

Presidencialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales

Mexican presidentialism: weakening of counterweights and controversies with federal powers

*Lilia Gómez Jiménez**

*Alfonso León Pérez***

Resumen

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) controló, en un principio, la presidencia del país, el Congreso y al partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Una de las ventajas que esto representó para AMLO, fue la posibilidad de ver aprobadas todas sus iniciativas, en particular aquellas que no requieren mayoría calificada, por lo que la oposición no pudo establecerse en el papel de contrapeso político. De forma subsecuente, el presidente ejerció el poder bajo la lógica del gobierno unificado, en el cual existe una clara tendencia a la concentración de poder, este hecho genera como consecuencia la pérdida de la pluralidad y el debilitamiento del control político.

Palabras clave: presidencialismo, balances, pesos, contrapesos, oposición, consenso político.

Abstract

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) initially controlled the country's presidency, Congress and the Morena party. One of the advantages that this represented for AMLO was the possibility of seeing all his initiatives approved, in particular those

* Profesora-investigadora en la licenciatura en ciencia política y administración urbana, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Doctorante en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Programa Estudios Sociales. Líneas de investigación: sistema político, procesos electorales y formas de gobierno [lilia.gomez@uacm.edu.mx].

** Profesor-investigador en el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco [alperez@correo.xoc.uam.mx].

that do not require a qualified majority, so the opposition could not establish itself in the role of political counterweight. Subsequently, the president exercised power under the logic of the unified government, in which there is a clear tendency to the concentration of power, this fact generates as a consequence the loss of plurality and the weakening of political control.

Key words: presidentialism, balances, weights, counterweights, opposition, political consensus.

Artículo recibido: 01/09/2021

Apertura del proceso de dictaminación: 06/05/2022

Artículo aceptado: 18/05/2022

INTRODUCCIÓN

Una de las bases sustanciales en la formación del sistema presidencial mexicano es sin duda el modelo estadounidense, el cual rompió con la tradición monárquica del derecho divino a gobernar e instituyó mecanismos de participación y representación para configurar y legitimar el poder político. Mediante la división del poder en tres órganos autónomos –ejecutivo, legislativo y judicial–, así como la clara delimitación de sus facultades, se dio origen al llamado sistema de “pesos y contrapesos”, denominado por algunos teóricos como *checks and balances*, cuyo objetivo primordial fue establecer equilibrios entre los órganos de poder. Normativamente, este mecanismo está dispuesto mediante el control político que los órganos pueden ejercer entre sí, con base en disposiciones constitucionales.

En el caso de México, el ejercicio del presidencialismo –particularmente en el siglo XX– asumió sus propias características. En la práctica, dichos mecanismos constitucionales fueron rebasados por la supremacía de un poder ejecutivo, en cuyas manos se concentró el poder político. Cuatro condiciones daban cuenta del presidencialismo mexicano: 1) un sistema presidencial basado en la Constitución; 2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas Cámaras del Congreso; 3) la disciplina al interior del partido gobernante; y 4) un presidente que era a la vez líder del partido gobernante.¹

¹ Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 175-212.

Esta condición imperó en nuestro país hasta el 2000; en este año, el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo la presidencia federal generando un escenario de alternancia política que eliminó el último bastión de la hegemonía priista. Durante tres sexenios fue posible observar la configuración de gobiernos divididos, también llamados “sin mayoría”, cuyo origen se remite a 1997. Así, la dinámica política obligó a los partidos a debatir y alcanzar consensos en la toma de decisiones. En este escenario, los controles políticos tomaron nuevos bríos y el pluralismo político pareció reavivarse. El poder legislativo se fortaleció y dejó de ser un órgano totalmente ratificador de las iniciativas del ejecutivo. En 2018, tras dos sexenios panistas y uno priista, Morena llegó al poder de la mano de su fundador, Andrés Manuel López Obrador, quien no sólo obtuvo más del 53% de los votos nacionales sino también logró que su partido obtuviera la mayoría en el Congreso Nacional configurando así un “gobierno unificado”.

A partir del inicio de su gestión, AMLO manifestó poco o nulo interés para negociar con la oposición a quien desdeñaba a la menor provocación. Su poder político, no limitado tan sólo al cargo ejecutivo, le ha permitido influir en el actuar legislativo por medio de Morena, que respalda toda decisión presidencial. Por tanto, existe una concentración de poder en el presidente, de la cual sus predecesores no dispusieron. Este escenario ha motivado plantear un análisis de la relación del ejecutivo con el legislativo y el judicial, mediante el resultado del proceso de aprobación de iniciativas de ley, para determinar si existe la tendencia a la concentración en el presidente. Para atenderlo, planteamos la siguiente pregunta: ¿el poder legislativo ha actuado como órgano autónomo para atender las propuestas del presidente o bien se ha convertido sólo en ratificador de sus propuestas? Partimos de la siguiente hipótesis: los resultados electorales de 2018 dotaron al presidente de una cómoda mayoría en el Congreso, la cual se ha conducido de manera sumisa ante su mandato, al tiempo que anula en mayor medida a la oposición.

El documento presenta cuatro apartados. El primero señala los elementos teóricos necesarios para comprender el origen y características del gobierno presidencial. El segundo recupera las bases normativas del presidencialismo mexicano. El tercero muestra un breve recuento del ejercicio presidencial mexicano durante el periodo contemporáneo. El cuarto se enfoca al análisis del quehacer legislativo, específicamente en materias de iniciativas de ley presentadas por el ejecutivo. En función de lo anterior, buscamos desahogar el objetivo propuesto y responder la pregunta planteada. Finalmente agregamos un apartado de reflexiones finales, que no pueden ser conclusiones acabadas debido a que el ejercicio del poder del presidente aún no llega a su fin.

EL PRESIDENCIALISMO DESDE LA PERSPECTIVA TEÓRICA

Desde la perspectiva de la ciencia política, las formas de gobierno democráticas pueden dividirse en parlamentaria y presidencial. Cuando se habla de la primera, generalmente se piensa en los países de Europa occidental. Mientras que para el presidencialismo nos referimos a las realidades del continente americano.² Al respecto, Pasquino sostenía que la primera y más precisa distinción que se conoce entre las dos formas de gobierno es la que formuló Walter Bagehot en su famoso ensayo sobre la Constitución inglesa, donde el estudioso británico hacía ver el contraste entre la forma de gobierno parlamentario del Reino Unido definida por él como *cabinet government*, y la forma de gobierno de Estados Unidos, definida como *presidential government*.³ Bagehot consideró al parlamentarismo como resultado de un proceso histórico evolutivo y no creado, por tanto, difícil de reproducir deliberadamente. En contraste, llama sistema rival al presidencialismo que, por un lado, niega la autoridad del rey y, por otro, se caracteriza porque el pueblo elige al presidente de una manera y a la Cámara de Representantes de otra.⁴

El presidencialismo, advierte Douglas, “se asocia muchas veces con la teoría de la separación de Poderes que ya era popular en el siglo XVIII, al tiempo de fraguarse la Constitución americana”.⁵ Tanto los aportes de John Locke, como los de Montesquieu, permitirán más tarde comprender el origen de la Constitución americana. Para Douglas, el gobierno presidencialista debe presentar las siguientes características: el poder ejecutivo recae exclusivamente en el presidente, que es al tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno, es elegido por el pueblo, para un plazo definido (al tiempo que se llevan a cabo las elecciones de la Asamblea), nombra a sus subordinados (secretarios) —quienes no pueden ostentar otro cargo—, es responsable ante la Constitución y el electorado y no puede coaccionar a la Asamblea ni disolverla. Por su parte, la Asamblea sigue siéndolo en sentido estricto, en último término tiene supremacía sobre las otras ramas del gobierno y no existe fusión de los poderes

² Dieter Nohlen, “Presidencialismo *vs* parlamentarismo en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, México, nueva época, núm. 74, octubre-diciembre, 1991, p. 46 [https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27142.pdf], fecha de consulta: 8 de marzo de 2019.

³ Gianfranco Pasquino, “Formas de gobierno”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 2008, p. 670.

⁴ Walter Bagehot, *La Constitución inglesa* (traducción: A. Posada), Madrid, La España moderna, 1902 [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/291/1.pdf].

⁵ Verney Douglas, *Análisis de los sistemas políticos* (traducción: M. Berdejo), Madrid, Tecnos, 1965, p. 46.

ejecutivo y legislativo. Tampoco existe, por tanto, foco de poder.⁶ En el mismo sentido, Sartori precisa que al hablar de un régimen presidencial deben figurar tres criterios fundamentales: el primero es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años); el segundo criterio consiste en que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario, y el tercero implica que efectivamente es el presidente quien dirige el ejecutivo.⁷

De acuerdo con Duverger, “el régimen presidencial se desarrolló en Estados Unidos sobre las bases de la Constitución de 1787”, por tanto, “el sistema político de Estados Unidos constituye el régimen presidencial clásico”.⁸ El origen del concepto presidencialismo reside en los principios que se plasmaron en *El Federalista* –al respecto de la independencia de las trece colonias y la aprobación de una Constitución–, donde la idea central residía en la separación del poder ejecutivo del legislativo basada principalmente en Montesquieu, quien se oponía a la conformación de un solo poder o, mejor dicho, de un poder legislativo cuyo poder estuviera por encima de todo.⁹ Montesquieu sostenía que cuando los poderes legislativo y ejecutivo se reúnen en la misma persona o entidad, “no puede haber libertad, porque pueden surgir temores de que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también”.¹⁰

En junio de 1788, la Constitución estadounidense fue aprobada y se destacó por lo siguiente: que los poderes legislativos corresponden a un Congreso compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes, los cuales serán elegidos por los habitantes. Que el poder ejecutivo se deposita en un presidente que será electo por los habitantes por vía indirecta (se eligen electores) quien desempeñará su cargo por tiempo limitado (cuatro años). Junto al presidente se nombra a un vicepresidente para el mismo periodo. Se deposita el poder judicial en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya.

⁶ *Ibid.*, pp. 46-59.

⁷ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 97-99.

⁸ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Madrid, Ariel, 1982, p. 150.

⁹ Shugart Matthew y John Carey, *Presidents and Assemblies, constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University, 1997, pp. 18-27.

¹⁰ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 206.

Tras la Independencia de Estados Unidos, surgieron una serie de movimientos y levantamientos armados al interior de las colonias españolas y portuguesas. El ideal libertario comenzó a propagarse a lo largo y ancho de lo que después será llamado “la América latina”. En realidad, ambos procesos se desarrollaron de manera diferente, mientras en el norte de habla inglesa las colonias se independizaron para unirse entre sí y formar un nuevo tipo de federación, lo que constituyó una experiencia innovadora dirigida por líderes de mentalidad liberal. Este proceso fue apoyado por estructuras previamente existentes de tendencia centrípeta, capaces de crear gobiernos locales o estatales a menudo organizados como corporaciones colectivas cuya base era la familia y que contaban con asambleas representativas electas por sufragio. Mientras que en las colonias de habla hispana el proceso significó movimientos centrífugos y de alta dispersión territorial. Ahí la independencia fue más bien improvisada como resultado de la crisis de la colonia española.¹¹

En la mayoría de los casos, al desvincularse de la Corona, las jóvenes naciones españolas optaron por redactar también constituciones a semejanza de su vecino del norte para normar la estructura de los nuevos gobiernos. Así, la ruptura de la América española con la España durante el primer cuarto del siglo XIX se caracterizó por el ascendiente de fuerzas entregadas a los principios del republicanismo y la idea revolucionaria de que la autoridad política nace de la voluntad de la ciudadanía más que del derecho divino de los reyes. Los principios liberales fueron acogidos en América Latina incluso antes que en Europa y el modelo a seguir para los reformadores latinoamericanos fue la Constitución de los Estados Unidos de América. En un periodo muy corto (1811-1830), 17 países promulgaron constituciones republicanas.¹²

Al respecto, Carpizo aduce que el constitucionalismo latinoamericano fue influido directamente por la Constitución estadounidense, no obstante, también por la de Cádiz, el pensamiento francés de Rousseau, Montesquieu y Sièyes, y los códigos fundamentales de 1791, 1793 y 1795, e indirectamente por la inglesa, a partir de las obras de Locke, Blackstone y otros.¹³ Y con

¹¹ Josep M. Colomer, “Elected Kings with the Name of Presidents. On the Origins of Presidentialism in the United States and Latin America”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 2013, p. 81.

¹² Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, *La democracia en América Latina desde 1930*, vol. 12, “Historia de América Latina”, de Leslie Bethell, pp. 11-50. Barcelona, Cambridge University Press/Grijalvo/Mondadori, 1997, pp. 18-19.

¹³ Jorge Carpizo, “En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2008, p. 184.

más precisión anota que la Constitución estadounidense influyó en América Latina en la parte orgánica, y la de Cádiz en la dogmática y en algunos aspectos precisos como la noción de soberanía nacional, de origen francés; la incorporación de garantías; el sistema de reformas constitucionales; el régimen electoral indirecto de varios grados; el monopolio de la religión católica; el refrendo ministerial; algún grado de descentralización política proveniente de las diputaciones provinciales.¹⁴

Más allá de la parte normativa, cada nación latinoamericana dotó de rasgos particulares sus regímenes de gobierno. De acuerdo con Jorge Carpizo, los intereses de los grupos oligárquicos, la fuerte inestabilidad política y económica, el atraso tecnológico, las malas comunicaciones, la inseguridad de los caminos, los líderes caudillistas, el subdesarrollo, la corrupción, la falta de credibilidad en los partidos, etcétera, son factores que podrían explicar el alejamiento de los países latinoamericanos del modelo estadounidense.¹⁵ Así, muchos de los países latinoamericanos que suscribieron o basaron su régimen en el modelo estadounidense derivaron en formas distintas, híbridas o adaptadas del original, lo que trajo como consecuencia que la relación entre los poderes, particularmente el ejecutivo y el legislativo, derivaran en la supremacía de uno sobre el otro. Es decir, como consecuencias de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de las influencias del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del poder ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino metaconstitucionales, con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista.¹⁶

Para la doctrina de sistemas políticos comparados, el de Estados Unidos es el prototipo de un sistema presidencial y aparece en América Latina en un momento en que se establece un modelo de separación de poderes junto con la formación del Estado nacional. El órgano preminente es entonces el presidente, gracias a cuyo ejercicio centralista del poder se produjo el proceso de formación nacional (*national building*). Empero, esta tradición presidencialista no es un mero fenómeno institucional, fundamentado en la historia del siglo XIX, sino

¹⁴ Jorge Carpizo, "Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2006, p. 70.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 57-91.

¹⁶ Jesús Orozco y Daniel Zovatto, "Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos", en Andrew Ellis, Jesús Orozco y Daniel Zovatto (coords.), *¿Cómo hacer que funcione el sistema presidencial? Making presidentialism work*, pp. 45-97, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, p. 67.

que se encuentra arraigada en valores, preferencias y patrones culturales ampliamente compartidos en las sociedades latinoamericanas.¹⁷

Por tanto, lo *primero* que debe anotarse, independientemente del modelo estadounidense establecido en la Constitución de 1787, es la configuración de varios presidencialismos; *segundo*, que éstos deben entenderse no sólo a partir del marco constitucional, sino de sus características particulares (históricas, políticas, sociales, etcétera); *tercero*, en los presidencialismos latinoamericanos la relación entre el ejecutivo y legislativo se torna un elemento de análisis fundamental, así como su relación con los partidos políticos.

De acuerdo con Humberto Nogueira, el gobierno presidencialista latinoamericano es un gobierno democrático representativo:

[...] con un ejecutivo monista donde un presidente de la república elegido por sufragio universal directo es jefe de Estado y de gobierno, dirigiendo las relaciones internacionales y siendo jefe superior de las fuerzas armadas, además de participar como órgano colegislador en la formación de las leyes, disponiendo de derecho de veto suspensivo parcial, constituyéndose así en el órgano central del régimen político, donde los ministros de Estado son sus colaboradores directos y ejecutores de la política presidencial. El Congreso o Parlamento, además de sus funciones de órgano colegislador, desarrolla la función de fiscalización de los actos del gobierno, como asimismo participa dando su acuerdo al presidente en el nombramiento de algunas altas autoridades públicas. El poder judicial es un órgano independiente e imparcial que administra justicia. Existe, asimismo, un sistema de control de constitucionalidad de los preceptos legales y otras normas emanadas de órganos y autoridades del Estado, bajo diversas modalidades específicas.¹⁸

Al respecto, Juan Linz anotó que el presidencialismo configura un ejecutivo con considerables poderes institucionales –que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración–, el cual es elegido directamente por el pueblo por un periodo determinado y no depende del voto de confianza del Parlamento. Y argumenta que no es sólo quien detenta el poder ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado y, en el lapso entre dos elecciones regulares, únicamente puede ser removida por el drástico

¹⁷ Dieter Nohlen, *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*, México, TEPJF, 2012, pp. 134-135.

¹⁸ Humberto Nogueira Alcalá, “La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa”, *Estudios Constitucionales*, año 15, núm. 2, p. 18, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 2017, pp. 15-82.

recurso del *impeachment*. De manera concisa, el autor resalta dos cuestiones: la primera se refiere a un fuerte título presidencial a la legitimidad democrática, incluso plebiscitaria; la segunda es su periodo fijo en el cargo.¹⁹

Por lo anterior, al referirnos al presidencialismo latinoamericano debemos tener presente que no hablamos de un solo tipo sino de varios. Los modelos impuestos tienen que ver con la visión política del momento. Es decir, las condiciones históricas de cada Estado se combinan con los intereses personales del gobierno y en varios casos el objetivo es conseguir perpetuarse en el poder.

Atendiendo a una perspectiva jurídica y a las formas de concentración del poder, Diego Valadés propone los siguientes tres modelos de sistema presidencial en América Latina:

- *Tradicional*. Corresponde al ejercicio autoritario del poder, muy concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, en relación con quien los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales.
- *Transicional*. Corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo.
- *Democrático*. Están presentes los controles políticos y jurisdiccionales. Adicionalmente afirmará que la mayor parte de los Estados constitucionales latinoamericanos se encuentran en la fase transicional.²⁰

Cabe mencionar que, en la óptica teórica, es posible encontrar diversas clasificaciones del presidencialismo, entre las cuales destacan la de Nohlen, Loewenstein, Sánchez Agesta, Nogueira, Carpizo, entre otras.

En el caso mexicano, puede decirse que la tipología de Valadés permite situar a México en por lo menos dos de las tres etapas mencionadas. La tradicional puede corresponder al periodo del presidencialismo autoritario del hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras que la segunda mantiene relación con el periodo de la transición democrática iniciada hacia finales de la década de 1970 y hasta los gobiernos de la alternancia.

¹⁹ Juan Linz, "Los peligros del presidencialismo", Sebastián Mantilla (ed.), *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, núm. 7, julio, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, 2013, p. 13.

²⁰ Diego Valadés, "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", en Andrew Ellis, Jesús Orozco y Daniel Zovatto (coords.), *¿Cómo hacer que funcione el sistema presidencial?*, op. cit. (pp. 429-476), p. 439.

Por su parte, la última etapa llamada “democrática” no es aún claramente visible en el país.

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO: BASES NORMATIVAS

El régimen presidencial en México es adoptado e impuesto en 1824, año en que se aprueba la primera Constitución como nación independiente. En ella se depositó el poder político en tres órganos que llevarían a cabo su ejercicio: ejecutivo, legislativo y judicial. Cada uno recibió normativamente un conjunto de facultades que los otros órganos no debían transgredir, al tiempo que se instituyeron ciertos mecanismos de control político para hacer frente a la injerencia de un poder sobre otro en los distintos procesos y coyunturas políticas de los constituyentes del país. Así, durante gran parte del siglo XX el sistema político mexicano tuvo como característica la supremacía del poder ejecutivo sobre el legislativo y el judicial, convirtiéndose el presidente en el foco del poder nacional. Es verdad que diversos factores se conjuntaron para que ello sucediera. No obstante, la configuración de un ejecutivo constitucionalmente fuerte, que poseía incluso facultades legislativas, promovió durante el siglo pasado una alta centralización del poder en el presidente mexicano.

Las bases normativas vigentes remiten a la Constitución de 1917 y a las reformas derivadas, de acuerdo con lo cual destacamos lo siguiente: *a) Titularidad del poder ejecutivo.* El ejercicio del poder ejecutivo de la nación se deposita en un solo individuo denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”; *b) Tipo de elección.* Según el artículo 81, la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. Esto no siempre fue así, pues la apertura política y la liberalización, en el sentido que señalan O’Donnell y Schmitter,²¹ sucedieron en México hacia mediados del siglo XX, cuando el sufragio universal se materializó y más tarde cuando a finales de la década de 1970 se llevaron a cabo reformas políticas en materia electoral que permitieron la apertura democrática;²² *c) Requisitos de elegibilidad.* De acuerdo con el artículo 82 se requiere: ser ciudadano

²¹ Se entiende por liberalización “el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios e ilegales cometidos por el Estado o por terceros”. Guillermo, O’Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 20.

²² *Idem.*

mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido al menos durante veinte años. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. Haber residido en el país durante todo el año anterior. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, noventa días antes del día de la elección. No ser secretario o subsecretario de Estado, fiscal general de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa o al menos que se separe de su puesto noventa días antes de la elección.²³ No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo (artículo 82). La última reforma a este artículo –*Diario Oficial de la Federación*, 1 de julio de 1994– flexibilizó los requisitos de la candidatura al permitir que el candidato fuese hijo por lo menos de un padre mexicano y no de ambos como estaba establecido previamente; *d) Inicio de funciones, duración en el cargo y no reelección*. El artículo 83 establece que el presidente entrará a ejercer su cargo el 1 de octubre y durará en él seis años. Asimismo, define que el ciudadano que hubiese ocupado el cargo, ya fuera electo o por interinato, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.²⁴ Como se mencionó, el tema de la reelección que

²³ De acuerdo con el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de julio de 2007, el artículo se reformó modificando la fracción VI y quedando como sigue: “No ser secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República, gobernador de algún Estado ni jefe de gobierno del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección”. La misma fracción fue reformada de acuerdo con el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014, quedando como sigue: “No ser secretario o subsecretario de Estado, fiscal general de la República, gobernador de algún estado, ni jefe de gobierno del Distrito Federal, a menos se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección”. La última reforma al artículo se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, quedando como sigue: “No ser secretario o subsecretario de Estado, fiscal general de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección”.

²⁴ En el principio, la Constitución de 1824 en su artículo 95 establecía que el presidente y vicepresidente entrarían a su cargo el 1 de abril y estarían en él por cuatro años con posibilidad de reelegirse, pero no para el periodo inmediato. De acuerdo con el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de enero de 1928, el artículo se reformó quedando como sigue: “el presidente entrará a ejercer su cargo el 1 de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato”. El 29 de abril de 1933 una nueva reforma estableció: “el presidente entrará a ejercer su cargo el 1 de diciembre, durará en él seis años, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino; provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”. El 9 de agosto de 2012, una nueva reforma estableció: “el presidente entrará a ejercer su cargo el 1 de diciembre, durará en él seis años, el ciudadano

había sido suscrita en 1824 en semejanza al modelo estadounidense, fue dejada de lado en la Constitución de 1857, en la cual no aparece referencia alguna. Ya para 1917 dejó de considerarse de forma definitiva. Al respecto, Casar anota que en México, como en otros países, la necesidad de limitarla respondió a motivos políticos relacionados con la circulación de las élites, así como a la voluntad de prevenir una acumulación excesiva de poder.²⁵ Tena refiere entre los ejemplos más perentorios el de los generales Díaz y Obregón, quienes de manera similar lucharon primero contra la reelección, después llegaron al poder y finalmente promovieron reformas a la Constitución que les permitieron reelegirse.²⁶ El periodo fijo es característico del régimen presidencial que, a diferencia del parlamentario, no concibe la facultad de censura por parte del legislativo y hasta ahora tampoco la revocación de mandato. En este último caso, y de acuerdo con la Constitución (artículo 86), el cargo sólo es renunciable por causa grave y ésta será calificada por el Congreso de la Unión, ante quien se debe presentar la renuncia.

Algunos autores afirman que, desde el inicio, el ejecutivo fue concebido como un poder fuerte, principalmente por el contexto que atravesaba el país. Para ello, le fueron asignadas facultades no sólo de administración y ejecución de la política sino incluso legislativas; las cuales, aunadas a las que derivaron del propio sistema político mexicano, permitieron su supremacía por siete décadas más a allá de lo cual se propició un proceso de transición cuya etapa culmina con la alternancia política del año 2000 y los gobiernos que derivaron. No obstante, la elección de 2018 pareció configurar condiciones que dotaron nuevamente al ejecutivo de facultades de las cuales sus antecesores ya no habían dispuesto, como se mostrará a continuación.

que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del ejecutivo federal, podrá volver a desempeñar ese puesto”. El 10 de febrero de 2014, una nueva reforma estableció: “el presidente entrará a ejercer su cargo el 1 de octubre, durará en él seis años, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del ejecutivo federal, podrá volver a desempeñar ese puesto”. Será hasta el 2024 cuando el presidente inicie su encargo en octubre.

²⁵ María Amparo Casar, *Sistema Político Mexicano*, México, Oxford, 2012, p. 52.

²⁶ Felipe Tena, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 451.

DEL PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO A LA ALTERNANCIA POLÍTICA
Y LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

En general, existe consenso en reconocer que el presidencialismo autoritario se extiende a lo largo de siete décadas del siglo XX. Dos sucesos fundamentales nos ayudan a comprender el hecho: 1) la firma de la Constitución de 1917; y 2) la organización del Partido Nacional Revolucionario (PNR), hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por un lado, la Constitución otorgó al ejecutivo facultades formales y amplios poderes entre los que destacan: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado; nombrar, con aprobación del Senado, embajadores, cónsules, ciertos miembros de las fuerzas armadas, entre otros; preservar la seguridad nacional; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; dirigir la política exterior, etcétera.²⁷ Por el otro, la consolidación del PRI como partido hegemónico dotó al presidente de facultades metaconstitucionales que lo convirtieron en centro del poder político al posicionarlo por encima de sus pares.

El PRI desarrolló una fuerte cohesión y disciplina que, aunados al vínculo con el presidente, lo convirtió en el partido de Estado con los beneficios y favores que ello implicaba. El presidente era, a la vez, titular del ejecutivo y líder del partido oficial, hecho que dio como resultado una mancuerna indisoluble de apoyo y colaboración. El partido se adscribió varios papeles: fue artefacto simbólico, poderoso adhesivo de lealtades y cimiento para la permanencia del sistema.²⁸

El presidente se convirtió en el principal gestor del partido, el cual servía incondicionalmente a los intereses del ejecutivo, que en cierta medida eran sus propios intereses. A cambio, el partido garantizaba el apoyo político, electoral y social, así como la disciplina de sus miembros y por extensión de todos aquellos que pertenecían a los diversos sectores y corporaciones

²⁷ Alberto Escamilla y Ramiro Sánchez afirman que los poderes del ejecutivo pueden dividirse en siete tipos: 1) en materia de defensa y seguridad; 2) legislativas; 3) jurisdiccionales; 4) en materia de política exterior; 5) de nombramiento; 6) económicas; 7) de emergencia. Las facultades en materia de creación de leyes que posee el ejecutivo tienen particular importancia debido a que le permiten influir en el proceso legislativo, ya sea para promover o impedir la promulgación de una nueva legislación. Véase Alberto Escamilla y Ramiro Sánchez, "Las facultades constitucionales del ejecutivo en América Latina: entre la concentración y dispersión del poder", *Estudios Políticos*, núm. 37, UNAM, 2016, pp. 111-141.

²⁸ Jesús Silva-Herzog, *El antiguo régimen y la transición en México*, Ciudad de México, Planeta, 1999, p. 23.

vinculadas con él. Desde su creación y hasta bien entrada la década de 1990, el PRI logró colocar a sus candidatos tanto en la presidencia como en más del 80% de los puestos de elección popular de los distintos niveles de gobierno en el país. Sólo por mencionar, “de 1943 a 1961 el PRI obtuvo más del 90% de las curules y de 1964 a 1985, 80% de ellas”.²⁹

Durante este largo periodo, el control político se concentró en el ejecutivo y en el PRI al configurar un sistema de partido hegemónico donde, si bien existía la competencia, no figuraba la competitividad.³⁰ Así, el sistema presidencial mexicano combinó pautas democráticas con autoritarias al tiempo que logró enraizarse en las estructuras político-administrativas de México. El poder del ejecutivo era tal, que los controles políticos se inhabilitaron casi en su totalidad al no existir contrapesos entre los órganos de poder, los cuales, dicho sea de paso, se encontraban subordinados al ejecutivo. Fue hasta la década de 1990, cuando el partido perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, que su hegemonía comenzó a ceder, casi dos décadas de iniciar un proceso de transición democrática.

Hacia la década de 1970 el régimen priista atravesaba por un escenario de inestabilidad provocado en parte por los movimientos sociales ocurridos una década anterior, pero también por el agotamiento del modelo económico del Estado benefactor, que llevó al régimen a introducir el modelo neoliberal. Aunado a lo anterior crecía la demanda por la apertura política y la democratización por parte de sectores opositores al régimen.

La sociedad y el Estado tenían que resolver varios problemas estructurales de manera simultánea: enfrentar las demandas de una población creciente, hacerse cargo de la quiebra de un modelo de desarrollo económico, asimilar un cambio cultural de grandes dimensiones y cambiar sus mecanismos políticos reales y las reglas asociadas a él.³¹ Entre los factores que explican

²⁹ María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial”, en Benito Nacif Hernández y Carlos Elizondo Mayer-Serra (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, pp. 41-78. México, CIDE/Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 60.

³⁰ “Un partido hegemónico permite la existencia de otros partidos únicamente como ‘satélites’ o, en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder” (Sartori, 2000, pp. 160-161). Crespo agrega: “En el caso de un partido hegemónico, éste mantiene un formato democrático que presupone la existencia legal de partidos de oposición, aunque en realidad las condiciones en que suceden los comicios y el ejercicio del poder no corresponden a las que prevalecen en las democracias auténticas” (Crespo, 1998, p. 21).

³¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 1999, pp. 15-16.

este periodo se encuentran: *a)* las reformas electorales sucedidas en las últimas tres décadas; *b)* la fragmentación y disminución de la disciplina al interior del PRI; y *c)* el fortalecimiento de la oposición aunado al despertar ciudadano que se materializó en determinados procesos electorales.

Sin duda, la reforma electoral más importante de la década de 1970 fue promovida durante el gobierno de José López Portillo, con ella se buscaba mostrar una aparente disposición a la apertura como respuesta a la inquietud ciudadana y las demandas de la oposición. Incentivó también la participación de los partidos políticos que influyeron en mayor o menor medida en la construcción de una reforma política profunda, que se materializó en la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE o LOPPE). Dentro de los cambios más importantes de dicha reforma destacan: el incremento en 100 curules de la Cámara de Diputados mediante representación proporcional, el registro de organizaciones políticas ya fuera como partidos o como asociaciones políticas, la creación de la figura del registro condicionado y la reglamentación del financiamiento público y prerrogativas de los partidos.³² Lo anterior es más relevantes si se considera que:

Desde 1946, México no había vivido una modificación política-electoral tan profunda. Pero mientras que el cambio de 1946 tenía la intención de controlar, centralizar y restringir la vida partidaria y electoral del país, la reforma de 1977 apuntaba exactamente en el sentido inverso: incluir, dotar de derechos y prerrogativas a los partidos, liberalizar, transformar un órgano del Estado (la Cámara de Diputados), democratizar; en resumidas cuentas, crear un sistema de partidos.³³

Se iniciaba así un proceso de liberalización que sentó las bases para la futura transición democrática en el país. La reforma electoral dinamizó la vida política nacional y promovió cambios en la relación entre los actores políticos, así como nuevas reformas en la misma materia de entre las cuales mencionaremos algunas de las más relevantes.

En 1986, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, se envió la propuesta de sustitución de la LOPPE por un Código Federal Electoral. La reforma fue relevante ya que estableció el incremento en el número de diputados de 400 a 500, introduciendo cien nuevos diputados de representación proporcional,

³² Véase Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³³ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, op. cit., p. 136.

se autorizaron las candidaturas comunes, se suprimió la posibilidad de obtener registro condicionado, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), organismo autónomo en materia electoral, etcétera.³⁴ Aunado a lo anterior, el desgaste del régimen fue más evidente. Las viejas prácticas políticas y los principios revolucionarios quedaban ya muy atrás. La elección de 1988 había cimbrado decididamente al PRI y la escisión fue evidente como respuesta al nombramiento de Carlos Salinas de Gortari como candidato a la presidencia, hecho que culminó en la salida de Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del Partido Revolucionario Institucional.

Este último aceptaría la candidatura presidencial por parte de una coalición de pequeños partidos que veían en él la oportunidad de llevar a las elecciones a un candidato que desde el nombre podía significar una garantía. Si bien Cárdenas no ganó la elección,³⁵ el proceso electoral evidenció los cambios ocurridos: el partido enfrentó por primera vez una oposición real capaz de conjuntar el apoyo de diversos sectores, la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, la disminución en la disciplina partidista en el PRI y años después la creación de Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal como resultado de nuevas reformas entre las que destaca la de 1996 por establecer la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal para 1997 y de los jefes delegaciones para el año 2000.³⁶

La relevancia de esta reforma radica en que se devolvía a los ciudadanos la facultad de elegir a sus representantes (suspendida desde 1928) y convertía a la entidad más importante del país en un nuevo escenario de competencia político-electoral.

Fue en la elección de 1997 cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, generando así un gobierno “sin mayoría”. María Amparo Casar³⁷ asegura que el trabajo legislativo sufrió una transformación tan profunda

³⁴ Véase Código Federal Electoral, 1987.

³⁵ Arnaldo Córdova asegura que la sombra del fraude electoral caracterizaría los comicios de ese año, opacando dramáticamente el proceso de reforma política indicado once años atrás. Las dudas en torno a los resultados, producto de la total opacidad en el manejo de las cifras, en su injustificado retraso (en esa elección se dio el tristemente célebre episodio de la “caída del sistema” de cómputo), así como la virtual exclusión del candidato opositor de los medios de comunicación, son sólo algunas de las causas que provocaron la debacle del modelo institucional electoral que había prevalecido hasta entonces (Córdova V., 2008: 660).

³⁶ Tanto la elección de 1991 donde el PRI observa una clara recuperación electoral como la de 1994 contaron con una mayor legitimidad al ser organizadas por el IFE, no obstante, la falta de alternancia en el ejecutivo seguía siendo una demanda latente.

³⁷ María Amparo Casar, *Sistema Político Mexicano*, *op. cit.*

que la necesidad de negociar prácticamente cualquier asunto quedó establecida al tiempo que el sistema de partidos adquirió mayor competencia y competitividad. Por su parte, Alberto Escamilla afirma que a partir de que se instituye en México un gobierno sin mayoría en las elecciones intermedias de 1997, “el ejecutivo perdió el control que tradicionalmente tenía sobre la legislatura, y esto potenció la posibilidad de que sus iniciativas de ley o reforma pudieran ser rechazadas por la oposición”.³⁸

Entre 1997 y 2000, uno de los cuestionamientos frecuentes era si acaso la legislatura tendría cambios sustanciales respecto a las décadas de mayor control priista o si acaso se diera una parálisis gubernamental. Esto debido a que, a partir de 1997, cualquier iniciativa que se tratara de aprobar en el Congreso, requería del consenso de dos o más partidos políticos, de tal manera que la negociación se convertía en la pieza clave para el funcionamiento eficiente del poder ejecutivo.³⁹

Hacia el año 2000, con la llegada a la presidencia de Vicente Fox Quesada, de la mano del Partido Acción Nacional (PAN), el PRI pasaba a ser formalmente la oposición. El hecho fue no sólo simbólico, sino también relevante debido a que formalmente se agotaba el último bastión de su hegemonía partidista y se fortalecía el régimen con base en los gobiernos sin mayoría. Al no contar Vicente Fox con mayoría en el Congreso, su partido debió enfrentar una férrea oposición que derivó en el bloqueo sistemático de sus propuestas e iniciativas en lo que se reconoció como un Congreso dividido o gobiernos sin mayoría. Este escenario se mantendrá hasta 2018 en los gobiernos sucesivos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

Si bien el poder del ejecutivo se debilitó al perder sobre todo las facultades metaconstitucionales de las que otrora gozó el priismo hegemónico, llama la atención que los presidentes –sin importar el partido de procedencia– gozaron de un óptimo nivel de aprobación de iniciativas, como se muestra en el Cuadro 1.

Podemos observar que fue Vicente Fox quien en su segundo trienio alcanzó el porcentaje más bajo, con 63.2% de aprobación en sus iniciativas. Algunos factores como el poco control que tenía sobre el panismo, la división partidista en el Congreso y la fuerte oposición del PRI que entonces dejó

³⁸ Alberto Escamilla, “El ejercicio de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Polis*, vol. 9, núm. 2, UAM-Iztapalapa, 2013, p. 55.

³⁹ Helena Varela, “Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre ejecutivo y legislativo en la legitimidad democrática”, en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el poder legislativo*, pp. 189-208. México, UAM, 2007, p. 190.

de ocupar la presidencia, pueden explicar el hecho. En contraparte, tanto Felipe Calderón como Enrique Peña Nieto alcanzaron los niveles más altos, con 90.4 y 90.2%, lo que demuestra que más allá de la ausencia de mayorías parlamentarias, la relación de cooperación en el sentido de la discusión y el consenso puede garantizar que el programa ejecutivo sea respaldado. Lo anterior es particularmente importante debido a que, conforme el órgano legislativo adquiere mayor autonomía, el control político hacia el presidente se torna más efectivo. Como se observa, en la medida que un presidente cuenta con mayoría en el Congreso, más difícil será que éste se oponga a su mandato.

CUADRO 1
*Porcentaje de iniciativas del ejecutivo
aprobadas durante el periodo de gobiernos sin mayoría*

Año	Porcentaje
1997-2000	88.8
2000-2003	76.0
2003-2006	63.2
2006-2009	90.4
2009-2012	78.0
2012-2015	94.0
2015-2018	90.2

Fuente: elaboración a partir del Sistema de Información Legislativa [<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>].

Otro de los elementos que contribuyeron al proceso descrito es, sin duda, la creación de los órganos constitucionales autónomos, entendidos como aquellos “creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales”.⁴⁰ José Fabián Ruiz asegura que entre los factores que explican su aparición destacan: la creciente complejidad de la administración moderna, pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas, incremento del activismo social y presiones internacionales, entre otros.⁴¹ Así, entre 1996 y 2014 se dotó de autonomía a los siguientes

⁴⁰ Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, p. 244 [<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/46/tc.pdf> el 12/07/2021].

⁴¹ José Fabián Ruiz, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, julio-diciembre, 2017, pp. 96-97 [<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11454>].

institutos: en 1996 al Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral (INE); en 1999 a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); en 2002 al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE); en 2005 al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); en 2008 al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); en 2013 a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), y en 2014 al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección (INAI) y a Fiscalía General de la República.

La importancia de estos organismos radica, como afirma Ugalde, en “la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, puesto que generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental”.⁴² Los organismos autónomos coadyuvaron también a desconcentrar el poder del ejecutivo, en la medida que le restó facultades de control tan importante como la electoral, educativa o fiscal. Así, el poder del ejecutivo se fue limitando ya sea por la creación de instituciones autónomas, el fortalecimiento de la oposición, por la renovada estructura y competencias de la Suprema Corte, por un mayor énfasis en la rendición de cuentas y transparencia, por un mayor dinamismo en la relación con el legislativo dividido, así como de un importante incremento de gubernaturas estatales encabezadas por partidos distintos al presidente.

En general, los hechos descritos refieren a un proceso que desembocó en una mayor y más efectiva relación de contrapesos políticos materializados en el ejercicio del control político que el legislativo puede aplicar al ejecutivo. Este hecho tendrá un nuevo revés tras la elección de 2018.

PRESIDENCIALISMO BAJO EL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: EL REGRESO AL GOBIERNO UNIFICADO

La elección de 2018 significó, para Andrés Manuel López Obrador, la tercera oportunidad de acceder a la presidencia de la República. Detrás de ello, se encontraban doce años de constante oposición al régimen y una feroz crítica a las instituciones que lo amparaban. Sin embargo, en esta ocasión López Obrador llegaba respaldado por el partido Movimiento Regeneración Nacional

⁴² Filiberto Valentín Ugalde, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista de la Judicatura Federal*, núm. 29, p. 256 [https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280], fecha de consulta: 5 de julio de 2021.

(Morena) que él mismo había impulsado desde el 2006. De acuerdo con los datos oficiales proporcionados por el INE, AMLO logró obtener por medio de la coalición “Juntos haremos historia” –Morena, Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES)– 53.19% de los votos, en una elección que contó con una participación de 63.42% del total del padrón electoral. Por su parte, Morena consiguió la mayoría en ambas Cámaras. Este escenario de gobierno unificado que definió Jeffrey Weldon, no se observaba desde 1997, cuando aún imperaba el sistema de partido hegemónico en el país.

Tras la revisión de controversias y el reacomodo de fuerzas, la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados quedó conformada por una mayoría absoluta de Morena, que acumuló un total de 255 diputados, los cuales estarían acompañados de otros siete partidos minoritarios que en conjunto sumaron 245 diputados (incluidos quienes hasta ese momento no ostentaban filiación partidista), como se muestra en el Cuadro 2.

CUADRO 2
Resultados electorales: Cámara de Diputados, 2018

Partido	Porcentaje de votos	Curules	Porcentaje de Cámara
Morena	37.16	255	51
PAN	17.93	79	15.8
PRI	16.57	47	9.4
PES	2.41	30	6
PT	3.93	28	5.6
MC	4.42	28	5.6
PRD	5.29	20	4
PVEM	4.80	11	2.2
NA	2.48	0	0
Diputados sin partido	0.96	2	0.4
Votos nulos	4.04	-	-
Total	100	500	100

Fuente: elaboración a partir de datos oficiales del Instituto Nacional Electoral [www.ine.mx].

Por su parte, la integración de la Cámara de Senadores reprodujo algo similar en lo que a correlación de fuerzas se refiere. Morena obtuvo 59 de los 128 senadores, y a pesar de que sólo representó mayoría simple, quedó muy por encima del PAN, que sólo acumuló 24, quedando en segundo lugar. Como en la Cámara de Diputados, Morena sería una mayoría, y los otros partidos una minoría que, si bien en conjunto poseía 69 escaños, se encontraba, por demás, debilitada y dividida (Cuadro 3).

CUADRO 3
Resultados electorales: Cámara de Senadores 2018

Partido	Porcentaje de votos	Curules	Porcentaje de Cámara
Morena	37.51	59	46
PAN	17.59	24	18.75
PRI	15.90	15	11.75
PES	4.68	7	5.5
PT	4.46	6	4.7
MC	3.82	6	4.7
PRD	5.26	5	3.9
PVEM	2.33	5	3.9
NA	2.31	0	0
Senadores sin partido	1.95	1	0.8
Votos nulos	4.19		
Total	100	500	100

Fuente: elaboración a partir de datos oficiales del Instituto Nacional Electoral [www.ine.mx].

Tras reafirmar la continuidad operativa de la coalición Morena-PT-PES⁴³ en el Congreso, fue un hecho que la bancada morenista controlaría 313 asientos de la Cámara Baja, y 70 de la Cámara Alta. Ello significó que, a partir de ese momento, Morena contaba con el poder de aprobar iniciativas⁴⁴ sin la necesidad de recurrir al apoyo de las otras bancadas parlamentarias, exceptuando sólo aquellas que implicasen una reforma constitucional, para las cuales se requiere de dos terceras partes de los votos. Sólo en estos casos, el partido tendría que recurrir al consenso, o bien a conseguir los pocos apoyos faltantes. Por extensión, este escenario beneficiaba a Andrés Manuel López Obrador en la medida en que sus iniciativas fueran respaldadas por la mayoría morenista. De esta manera, la concentración de poder en el ejecutivo radica en que, además de sus facultades constitucionales, éste logra

⁴³ En agosto los presidentes de los tres partidos (Yeidckol Polevnsky, Hugo Eric Flores y Alberto Anaya) firmaron el acuerdo político de unidad y acción legislativa, para impulsar las acciones del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador.

⁴⁴ Un documento formal que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación. Tiene como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Representa el acto jurídico con el que da inicio el proceso legislativo. Sistema de Información Legislativa, 2022 [http://sil.gobernacion.gob.mx/portal].

controlar e inducir el comportamiento legislativo de su bancada partidista, lo que le permite indirectamente influir en un órgano que, de suyo, es o debería ser un contrapeso político. Lo anterior se sustenta en el hecho de que, durante el primer trienio del gobierno de AMLO, correspondiente con la LXIV Legislatura⁴⁵, Morena ha logrado imponer su mayoría en ambas Cámaras para aprobar iniciativas de la bancada y sobre todo aquellas que provienen del ejecutivo (Cuadro 3).

CUADRO 4
Iniciativas presentadas por el ejecutivo ante el poder legislativo (2018-2021)

Instancia	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Retiradas	Declaratoria	
					de Publicidad	Pendientes
Cámara de Senadores	29	27	0	0	0	2
Cámara de Diputados	6	5	0	0	0	1
Total	35	32	0	0	0	3

Fuente: elaboración con base en información oficial [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligaslxiv.php] [<https://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php?c=Legislatura64&a=iniciativas>].

De acuerdo con el Cuadro 4, durante la LXIV Legislatura, AMLO contó con una aprobación del 93.1%, esto debido a que dos de sus iniciativas quedaron en estatus de “pendiente”, mas no rechazadas. Si consideramos tan sólo las 27 que se desahogaron, obtenemos que su porcentaje de aprobación fue del cien por ciento. Al compararlos con los porcentajes anotados para el periodo de los gobiernos divididos (1997-2018), observamos que el tope máximo se situaba en el 90% de aprobación. En lo que respecta a la Cámara de Senadores, el ejecutivo alcanzó un porcentaje de aprobación del 83.33% o bien del 100%, si tomamos en cuenta que, de seis iniciativas, sólo una mantuvo el estatus de “pendiente”.

El bajo número de iniciativas pendientes y el mayor de ellas aprobadas, refleja el vínculo explícito que existe entre la mayoría morenista y el presidente. La disciplina que la bancada morenista mantiene respecto de su líder nato explica que, en las propuestas venidas del ejecutivo, no existe contraposición.

⁴⁵ El 1 de septiembre de 2018 se instaló la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión la cual tendría una duración de tres años (2018-2021). Al frente de la Cámara de Senadores se designó a Martí Batres Guadarrama y de la de Diputados a Porfirio Muñoz Ledo, ambos de filiación morenista. La sesión se instaló con la presencia de 401 diputados y 87 senadores. Sistema de Información Legislativa, 2022 [<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>].

En este escenario, la oposición no tiene margen de acción, toda vez que cuando la aprobación requiere sólo mayoría simple, Morena por sí sola la posee, por lo que la oposición no es requerida y en ocasiones es ignorada. Loewenstein⁴⁶ advertía la necesidad de proteger a las minorías para evitar una concentración de poder tal, que el sistema se alejara de las pautas democráticas para acercarse al autoritarismo. Incluir a la oposición en las comisiones, en la dirección del órgano legislativo, requerir la mayoría absoluta o calificada en las votaciones, pueden ser algunos mecanismos para garantizarlo.

En general, las iniciativas presentadas por el ejecutivo lo han enfrentado con la oposición legislativa. No obstante, existen casos donde el enfrentamiento ha escalado al poder judicial, muestra de ello fue el Decreto por el cual se expidió la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la cual determinó que “Ningún servidor público recibe una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Poder”.⁴⁷ Al respecto, la oposición se pronunció interponiendo una “acción de inconstitucionalidad” ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Por medio de un videomensaje, el coordinador del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado, Rafael Moreno Valle, informó que los legisladores promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación esta acción de inconstitucionalidad, para salvaguardar la carta magna en lo que respecta a la división de poderes y proteger el pacto federal, en lo relativo a la soberanía estatal.

“La Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos transgrede los principios constitucionales de división de poderes, tanto en la autonomía presupuestaria, como en la independencia del Poder Judicial de la Federación y la soberanía de las entidades federativas”.⁴⁸

El argumento principal de la acción anterior fue la violación por parte del ejecutivo a sus límites competenciales al establecer la remuneración para funcionarios de otro órgano de poder. Al respecto, el ministro Alberto Pérez Dayán, de la SCJN, ordenó suspender la aplicación de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos luego del recurso de inconstitucionalidad⁴⁹

⁴⁶ Loewenstein, 1986.

⁴⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 2008.

⁴⁸ PAN, 2022.

⁴⁹ La acción de inconstitucionalidad es un recurso legal que se tramita en forma exclusiva ante la SCJN por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía: ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales. Sistema de Información Legislativa, 2022 [<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>].

presentado por senadores de oposición.⁵⁰ Al respecto, y en representación del presidente mexicano, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal interpuso un recurso de reclamación contra la suspensión de la Ley con el argumento de que la admisión de una acción de inconstitucionalidad “no da lugar a suspensión de la norma cuestionada”.⁵¹

Posteriormente, en agosto de 2019, el ejecutivo presentó una iniciativa para regular las remuneraciones de los servidores públicos, pero ahora de quienes trabajaban en los organismos constitucionalmente autónomos. Esta iniciativa, aunque con dictamen, quedó pendiente en comisiones de origen tras ser aprobada por la Cámara Revisora con modificaciones y devuelta a Cámara de origen.

Así, la complejidad que deriva de transgredir las facultades constitucionales afecta sustancialmente la división de poderes del régimen presidencial, pero sobre todo vulnera el ejercicio de balances y contrapesos si acaso no se recula en el intento por ejercer facultades que no corresponden.

Otras acciones del presidente que han provocado controversias con la SCJN son las siguientes: conflicto de intereses con el nombramiento de Yasmín Esquivel como ministra de la SCJN debido a la cercanía de su esposo, el ingeniero José María Riobóo, con AMLO (marzo de 2019); las reformas a la industria eléctrica que busca realizar el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) para favorecer a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y retirar beneficios a las compañías privadas, desataron un conflicto no sólo entre el primer mandatario del país, los partidos de oposición y las empresas particulares, sino entre los poderes ejecutivo y el judicial (marzo de 2021). Recientemente esta reforma fue votada en la Cámara de Diputados y rechazada por 275 votos a favor y 223 en contra en un hecho inédito en lo que va de la gestión del presidente Andrés Manuel López;⁵² reforma para extender dos años el periodo del presidente de la SCJN (abril de 2021). Dicha reforma no sólo vulnera el derecho de muchos de los actuales ministros aspirantes a presidir la SCJN, sino que obligaría a algunos a excusarse de conocer el recurso de inconstitucionalidad que eventualmente se presentaría por conflicto de interés, situación que no se ha dado en el transcurso histórico del país. Al respecto, el pleno del máximo tribunal del gobierno federal declaró inconstitucional el artículo 13 transitorio del decreto de la reforma de justicia federal, donde

⁵⁰ *El Financiero*, 2018.

⁵¹ Agencia EFE, 2018.

⁵² *El Economista*, 2022.

se amplió por dos años el periodo del actual presidente de la Corte y de los consejeros de la Judicatura.⁵³

En el primer trienio de gobierno se presentaron más de tres decenas de controversias constitucionales⁵⁴ y acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN. A la fecha es posible contar más de 50, algunas de las cuales fueron promovidas. Incluso casos de “amparo” de ciudadanos y organizaciones civiles ante las acciones ejecutivas que transgreden sus derechos; tal es el caso del tramo cinco de la construcción del Tren Maya respecto del cual, Greenpeace dio a conocer que interpusieron un amparo junto con el Centro para la Biodiversidad Biológica, el cual impugna el hecho de que el gobierno no llevó a cabo la evaluación de impacto ambiental correspondiente antes de echar a andar las obras del tramo cinco.⁵⁵

Por su parte, el presidente declaró “ni un paso atrás” en la construcción del Tren Maya, a pesar de la lluvia de amparos que puedan promover sus adversarios. Cuestionado sobre este tema en la conferencia matutina, el mandatario reiteró que no son los campesinos ni los ejidatarios quienes buscan detener el megaproyecto por medio de amparos, sino pseudo ambientalistas farsantes que nunca se han pronunciado ante la destrucción del medio ambiente por parte de empresas privadas en la misma zona donde se construye el tramo cinco del tren.⁵⁶

Al considerar la relación entre el ejecutivo y el legislativo en función de las dinámicas expuestas, observamos que existe una gran influencia del presidente sobre la bancada morenista, la cual se manifiesta en una amplia disciplina que subordina a los mandatos del ejecutivo y su proyecto de nación. Aunado a ello, encontramos una oposición disminuida y hasta dispersa, lo cual ha derivado su exclusión de la toma de decisiones, ahí donde éstas no requieren de mayorías calificadas. Esta situación parece revertirse cuando la oposición logra tener acuerdos de colaboración. Por otro lado, la relación con

⁵³ *El Economista*, 2022.

⁵⁴ Es un juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que surjan entre poderes federales, poderes de los estados, órganos de gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), o entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México, por invasión de competencias o por cualquier tipo de violación a la Constitución federal, por parte de los órganos señalados. Se le considera un procedimiento de control de la regularidad constitucional. Sistema de Información Legislativa, 2022.

⁵⁵ *El Economista*, 2022.

⁵⁶ *El Financiero*, 2022.

el poder judicial es tirante, toda vez que cuando éste no sentencia a favor de los intereses ejecutivos.

El presente gobierno, que ha cerrado ya su primer trienio, comienza el segundo con una pérdida aún no significativa de los apoyos con los que llegó al poder. No obstante, sigue manteniendo mayorías cómodas en el Congreso. El escenario de gobierno unificado en el que gobierna AMLO, le permite concentrar el poder político en su persona más allá de su investidura. La tendencia a la centralización del poder, la influencia sobre el partido mayoritario, sus constantes declaraciones para desestimar a la oposición, su rechazo hacia algunas de las sentencias emitidas por la SCJN, dan cuenta de un ejercicio presidencial autoritario que guarda semejanzas con el régimen previo a la alternancia.

Al retomar la tipología de Valadés sobre el presidencialismo, encontramos que si bien México ha experimentado cambios que lo llevaron de una fase tradicional a una transicional, aún no es posible decir que estamos en la democrática, la cual refiere al hecho de que los controles políticos y jurisdiccionales estén presentes y se apliquen eficientemente.

En las últimas décadas, el presidencialismo latinoamericano ha experimentado una serie de cambios derivados de los procesos de democratización. El fortalecimiento de la oposición, la regulación de los sistemas electorales, la aparición de una sociedad civil más participativa, entre otros, ha permitido reorganizar las estructuras para adecuarla a las demandas de la sociedad actual. En algunos casos se ha logrado, incluso, avanzar en el proceso de incorporación de mecanismos de democracia directa que incluso postulan la posibilidad de retirar al presidente de su cargo, lo que comúnmente se conoce como “revocación”. Este escenario es particularmente interesante, si consideramos que el modelo original estadounidense no tiene esa previsión, lo que incorpora el llamado recurso del *impeachment*, que implica un proceso de destitución del presidente, pero llevado a cabo por el Senado y la Cámara de Representantes.

Si bien no es objeto del presente documento detallar normativamente los cambios que el régimen presidencial ha sufrido en América Latina, sí lo es denotar que en el caso mexicano se ha experimentado un proceso de transición y cambio que hoy parece tener un revés que se manifiesta en la manera en que el presidente de la república ha dirigido su gobierno. Quedan varias aristas que analizar, tanto en la relación del ejecutivo y los otros poderes, como con el resto de los actores políticos, entre los cuales destacan los organismos autónomos, cuya creación obedeció a la necesidad de desconcentrar el poder político y dotar al presidencialismo mexicano de mayor legitimidad.

Actualmente se discute el tema de la reforma electoral en varios aspectos, que tienen que ver con la organización y operación; de entrada, podría

inferirse en modificaciones a la normatividad que hasta ahora conocemos. En su discusión y aprobación será determinante la postura de la oposición, que recientemente demostró ser capaz de echar atrás una reforma ejecutiva tan importante como la eléctrica. Tanto el control político como la relación de pesos y contrapesos pueden entonces ser fortalecidos en la medida que los actores se apeguen a las facultades y limitaciones que por ley se instituyen. En lo sucesivo, sigue siendo de primer orden insistir en ello como una alternativa para fortalecer la democracia. En la medida en que los órganos de poder mantengan su autonomía, cada uno de ellos podrá hacer el papel de contrapeso al interior y en ejercicio del poder político.

CONSIDERACIONES FINALES

En las últimas tres décadas, el presidencialismo mexicano tuvo un dinamismo inusitado, ya que pasó de una hegemonía casi absoluta en los poderes federales, gubernaturas y sistema de partidos, a un proceso de liberalización política e institucional. En el momento que cambiaron las reglas de acceso al poder y competencia partidista, es decir, que otros partidos distintos al PRI pudieron acceder a cargos de representación popular, también se incentivó de manera paralela la participación ciudadana. Los llamados gobiernos divididos o con mayorías, mostraron que es posible mantener la autonomía de cada órgano en la medida en que sus facultades les permiten hacer un adecuado contrapeso político. En dicho escenario, la dinámica legislativa se avivó, ya que para llegar a acuerdos hubo que recurrir al consenso y la negociación. En este periodo, las instituciones se fortalecieron y se complementaron con la creación de organismos autónomos creados para el mismo fin.

La etapa de gobiernos divididos también cambiaría cuando en 2018 se configuró nuevamente un gobierno unificado, en el cual un mismo partido controla la presidencia y ambas cámaras. En la práctica, éste ha derivado en una concentración del poder político en el presidente de la república, quien no ha desestimado la posibilidad de echar mano de este recurso político.

Al analizar la relación entre el ejecutivo y el legislativo, bajo la máxima de separación de poder y los contrapesos que deben imperar, encontramos que el legislativo ha perdido –en cierta forma– su autonomía al estar el partido mayoritario subordinado a los mandatos del presidente. Lo anterior se observa en la aprobación sin cuestionamientos que Morena realiza a toda propuesta del presidente, por lo menos en el primer trienio de gobierno. Sumado a lo anterior, la oposición, salvo casos específicos, ha logrado ejercer una acción de control político sobre el ejecutivo. Por otro lado, también se

observa un incremento considerable en la labor del poder judicial respecto a las acciones ejecutivas, lo que ha provocado en algunos casos un clima ríspido entre ambos poderes.

De acuerdo con nuestro objetivo, la revisión en torno a la aprobación de iniciativas, encontramos que la mayoría morenista ha actuado como bastión incondicional del presidente, a quien se le han aprobado entre 93.1 y 100% de las iniciativas según cámara. De todas éstas, únicamente dos quedan con estatus de “pendiente”, y una nos mostró la vinculación necesaria con el poder judicial, en la medida en que se presentó una acción de inconstitucionalidad cuando el presidente quiso determinar los sueldos y salarios de funcionarios públicos, incluyendo los miembros de los otros poderes. Los números nos permiten responder a la pregunta planteada, aduciendo que, en efecto, el poder legislativo de mayoría morenista, ha actuado como órgano “ratificador” de las propuestas del ejecutivo, dejando fuera a la oposición, siempre que ha sido posible. Además, consideramos que, en efecto, los resultados electorales de 2018 dotaron al presidente de una cómoda mayoría en el Congreso, en la cual ha influido extendiendo así su control político y concentrándolo en su persona. A dos años de finalizar su mandato, nuevos elementos de análisis aparecen como insumo de futuras investigaciones.