJERA, Gustavo y PLIEGO MORENO, Iván H. “Reformas electorales en México: evolución y pendientes”.** México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados LX Legislatura. 2010.
  
- **MOLINAR HORCASITAS, Juan, “Los retos del PAN ante el resultado electoral del 2003”**”, en **CONCHA CANTÚ, Hugo A. y MELGAR ADALID, Mario (Coord.). “México 2003: elecciones intermedias resultados y perspectivas”.** México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México 2004.
  
- **NACIF, Benito. “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el Fin del Presidencialismo en México.”**, en *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. XI, núm. 1. México. Primer semestre 2004.
  
- \_\_\_\_\_, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997.
  
- **OROZCO PIMENTEL, Mauricio “Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero”.** México. Editorial Porrúa. 2004.

- **TORRES, Antonio Faustino.** “El régimen de partido hegemónico y las reformas electorales en México (1946-1996)”, en *La Gaceta de Ciencia Política*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, año 9, núm. 2, otoño-invierno 2012.
  
- **VALDÉS VEGA, María Eugenia.** “El sistema político y los medios electrónicos en México”, en GIMATE-WELSH H., Adrián y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (Coord.). “Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas”. México, Senado de la República LXI Legislatura, 2010.
  
- **VALDÉS ZURITA, Leonardo.** “El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral”, en *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México, núm. 5, otoño 1995.
  
- **WOLDENBERG, José.** “Historia mínima de la transición democrática en México”. México, El Colegio de México, 2012.



## BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA

- **CÁMARA DE DIPUTADOS (2014). *GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA LXII LEGISLATURA*. CONSULTADO EN AGOSTO 1 DE 2014 EN: [http://www.diputados.gob.mx/apps/gps\\_parlam.htm](http://www.diputados.gob.mx/apps/gps_parlam.htm)**
  
- **CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2005). “NUESTRO SIGLO. LA REFORMA POLÍTICA DE 1977”. CONSULTADO EN JULIO 25 DE 2014 EN: [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm)**
  
- **CÁMARA DE SENADORES (2014). *SENADORES INTEGRANTES DE LAS LXII Y LXIII LEGISLATURAS*. CONSULTADO EN AGOSTO 1 DE 2014 EN: <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=5>**
  
- **CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, “*LA PRUEBA EN MATERIA ELECTORAL*”, MATERIAL DIDÁCTICO DE APOYO PARA LA CAPACITACIÓN, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NOVIEMBRE DE 2010. CONSULTADO EN JULIO 25 DE 2014 EN: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones\\_capacitacion/materia\\_electoral.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/materia_electoral.pdf)**

- CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, “REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO”, MATERIAL DIDÁCTICO DE APOYO PARA LA CAPACITACIÓN, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NOVIEMBRE DE 2010. CONSULTADO EN JULIO 25 DE 2014 EN: <http://www.ieemorelos.org.mx/site/documents/9e/camt/5presentacion.pdf>
  
- CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, “SISTEMAS ELECTORALES Y DE PARTIDOS”, MATERIAL DIDÁCTICO DE APOYO PARA LA CAPACITACIÓN, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, JUNIO DE 2010. CONSULTADO EN JULIO 25 DE 2014 EN: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual\\_sistemas.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_sistemas.pdf)
  
- CENTRO PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2013). “LA REFORMA HACENDARIA 2013”. CONSULTADO EN AGOSTO 12 DE 2014 EN: [https://pac.ife.org.mx/debate\\_democratico/descargas/Reforma-hacendaria-2013.pdf](https://pac.ife.org.mx/debate_democratico/descargas/Reforma-hacendaria-2013.pdf)
  
- CHACÓN, CASTILLO, Benjamín. “*El Pacto por México, un relevante catalizador del desarrollo económico y social*”, en: CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VI. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea de la Cámara de Diputados LXII Legislatura, México, enero-agosto de 2013. CONSULTADO EN AGOSTO 3 DE 2014 EN: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-26-13.pdf>

- CHAIRES RAMÍREZ, Enrique y LAM ESTRADA, Rosa Heidy. “Las elecciones intermedias de 2009 y el reposicionamiento del Partido Revolucionario Institucional en México”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. CONSULTADO EN OCTUBRE 16 DE 2014 EN: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2734/27.pdf>
  
- EXCÉLSIOR (2012). *DISCURSO ÍNTEGRO DEL PRESIDENTE PEÑA NIETO A LA NACIÓN*. CONSULTADO EN AGOSTO 2 DE 2014 EN: <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>
  
- PACTO POR MÉXICO (2012). *¿CÓMO SE LOGRÓ?* CONSULTADO EN AGOSTO 2 DE 2014 EN: <http://pactopormexico.org/como/>
  
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2000). “*REFORMA POLÍTICA Y PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO*”. CONSULTADO EN JULIO 25 DE 2014 EN : [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia\\_ago2000.pdf](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf)
  
- RECURSOS ELECTORALES EN LA INTERNET, “ELECCIONES FEDERALES EN MÉXICO”, 2012. CONSULTADO EN OCTUBRE 16 DE 2014 EN: [http://www.electionresources.org/mx/index\\_es.html](http://www.electionresources.org/mx/index_es.html)
  
- RED POLÍTICA-EL UNIVERSAL (2014). “*LOS COMPROMISOS DE EPN*”. CONSULTADO EN AGOSTO 1 DE 2014 EN: <http://www.redpolitica.mx/contenido/los-compromisos-de-epn>