

Capítulo 4

Los contados cambios al equilibrio de poderes^{*}

Eric Magar
ITAM

emagar@itam.mx

3 de octubre de 2012

A la memoria de Alonso Lujambio

La separación del poder es el rasgo más característico de nuestras instituciones políticas. De los cuatro principales modos de separar el poder del gobierno de una república—a saber, entre cámaras legislativas que representan intereses distintos; entre la redacción y la sanción de la ley; entre la ejecución de ésta y su interpretación; y entre jurisdicciones nacional y locales con facultades distintas (Casar 2010, Cox y McCubbins 2001, Lijphart 2000, Tsebelis 2006)—la constitución mexicana los adoptó todos.

La separación del poder, presente en mayor o menor grado en todo el continente, es una fórmula clásica para, si no impedir, cuando menos dificultar sustantivamente la explotación del gobernado por su gobernante (Shugart y Carey 1992). Para que esta separación opere efectivamente, requiere además del equilibrio de los poderes. Madison (2001) plantea esto con elocuencia al formular que “la mayor seguridad contra la

^{*}Agradezco la asistencia de investigación de Mariana Meza Hernández y Lucía Motolinía Carballo, los comentarios de Julio Ríos Figueroa y el generoso apoyo de la Asociación Mexicana de Cultura, A.C. para la realización de una parte de este trabajo. Cualquier error u omisión es entera responsabilidad del autor.

concentración gradual de los diversos poderes... reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás... La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición”.

El capítulo estudia reformas constitucionales adoptadas desde el advenimiento del gobierno sin mayoría en México (en septiembre de 1997) en busca de cambios sustanciales a la estructura del equilibrio de poderes del gobierno. Conforme con la división temática del volumen, por “gobierno” entenderé aquí el nivel federal únicamente, omitiendo por completo los cambios relativos de autoridad entre la federación y los estados. Y por “poderes” entenderé solamente la cabeza de cada departamento: la Presidencia (sin la administración pública); las dos cámaras del Congreso; y la Suprema Corte (sin el Tribunal Electoral, los Tribunales de Circuito ni la Judicatura). Todo lo que soslayo es, de hecho, materia de otros capítulos del presente volumen.

Dado el enfoque adoptado en el capítulo y el volumen, deberá tenerse en cuenta que no explicaré el cambio. Para explicar por qué ladra el proverbial perro, es indispensable observarlo también cuando no ladra. Al excluir del análisis reformas fallidas y fijar la atención solamente en las que sí fueron adoptadas, el análisis carece de elementos para construir una explicación. No obstante, el trabajo descriptivo que ofrezco más abajo revela datos interesantes. Por un lado, en contraste con los hallazgos del resto del volumen, el gobierno sin mayoría no vino de la mano de intensa actividad reformadora de la estructura constitucional del equilibrio de poderes. De veinte cambios constitucionales en la materia en el periodo—uno y un tercio por año en promedio—trece fueron sustanciales, y de éstos sólo ocho pueden considerarse de envergadura mayor. Pero por otro, la falta de cambio al equilibrio de los poderes no es ninguna novedad en México. El trabajo descriptivo muestra que ya antes de 1997 eran relativamente pocas las reformas constitucionales en esta materia. Lejos de re-

presentar un inmovilismo producto de la falta de mayoría legislativa del partido del ejecutivo, la estabilidad de la estructura del equilibrio de poderes es una regularidad en nuestra historia constitucional.

El capítulo está organizado del siguiente modo. La sección 1 distingue los artículos constitucionales que interesan para el estudio de la separación del poder de los que no. La sección 2 describe las reformas constitucionales sustanciales y cómo han re-equilibrado el poder desde 1997. La sección 3 intentará ofrecer algo de perspectiva para evaluar la hipótesis de que, en materia de equilibrio de poderes, con el gobierno sin mayoría llegó la parálisis. Aunque adolece de limitaciones importantes, el enfoque cuantitativo que ofrezco sugiere que es válido rechazar la hipótesis porque, de hecho, los cambios estructurales sustanciales al equilibrio de poderes instituido en 1917 fueron raros incluso bajo el gobierno unificado. Se observaron en promedio catorce reformas que potencialmente redefinen el equilibrio de poderes en cada una de las cinco legislaturas sin mayoría; en las cinco previas el promedio fue diecinueve, tan sólo un tercio más. La sección 4 concluye.

1. El potencial para reequilibrar los poderes

Para analizar reformas al equilibrio de poderes (que en ocasiones abreviaré como EdP), empezaré por hacer un ejercicio de clasificación de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en dos categorías: los que tienen potencial para redefinir el equilibrio de poderes y los que no. Las categorías acotarán el trabajo medular del capítulo. Consideraré que un artículo tiene *potencial* del tipo que nos ocupa si contiene cualquier elemento que incida, directa o indirectamente, en las relaciones entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales.

La clasificación amerita observaciones. Primero, por construcción y por la naturaleza multidimensional de los artículos constitucionales, habrá muchas instituciones en la categoría con potencial que no versan ni remotamente con el equilibrio del poder político. Es por esto que uso el término ‘potencial’: reformar cuando menos un artículo perteneciente a la categoría con potencial es condición necesaria, aunque insuficiente, para que un cambio constitucional afecte al equilibrio de poderes. Dicho de otro modo, un decreto que sólo incluya modificaciones a artículos en la categoría sin potencial no altera el equilibrio del poder. Esta distinción, lo veremos más adelante, será de gran utilidad para el análisis cuantitativo de la sección 3.

Segundo, un tejido más fino permitiría alcanzar la suficiencia subdividiendo los apartados, las fracciones, los incisos o incluso los párrafos de cada artículo que inciden en el EdP de los que no. Aunque el análisis de la sección 2—que estudia solamente reformas que han incidido de algún modo en el EdP—hace precisamente esto, no generalizo el procedimiento porque volvería titánico el trabajo histórico-cuantitativo de la sección 3. A menudo en los decretos publicados en el Diario Oficial, y sistemáticamente en el archivo histórico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el artículo es la unidad de observación de la reforma constitucional. Las limitaciones del enfoque serán discutidas al aplicarlas para el análisis.

Y tercero, usé la versión más reciente de la constitución para la clasificación, extrapolándola hacia los años comprendidos entre 1917 y 1997. Es ciertamente posible (aunque, presumiblemente, también improbable) que artículos que hoy tiene de potencial para reequilibrar el poder de hecho no lo hayan tenido en el pasado, adquiriéndolo a raíz de una reforma constitucional (o vice versa). Si tal fuera el caso, dichos artículos aparecerían en la categoría incorrecta en su momento. Un ejemplo de esto es el artículo 35, que hasta la reforma del 9 de agosto 2012—la reforma política del sexenio de Calderón—se limitaba a listar derechos ciudadanos, y por tanto carecía de potencial.

Pero dicha reforma, que entre otros cambios incluyó el derecho a votar en consultas populares, optó por explicitar elementos fundamentales de su funcionamiento que de hecho inciden en el equilibrio de poderes, en el artículo 35. Éste aparece por tanto en la categoría con potencial a pesar de que, en estricto sentido, sólo tiene potencial a partir del final del periodo observado.

De este modo, todo artículo cuya materia define explícitamente las facultades de cada departamento y cómo éstos han de relacionarse directamente entre sí son incluidos, obviamente, en la categoría con potencial. El artículo 72, que define el proceso legislativo entre las cámaras del Congreso y el presidente, es un ejemplo. Pero también he incluido artículos cuya materia puede incidir *indirectamente* en las relaciones entre un departamento y otro. Por ejemplo, el artículo 52 define el número de diputados electos por cada principio en la cámara, algo que a priori no atañe al balance con otros poderes. Pero el peso relativo de diputados de mayoría y de representación proporcional tiene, en la práctica, un efecto importante en facilitar o dificultar que un partido controle la mayoría de escaños en el pleno (Márquez y Aparicio 2010). Esto, a su vez, es definitorio del gobierno unificado o no, así que incluí al 52 en la categoría con potencial.

Extendiendo estos criterios al resto de la constitución, sesenta y dos artículos constitucionales tienen potencial para afectar el equilibrio de poderes, contra setenta y cuatro que no lo tienen (46 y 54 por ciento, respectivamente). Los artículos con potencial son los siguientes: 26, 29, 33, 35, 46, 49 al 54, 56, 57, 59, 61 al 63, 65 al 72, 74 al 81, 83 al 86, 88, 89, 93, 94, 96, 98 al 105, 107 al 111, 114 al 116, 122, 127, 131 y 135. El artículo 73, que con apego estricto a los criterios discutidos debería de pertenecer a la categoría con potencial—lista las facultades del Congreso—fue sin embargo relegado a la otra categoría. La razón de ello es que las facultades que no son explícitamente listadas en el 73 le pertenecen a los gobiernos estatales, y reformas

en este tema son analizadas en el capítulo sobre el federalismo.

2. Cambios en el equilibrio de poderes

En el periodo comprendido entre 1 de septiembre 1997 (cuando quedó instalada la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados) y el 30 de agosto 2012 (un día antes de la instalación de la LXII), el Diario Oficial publicó dieciocho decretos que modificaron algún aspecto estructural del equilibrio de poderes. Al referirme a ellos los numeraré en orden cronológico, del #1 al #18. Por definición, todos cambiaron la redacción uno o más artículos con potencial reequilibrador de poderes. En total, fueron treinta y siete los artículos constitucionales reformados en dichos decretos, pero sólo veintinueve en la categoría con potencial. Varios de éstos sufrieron cambios en repetidas ocasiones—los artículos 74 y 89 en cuatro, los 76, 78 y 105 en tres, y otros siete artículos en dos—de modo que si se contabilizan en lo individual, se alcanzan cuarenta y siete reformas a artículos con potencial desde el inicio del gobierno sin mayoría, o poco más de tres cada año en promedio. A primera vista, no son pocas.

Pero enumerar instancias de reforma no basta. Siempre cabe la posibilidad de que las modificaciones adoptadas hayan dejado intacto el equilibrio de poderes. Esto ocurrió a menudo. Un análisis cualitativo de las reformas revela que treinta y una de las cuarenta y siete reformas a artículos con potencial, o dos tercios, fueron de hecho insustanciales.¹ El apéndice lista con algún grado de detalle las reformas de esta naturaleza. Algunos cambios son insustanciales no por su poca importancia, sino por haber incidido en materia electoral (decreto #11), en el procedimiento judicial (partes del decreto #15) o en garantías individuales (los decretos #3, #9 y la reforma al artículo 33 del #16)—materias que son tratadas en otros capítulos del volumen.

¹Las reformas insustanciales afectaron veintiún artículos constitucionales, algunos más de una vez.

Otros lo son porque, aunque sí retocaron la estructura del equilibrio del poder, lo hicieron de manera más bien cosmética y sin repercusiones significativas. Un ejemplo es la reforma de los artículos 94 y 107 del decreto #1, que fueron adecuaciones al texto constitucional para remover contradicciones producidas por el cambio—ése sí sustancial, como veremos—al artículo 100 del mismo decreto.

Contabilizadas en términos de decretos de reforma publicados en el Diario Oficial en vez de los artículos que contienen, fueron once los que produjeron cambios sustanciales (los decretos #1, #2, #5, #7, #10, #12, #14, #15, #16, #17 y #18), siete los que no. Esta contabilidad, usada en esta sección en aras de preservar la comparabilidad con el estudio introductorio de Casar y Marván, amerita observaciones. El cuadro 1 resume las reformas sustanciales, distinguiendo las de mayor de las de menor envergadura. Con excepción del #18, cada decreto aparece una sola vez en el cuadro, listando los artículos que sufrieron cambios sustanciales y cómo incidieron en el equilibrio del poder. De haberlos, los artículos del mismo decreto que, a pesar de tener potencial, produjeron cambios insustanciales al equilibrio de poderes, fueron todos relegados al apéndice. La excepción a esta regla fue decreto #18—la reforma política publicada el 9 de agosto de 2012—que aparece tres veces en el cuadro porque distintos artículos del decreto retocaron el equilibrio entre los departamentos del gobierno federal en sentidos divergentes, y aparecen listados por separado. El resto de la sección describirá los cambios sustanciales en el tema que nos ocupa.

2.1. Reformas mayores

Empezaré discutiendo las reformas de envergadura mayor, a las que dedicaré más atención. El cuadro 1 ofrece una síntesis de cómo cada decreto afectó el balance relativo del poder. La primera reforma con efectos mayores (decreto #1 del 11 de

#	Art.	Promulgado	Balance			Materia	
			SCJN	pdte.	diput.		senado
Parte A. Ocho cambios mayores							
1	100	11jun1999	+	-	0	-	Judicatura: Corte nombra 3 miembros antes insaculados
2	74	30jul1999	0	-	+	0	Crea el Órgano Superior de Fiscalización
5	74	30jul1999	0	-	+	+	Procedimiento de revisión de la cuenta pública
12	74	30jul2004	0	-	+	0	Adelanta fecha de entrega de proy. Ley de Ingresos y PEF
17	72	7may2008	0	-	+	+	Adelanta fecha de entrega de la cuenta pública
18	35	17ago2011	0	-	+	+	Congreso puede publicar leyes si el ejecutivo no lo hace
18'	71	9ago2012	+	+	-	-	Temas trascendentes pueden someterse a consulta popular
18''	74	9ago2012	0	+	-	+	Iniciativas populares y preferentes del ejecutivo
76	74	9ago2012	0	-	+	+	Da un mes más a diputados para revisar la cuenta pública
		9ago2012	+2	-4	+3	0	Senado ratifica reguladores telecom. energía y competencia
Parte B. Cinco cambios menores							
7	76	8dic2005	-	0	0	+	Sólo Senado dirime conflictos limítrofes entre estados
105	76	8dic2005	0	-	0	+	Corte no conoce de los casos de conflictos limítrofes
10	76	12feb2007	0	-	0	+	Senado aprueba modificaciones a tratados internacionales
14	88	29ago2008	0	+	-	-	Presidente puede salir del país < 7 días sin permiso
15	94	6jun2011	-	+	+	+	Trámite prioritario a Acciones y Controversias en la Corte
16	29	10jun2011	+	-	-	-	Suspensión garantías: SCJN pronuncia su constitucionalidad
			-1	0	-1	+1	
Parte C. Siete cambios insustanciales							
.	.	.	0	0	0	0	(Vea el apéndice)

Cuadro 1: *Reformas constitucionales en materia de equilibrio de poderes, 1997-2012*. Las columnas de balance reportan cambios relativos en el equilibrio de poderes, esto es, modificaciones que dieron facultades a una(s) en detrimento de otra(s) rama(s) del gobierno federal. Signos + indican una rama favorecida, signos - indican una rama perjudicada, los ceros que no hubo cambio.

junio de 1999) aventajó al poder judicial a expensas del poder ejecutivo y del Senado. La profunda reestructuración del poder judicial de diciembre 1994 creó, entre muchas otras cosas, al Consejo de la Judicatura.² Se trata de un órgano administrativo de la carrera judicial que tiene a su cargo la vigilancia, promoción y disciplina de los jueces y magistrados federales. Lo integran seis consejeros y el presidente de la Suprema Corte que funge, *ex officio*, como consejero presidente. La reforma al artículo 100 que encabeza el cuadro 1 modificó los términos de nombramiento del Consejo.

Hasta junio 1999, un consejero era nombrado por el presidente, dos por el senado, y los restantes eran un magistrado de tribunales colegiados, uno de tribunales unitarios y un juez de distrito, todos seleccionados por insaculación. La reforma eliminó la aleatoriedad del proceso, otorgándole a la Suprema Corte la facultad de nombrar a los tres consejeros representantes del poder judicial. El cambio operó en favor de la Suprema Corte. El balance numérico en la Judicatura no cambió: desde antes de la reforma, el poder judicial tenía, y mantuvo, un consejero más que los otros dos poderes juntos. Cuando consejero presidente, magistrados y ministro tenían unidad de propósito en un acuerdo del Consejo, y no tratándose de resoluciones que requieran de mayoría calificada, sus cuatro votos los hacían imbatibles.³ Pero la selección aleatoria de entre los miembros de tres estructuras distintas del poder judicial volvía improbable la unidad de propósito, con lo que las alianzas con los consejeros del legislativo y del ejecutivo cobraban relevancia. Esto cambió con el nuevo esquema de nombramiento. Si la Corte ahora selecciona cuidadosamente a los tres consejeros que le corresponde nombrar para que reflejen los intereses administrativo-judiciales de la mayoría de

²Al respecto de esta importante reforma y sus alcances, vea Sánchez, Magaloni y Magar (2011).

³Los arts. 76 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen que el Consejo decide por regla de mayoría excepto cuando se trate de reglamentar la ley en materia de carrera judicial, de nombrar o remover jueces y magistrados, de establecer responsabilidades y sanciones de servidores públicos del poder judicial, de nombrar titulares y secretarios de los órganos auxiliares y de dirimir conflictos laborales. Las decisiones en estos importantes temas requieren cinco de siete votos.

sus ministros, aumentará drásticamente la probabilidad de que tengan unidad de propósito y, por ende, control de la Judicatura, superando incluso la oposición unida de los otros dos poderes.⁴

Resulta interesante notar que la iniciativa de reforma enviada originalmente por el ejecutivo el 29 de marzo 1999 contemplaba eliminar la insaculación, pero a cambio de ello proponía que cada uno de los tres poderes nombrase a dos consejeros, equilibrando la representación para que todas las decisiones, incluso las de mayoría, requiriesen de la colaboración entre consejeros nombrados por dos de los poderes. El dictamen de comisiones unidas del Senado, aprobado sin modificaciones por ambas cámaras, restituyó la relación 3:2:1 de consejeros. Por qué el Senado habría de cederle influencia propia a la Suprema Corte es un misterio que ameritará ser investigado en el futuro.

La ventaja de la Corte en esta materia se consolidó con otro aspecto reformado en el mismo decreto, ya que se la facultó para revisar, e incluso revocar, por voto de ocho o más ministros, los acuerdos generales aprobados por la Judicatura—acuerdos que hasta junio 1999 eran definitivos e inatacables. La Corte obtuvo así un veto *enmendativo* (cf. Alemán y Schwartz 2006), la versión más poderosa del poder de veto. El que su uso requiera de mayoría calificada en el pleno de la Corte limita de manera importante su alcance. Pero, en conjunción con la ventaja numérica en la Judicatura, dificulta de sobremanera que las preferencias del Congreso y del presidente puedan imponerse por encima de las de la Corte en materia de administración interna del poder judicial.

A continuación discuto cuatro cambios mayores que incidieron en el proceso presupuestario en detrimento del ejecutivo y en favor del Congreso, en particular la Cámara de Diputados—el decreto #2 es de julio 1999, el #5 de julio 2004, el #12 de mayo

⁴Estévez, Magar y Rosas (2008, 2009) desarrollan la lógica de esta afirmación, con aplicación al Consejo General del IFE.

2008 y el #18” de agosto 2012. El #2 creó el Órgano Superior de Fiscalización y estableció el procedimiento para la revisión de la cuenta pública, mientras los #5 y #12 adelantaron la fecha de entrega al Congreso de la propuesta presupuestaria y de la cuenta pública por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El #18” amplió el periodo para que los diputados concluyan la revisión de la cuenta pública. Para apreciar la relevancia de estas reformas, conviene recordar que la constitución le confiere poderes formidables a la cámara de Diputados para, a través del presupuesto de egresos de la federación, determinar las prioridades de gasto del gobierno (la evolución y el funcionamiento del proceso presupuestario puede hallarse en Gutiérrez, Lujambio y Valadés 2001). La cámara tiene la facultad exclusiva para revisar y modificar la propuesta preparada por el ejecutivo. Y hasta que un fallo de la Suprema Corte en mayo 2005 determinó lo contrario, la escuela de interpretación constitucional predominante desde Tena Ramírez (1949) sostuvo que el ejecutivo, de hecho, carecía de facultad para vetar dichas modificaciones en caso de que le parecieran inaceptables.

Sin embargo, mientras el ejecutivo fuese el líder indiscutido del partido que controlaba mayorías (y, antes, supermayorías) en las cámaras del Congreso (Weldon 2002*a*), el proceso presupuestario estuvo marcadamente sesgado en favor del presidente, a tal grado que su propuesta era aceptada anualmente con escasa discusión y nulas enmiendas. Aunque las instituciones formales establecen bases para que los Diputados influyan fuertemente en el presupuesto, instituciones informales inclinaban la influencia en favor del ejecutivo. Era incluso práctica común (y, en gran medida, sigue siendo) que, en el transcurso del año fiscal, el ejecutivo reasignara fondos públicos entre programas, cambiando las prioridades de gasto autorizadas en el presupuesto, sin que ello derivara en responsabilidades administrativas o políticas (Weldon 2002*b*). Las reformas sentaron bases más sólidas para que los Diputados pudiesen acotar la influencia del ejecutivo, recuperando sus potestades constitucionales.

La creación de un nuevo órgano de fiscalización abrió la posibilidad para que el Congreso detecte y sancione cambios *ex post facto* al gasto autorizado. El decreto #2 reemplazó la Contaduría Mayor de Hacienda por la Auditoría Superior de la Federación, estableciendo que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados coordinar y evaluar a este órgano. El nuevo Auditor Superior es nombrado por un periodo de ocho años por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, en vez del partido mayoritario en la cámara. Esto garantiza que, en caso de gobierno unificado, no sea factible alinear las voluntades del ejecutivo y del auditor encargado del estudio de la cuenta pública. Es interesante notar que la propuesta de reforma del ejecutivo contemplaba un auditor nombrado por Diputados de una terna enviada por el presidente, mientras que el PAN proponía que el ente fiscalizador fuese nombrado y evaluado por una comisión legislativa integrada mayoritariamente por diputados de partido político distinto al que eligió al presidente.⁵ Ambas propuestas revelan ataduras al pasado inmediato. El primer Auditor fue nombrado en 2001, tras la promulgación de la Ley secundaria.

La ampliación de los plazos de discusión de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos de la federación, así como de revisión de la cuenta pública, volvió más factible el que los legisladores puedan imprimir sus preferencias en el gasto público. Preparar el presupuesto para un gobierno de la magnitud del federal mexicano exige pericia política, pero también conocimientos técnicos. La parte política permite que el resultado de una negociación compleja, en la que interviene gran número de actores, preserve o aumente los recursos para cubrir necesidades de los intereses que representas. Pero

⁵La propuesta del PAN, y otra del PRD, contenían disposiciones que fueron ignoradas en esta reforma pero serían adoptadas años más tarde, como el establecimiento de plazos mínimos y máximos para la entrega del proyectos Ley de Ingresos, PEF y cuenta pública o la publicación automática de leyes por parte del Congreso en caso de que el presidente no lo hiciera en el plazo constitucional. La propuesta del PAN contemplaba también la reforma del artículo 59 para permitir la reelección inmediata de diputados por hasta tres y de senadores hasta por un período adicional.

también es fundamental que el resultado de esta negociación cumpla un sinnúmero de requisitos de orden técnico—formalismos contables, conocimiento de los instrumentos fiscales, principios actuariales, etc.—indispensables para generar confianza en los mercados financieros y los compradores de bonos de deuda gubernamental.

En el plano de la pericia técnica, el presidente arranca la negociación presupuestal aventajado frente al Congreso. Las propuestas que somete el presidente tienen, en palabras de Londregan (2000), mayor “valencia” que las de los legisladores, producto de la marcada asimetría numérica y de grado de especialización entre el personal de las Subsecretarías de Ingresos y de Egresos de Hacienda y del personal de San Lázaro. Poco ayuda en esta asimetría la obligación de renovar la cámara baja en su totalidad cada tres años. Con el concurso de docenas de economistas, contadores y actuarios de planta al servicio del Secretario de Hacienda, el presidente puede plasmar sus prioridades de gasto en un paquete que cumple requerimientos técnicos. La mayoría en el Congreso querrá revisar y enmendar la propuesta para cerciorarse de que también refleje, en mayor o menor grado, las prioridades de gasto de sus legisladores.⁶ La pregunta es si está en posibilidad de hacerlo cubriendo la dimensión técnica también. Los legisladores pueden, en principio, suplir deficiencias contratando agentes externos. Pero todo esto requiere, antes que nada más, de tiempo. Y tiempo no es exactamente lo que la constitución otorgaba para reaccionar a las propuestas del presidente.

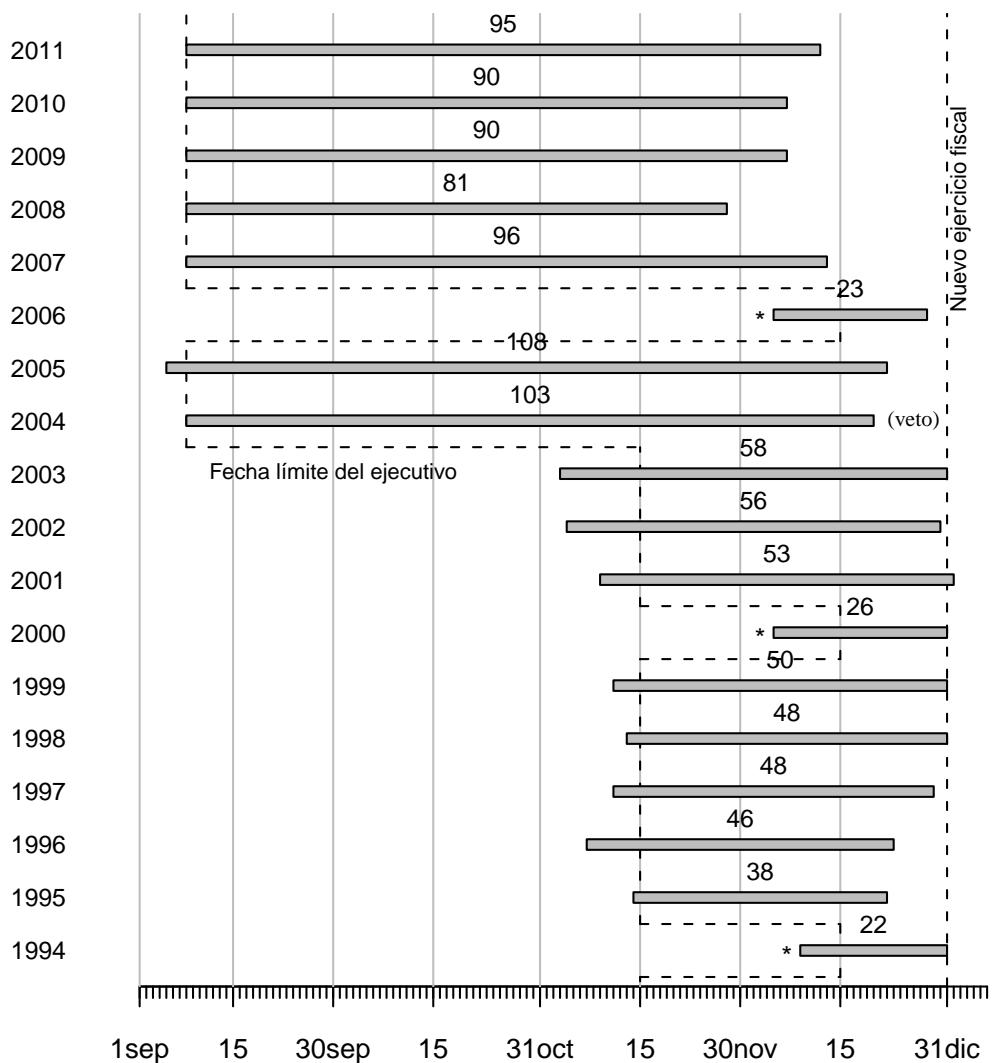
En un escenario en el que el presidente entregase el paquete económico justo cuando lo emplazaba la constitución, el Congreso contaba, hasta el año 2003, con 30 días para la finalización del periodo ordinario de sesiones, y 46 hasta el fin del ejercicio fiscal. La reforma del artículo 74 de 2004 adelantó la fecha de entrega del 15 de noviembre al 8 de septiembre, con lo que el lapso hasta la conclusión del ejercicio fiscal

⁶ Kiewiet y McCubbins (1988) ofrecen una excelente explicación de la influencia relativa de presidente y congreso en la negociación presupuestal.

aumentó a 114 días, casi 150 por ciento más largo. Triplicar el tiempo constitucional para revisar y modificar la propuesta presidencial sentó condiciones mucho más propicias para que el Congreso esté en posibilidad de reaccionar con efectividad a las propuestas de Hacienda. Manteniendo todo lo demás constante, la reforma amplió drásticamente el margen para que los legisladores puedan imprimir su huella en materia presupuestaria—materia de la que se deriva casi todo lo demás. La fecha límite de entrega en años de renovación del ejecutivo (15 de diciembre) quedó inalterada.

En la práctica, el presidente usó la cláusula constitucional hasta 2003 en su ventaja. El diagrama 1 reporta la fecha de presentación del presupuesto de egresos de la federación por el presidente a los diputados desde 1994, y la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial. La línea punteada izquierda marca la fecha máxima de entrega. Aunque nunca se esperó hasta el último día, el presidente hasta 2003 solía dejarle poco tiempo extra al Congreso—menos de una semana antes del 15 de noviembre en promedio. Excluyendo nuevas administraciones, el Congreso dedicó, en promedio, cincuenta días para aprobar el presupuesto. Desde 2004 este promedio subió a noventa y cinco días, prácticamente el doble. Es también notable en el diagrama que, desde 2004, el Congreso no ha agotado el acrecentado lapso de consideración del proyecto, aprobando el decreto en la primera quincena de diciembre. Hay que notar también que en 2004 se publicó en el Diario Oficial sólo una parte del decreto de presupuesto porque Vicente Fox vetó la otra parte. Esto dio lugar a una controversia constitucional que se resolvió, en favor del presidente, hasta mayo 2005. Retomaré este importante tema en la conclusión del capítulo.

La reforma al proceso presupuestario en el periodo culminó con el adelanto de la fecha de entrega de la cuenta pública y, posteriormente, el atraso de la fecha de conclusión de la revisión. Para la cuenta del año t , hasta 2008, esa fecha era el 10 de junio $t + 1$; posteriormente, ha tenido que hacerlo a más tardar el 30 de abril $t + 1$, y la



* = nueva administración

Figura 1: *Los tiempos del presupuesto*. El extremo izquierdo de las barras horizontales indica la fecha en que el ejecutivo envió el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a la cámara de diputados; el derecho, la fecha en que el presupuesto apareció publicado en el Diario Oficial; y el número, los días transcurridos. La línea punteada de la derecha marca la fecha constitucional en que el ejecutivo debe de entregar el proyecto a la cámara; la de la derecha el cambio de ejercicio fiscal. *Fuentes:* Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y Diario Oficial de la Federación.

Cámara tiene la obligación de concluir el estudio a más tardar el 30 de septiembre $t+2$, plazo que se extendió desde 2012 al 30 de octubre $t + 2$. La reforma produjo también cambios de menor envergadura, como son la creación de la figura de erogaciones plurianuales para financiar programas de mediano y largo plazo o el hacer explícita la facultad de la Cámara para hacerle modificaciones a la propuesta de presupuesto enviada por Hacienda. Ambas parecen implícitas sin ambigüedad en la redacción anterior del artículo 74. Y es interesante notar que la iniciativa de reforma del ejecutivo proponía que la Auditoría Superior de la Federación estuviese facultada para fiscalizar los fondos federales ejercidos por actores subnacionales. El dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, avalado también por el Senado, modificó lo anterior para excluir la participaciones federales que perciben anualmente los gobiernos estatales. Como las participaciones representan, por mucho, la mayor parte de fondos federales ejercidos por entes subnacionales, el dictamen le quitó dientes a la propuesta, y por ello quedó relegada a la categoría de reformas insustanciales del apéndice.

Otro cambio mayor fue en materia de publicación de la ley (decreto #17). Hasta agosto 2011, el artículo 72 consideraba aprobados los proyectos de ley no devueltos por el ejecutivo con observaciones en un plazo de diez días. Esta cláusula estipula el veto presidencial sobre la legislación aprobada. Pero la redacción del artículo contenía cierta ambigüedad que podía, en el límite de la legalidad, jugar en favor del ejecutivo. Y es que no se preveía el escenario en el que, sin devolverlo con observaciones, el presidente simplemente no publicara un proyecto de ley, impidiendo su entrada en vigor *de facto*, por omisión. Aunque ningún presidente en el periodo llevó a cabo acciones de este tipo, la amigüedad dejaba margen para una crisis constitucional.⁷ En

⁷Aunque el escenario no se presentó nunca a nivel federal, sí hay anécdotas de su incidencia a nivel subnacional. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ha retrasado por largo tiempo la publicación de reformas al código electoral del DF y a las Leyes de Establecimientos Mercantiles y de Participación Ciudadana.

todo caso, ponía la cancha para una negociación *sui generis* en la que el presidente omitiera la publicación e iniciara con ello una batalla legal. Si el enfrentamiento en la corte resultase lo suficiente costoso para el Congreso—p.ej. aunque esperasen ganar la controversia, la entrada en vigor de la ley se atrasaría ineludiblemente—el presidente podría obtener concesiones adicionales *a priori* (la lógica negociadora es similar a la de Cameron 2000).

La reforma tuvo dos vertientes. El plazo de consideración de observaciones se amplió a treinta días, beneficiando marginalmente al ejecutivo al otorgarle más tiempo para sopesar un posible veto. Pero también eliminó la ambigüedad constitucional sobre la publicación. El dictamen aprobado por los diputados obligó al ejecutivo a publicar tras el periodo de consideración. Ante la dificultad de disciplinar el incumplimiento, el senado optó por una salida más práctica, facultando al presidente de la cámara iniciadora para ordenar directamente la publicación en el Diario Oficial en caso de omisión presidencial.

El dictamen del Senado, y los constitucionalistas de modo más general, se refieren a este “ejercicio abusivo de atribuciones constitucionales” por parte del presidente como “veto de bolsillo”, que su reforma planteó eliminar. Remitiéndonos al caso norteamericano, donde la Suprema Corte ratificó en 1929 la legalidad del veto de bolsillo (Watson 1993, 21), el uso del término resulta desafortunado por impreciso. El veto de bolsillo en EE.UU. resulta de la conjunción de una cláusula constitucional y una norma parlamentaria. La primera le otorga al presidente diez días para considerar la devolución de la ley con sus observaciones. La segunda establece que todo proyecto de ley pendiente prescribe al instalarse un nuevo Congreso (Oleszek 2001). De la conjunción resulta la posibilidad de un veto presidencial absoluto—y de ningún modo abusivo de atribuciones—para cualquier proyecto de ley recibido en los últimos días de sesión de cada Congreso de los Estados Unidos. Hasta la LXI legislatura del

Congreso mexicano, las iniciativas no rechazadas no prescribían al concluir una legislatura, permitiéndole así a los legisladores reaccionar a vetos presidenciales emitidos una vez clausuradas las sesiones de la legislatura saliente.⁸

Los últimos cambios sustanciales que quedan por discutir (decretos #18 y #18') fueron publicados en agosto de 2012. Con esta publicación culminó un largo y tortuoso proceso de reforma política que empezó con una iniciativa en la materia por parte del ejecutivo de diciembre 2009. A esta iniciativa se sumaron otras de los partidos y de diputados y senadores en lo individual. La reforma política produjo, como se dijo ya, pérdidas y ganancias en distintos rubros para los tres poderes federales. En primer lugar (# 18) creó, con la reforma de la fracción VIII del artículo 35, el derecho a votar en consultas populares sobre temas nacionales trascendentes.⁹ Aunque se trata de un artículo que enumera derechos ciudadanos, los detalles del procedimiento—que inciden sobre el equilibrio del poder—quedaron plasmados en él. Si es propuesta por el ejecutivo o por legisladores federales, una consulta debe ser aprobada por mayoría en ambas cámaras del Congreso como requisito para ser sometida al electorado. Si es propuesta por ciudadanos, la consulta no requiere aprobación por las cámaras, pero sí contar con el apoyo de 2 por ciento de la lista nominal. Y en cualquier caso, la Suprema Corte debe pronunciarse *ex-ante* sobre su constitucionalidad de cualquier consulta.

Los requisitos impuestos a la consulta popular limitan de manera importante el alcance de un mecanismo legislativo paralelo al proceso legislativo tradicional, pero en uso creciente en todo el mundo (Altman 2010). Cada cámara del Congreso y la

⁸Un ejemplo de esto lo constituyó la llamada Ley del Libro de 2006, aprobada en los últimos días de la LIX Legislatura. Vicente Fox decidió vetarla, pero sus observaciones fueron recibidas hasta una vez instalada la nueva LX Legislatura. Ésta aceptó algunas observaciones, pero superó las más controversiales, promulgando la ley casi intacta.

⁹No pueden ser objeto de consulta los derechos ciudadanos, ingresos y gastos, ni la materia electoral.

Corte—pero sobretodo esta última—mantienen control de la agenda para frenar consultas indeseadas. Esto vuelve virtualmente inoperante el proceso de consulta popular iniciado por el presidente o por legisladores individuales: aunque esperasen apoyo popular avasallador en su favor, la oposición de una mayoría en cualquiera de las cámaras del Congreso o en la corte resultaría infranqueable. Las disposiciones también limitan de manera importante la capacidad de grupos de interés y actores sociales más generalmente de legislar directamente, pero claramente menos que al ejecutivo legisladores individuales.

Con una lista nominal de casi 79 millones y medio de ciudadanos para la elección federal de 2012, se requerirán cerca de un millón 600 mil firmas para cubrir el requisito de consultas iniciadas por ciudadanas. Los detalles que la ley secundaria añada serán determinantes para saber si esta elevada cifra resulta más o menos difícil de alcanzar—detalles tan importantes como si será legal o no recaudar dinero privado o público para organizar una campaña de firmas o si éstas deben de estar distribuidas territorialmente. Sin estos detalles, resulta imposible evaluar el impacto esperado de este potencialmente importante cambio.

Del lado positivo, si es aprobada con la participación de cuando menos cuarenta por ciento de la lista nominal, el resultado de cualquier consulta es vinculatorio para los poderes federales. La barrera es relativamente elevada, pero en favor de superarla juega el que las consultas populares deben ser concurrentes con la elección federal. El promedio de participación en las elecciones intermedias de 1997 a 2009 ha sido 47.6 por ciento, con un mínimo de 41.2 por ciento en 2003. Si, como es esperable, hubiese un efecto de arrastre de la elección federal, aumentaría la probabilidad de que la participación exceda el mínimo requerido.

La reforma operó en favor de la corte—que puede frenar cualquier consulta declarándola inconstitucional, independiente de su origen—en favor del ejecutivo y en

detrimento de las cámaras del Congreso. La lógica es que la consulta opera, indirectamente, en favor del ejecutivo, al permitirle circunnavegar toda obstrucción a sus propias propuestas de consulta popular por una o ambas cámaras apoyando a grupos organizados de la sociedad dispuestos a presentarla en nombre suyo (Gerber, Lupia, McCubbins y Kiewiet 2000). Esto abre una brecha interesante en la que el ejecutivo mexicano cuenta con nuevas herramientas para lograr el éxito de una parte de su agenda legislativa.

En segundo lugar (#18'), la reforma a la fracción IV del artículo 71 creó la figura de iniciativa de trámite preferente, similar a—aunque mucho más acotada que—el poder de urgencia del presidente chileno (Baldez y Carey 1999). Al inicio de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso, el ejecutivo puede, desde el 1 de septiembre 2012, presentar hasta dos iniciativas con este carácter (o señalar como preferentes iniciativas pendientes de dictamen). Estas iniciativas deberán ser discutidas y votadas por el pleno de la Cámara de origen en un plazo máximo de 30 días. Y de ser aprobada o modificada, la revisora tiene el mismo plazo para discutirla y votarla. Esta institución no garantiza que el presidente obtenga la aprobación de sus iniciativas preferentes: éstas siguen el proceso legislativo normal, y si una o ambas cámaras la rechazan, el intento habrá fracasado. Pero el cambio importa porque, ante legislación popular en la opinión pública, legisladores opuestos a ella probablemente preferirían silenciar la discusión plenaria congelándola en comisión o mediante un dictamen negativo. La preferencia faculta al ejecutivo para intervenir, limitadamente, en la agenda legislativa, obligando a diputados o senadores a rechazar explícitamente su propuesta. Si los costos de hacerlo fueran lo suficiente elevados para los partidos legislativos, el ejecutivo conseguiría que le aprueben leyes que, de otro modo, habrían fracasado. Es probablemente por esto que la reforma excluyó reformas constitucionales de la iniciativa preferente, cambio que operó en favor del ejecutivo y en detrimento de las

cámaras del Congreso.

La reforma también creó la figura de la iniciativa popular, haciendo explícito el derecho de ciudadanos a presentar iniciativas de ley en el Congreso. Para ser admisible, la iniciativa popular requiere del apoyo de 0.13 por ciento de la lista nominal, alrededor de 100 mil firmas en 2012. Aunque este requisito es, por mucho, menor al requerido para que ciudadanos sometan temas a consulta popular, la constitución remite todo el detalle sobre el trámite de estas iniciativas en la legislación secundaria. La modificación permitirá que ciudadanos organizados incidan directamente en la agenda legislativa (Gerber 1996) si, y sólo si, la Ley Orgánica del Congreso otorga garantías para que se dé trámite especial a estas iniciativas. De ser así, esto redundaría en detrimento de las cámaras del Congreso. De lo contrario, es muy probable que perezcan en comisión, y la reforma dejaría inalterada la situación actual.

En tercer lugar (#18”), el senado ganó facultades a expensas del ejecutivo. Desde agosto de 2012, los nombramientos que haga el presidente de integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica deberán ser ratificados por la cámara alta. El ejecutivo deberá tomar en cuenta las preferencias de la mayoría del Senado al hacer sus propuestas de comisionados, so pena de que la o las vacantes queden sin llenarse.

En balance, la reforma política de 2012 reacomodó significativamente el balance de poderes. A excepción de la Corte Suprema, que ganó o quedó al margen de los cambios, los otros dos poderes ganaron por un lado lo que perdieron por otro. Es interesante notar también lo que se quedó en el tintero. El dictamen del Senado de abril 2011 contemplaba reformar el artículo 59 para permitir la reelección inmediata de diputados y senadores federales, los primeros hasta por tres periodos consecutivos, los segundos hasta por dos. Contemplaba asimismo hacer explícita la facultad del ejecutivo de vetar el presupuesto de egresos de la federación, subiendo a rango consti-

tucional lo que desde 2005 es jurisprudencia de la Corte Suprema. Y contemplaba la reconducción presupuestal en caso de que arrancase el año fiscal sin presupuesto. La cámara de diputados eliminó estos tres cambios, que operaban en favor del ejecutivo y en detrimento del legislativo (tal cual opera hoy), en octubre de 2011. La reelección inmediata hubiera representado el cambio más revolucionario en la operación del Congreso y en su relación con los otros poderes. La no reelección legislativa opera en favor de los líderes partidistas (Dworak 2003), y su abolición hubiese replanteado la relación entre legisladores—que deben cultivar a su electorado si ambicionan permanecer en el puesto—y sus líderes. Aunque la reelección está lejos de acabar con los partidos legislativos (Cox y McCubbins 1993), si consigue que algunos legisladores moderados voten en contra de su partido, permitiendo que el ejecutivo compre más fácilmente votos necesarios para formar una coalición mayoritaria.

2.2. Cambios menores

Cinco decretos más produjeron cambios que, aunque no carentes de sustancia en materia de equilibrio de los poderes, sí fueron de importancia menor a los hasta ahora discutidos. Los repaso brevemente.

Hasta diciembre de 2005, la resolución de conflictos limítrofes entre dos o más estados era una facultad de la Suprema Corte, estipulada en el artículo 105. La perdió a raíz de esta reforma. Las nuevas fracciones X y XI del artículo 76 la lista entre las facultades exclusivas del Senado, que falla definitivamente por voto de dos terceras partes de los presentes. Esta clases de confrontaciones son hoy raras entre la pléyade de asuntos por resolver en México. Sin embargo, ambas fracciones han sido derogadas por el Congreso en abril de 2012, reforma ratificada por 16 legislaturas estatales pero rechazada por 15. Este cambio no está contabilizado en el cuadro 1 porque el decreto

de reforma no había sido publicado en el Diario Oficial hasta el 31 de agosto de 2012, fecha de corte del análisis de este volumen.

La Constitución le otorga al Senado la facultad de ratificar o desechar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo en la elaboración de su política exterior. Hasta febrero 2007, el artículo 76 mantenía silencio respecto del papel del Senado en torno a modificaciones de tratados previamente ratificados. Podía entenderse que el poder de ratificación era extensivo a las modificaciones del tratado, de modo que toda propuesta de enmienda del tratado por el presidente y los co-signatarios, o su terminación, debían también ser aprobadas por el Senado. El nuevo artículo 76 restó ambigüedad al hacer lo anterior explícito entre las facultades exclusivas del Senado.

Hasta agosto 2008, el Congreso debía autorizar cualquier ausencia del ejecutivo del territorio nacional. Esta cláusula parecía más adecuada para evitar que presidentes decimonónicos caídos en desgracia política se fugasen del país que para un mundo globalizado. Hoy día el ejecutivo de cualquier latitud tiene una activa agenda de viajes para participar en foros internacionales de diversa índole o realizar visitas de Estado a otras naciones. Hubo dos ocasiones después de 1997 en las que el Congreso le negó al presidente dicho permiso, cancelando en diciembre 1999 una visita de Ernesto Zedillo a EE.UU., y en noviembre 2006 una de Vicente Fox a Australia. Para que la agenda internacional del presidente no fuera rehén de presiones políticas domésticas, se lo autoriza hoy para ausentarse sin permiso por menos de 7 días. Dos reformas de junio 2011 (decretos #15 y #16) afectaron el equilibrio de poderes entre la Suprema Corte y los demás poderes. En perjuicio del poder judicial, se añadió un párrafo al artículo 94 que permite a otros poderes inmiscuirse en su agenda. La nueva redacción estipula que los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las cámaras del Congreso o el Ejecutivo así lo solicite. El cambio no fue drástico, ya que la corte

está obligada a atender esos casos y de ningún modo prescribe su conducta al respecto. Pero tratándose de decisiones políticamente delicadas, la corte perdió la capacidad de aplazarlas en contra de la voluntad de otro poder. La otra reforma fue, en cambio, benéfica para la Corte, que debe pronunciarse acerca de la constitucionalidad de cualquier suspensión de garantías. Ganó así la posibilidad de impedir que los otros dos poderes suspendiesen derechos fundamentales de ciudadanos en contra de la voluntad de una mayoría de los ministros.

El apéndice lista un buen número de reformas que considero carentes de sustancia sobre el equilibrio de poderes. Algunas corresponden a cambios insustanciales incluidos en los decretos discutidos en esta sección. Siete más no fueron discutidas en virtud de dejar inalterado del equilibrio de poderes, o por tener efectos fuera del tema de este capítulo.

2.3. Balance de los cambios

¿Cómo afectó el cúmulo de reformas del periodo al equilibrio de poderes en México? No resulta nada fácil evaluar el agregado porque un cambio que resta facultades a un departamento puede ser cualitativamente más, o menos, importante que otro que le suma poderes. En aras de la síntesis, pero conciente de que la comparación entre reformas es complicada, me limitaré a sumar cambios en favor y en contra de cada poder en las categorías mayor y menor. El resumen aparece en el último renglón del cuadro 1.

Si el poder ejecutivo era ya relativamente débil en la constitución mexicana (Shugart y Carey 1992), la aritmética de la reforma claramente lo desfavoreció aún más. De ocho cambios mayores, sólo dos ayudaron al presidente frente a los otros poderes, los demás le restaron facultades constitucionales o margen de maniobra para nego-

ciar con los otros departamentos del gobierno. Los ganadores en reformas mayores fueron a todas luces los Diputados, beneficiarios de cinco cambios mientras sólo dos los desfavorecieron y uno no los afectó. El Senado quedó tablas. La Corte no resultó involucrada en seis de los cambios registrados, pero los dos restantes le dieron ganancias en temas de envergadura. Por lo que toca a las demás reformas listadas en el cuadro, el resultado final fue más homogéneo—todos ganaron con algunas reformas pero perdieron con otras. Obviamente esto no alcanza a compensar el balance del párrafo anterior por tratarse de reformas menores al equilibrio de poderes.

En resumen, el ejecutivo perdió algo de lo poco que daba la constitución, los Diputados y la Corte ganaron más de lo que ya tenían. Las reformas fueron, en este sentido, muy consistentes con la estructura de relación de poderes ya existente. La sección siguiente intentará mostrar que también fueron consistentes con el ritmo existente de reforma.

3. Un poco de perspectiva

¿Son trece cambios sustanciales, ocho de ellos mayores, muchos? ¿O son pocos para un periodo de quince años? Contestar éstas y otras preguntas sobre el reformismo constitucional en materia de equilibrio de poderes del gobierno sin mayoría requeriría una comparación cualitativa con los años de gobierno unificado. Y esto rebasa el alcance de este volumen. Para no quedar completamente a oscuras, ofrezco en esta sección un sucedáneo. Se trata de un enfoque cuantitativo de las reformas constitucionales que, a pesar de tener limitaciones, consigue arrojar cierta luz sobre la comparación.

Exploto para este fin las clasificación de artículos con y sin potencial reequilibrador de los poderes—esta sección retoma al artículo constitucional como unidad de

observación de la reforma, en vez del decreto. El procedimiento consistió en contar, a lo largo de los años, las reformas a los artículos constitucionales con dicho potencial. Desde su promulgación en febrero 1917 y hasta el 30 de agosto de 2012, 203 decretos de reforma han sido publicados en el Diario Oficial, alterando 523 artículos individuales.¹⁰ De los artículos reformados, 305, o casi tres quintas partes, pertenecen a la categoría con potencial. Desde la LVII Legislatura han sido 144 los artículos reformados, 80 de ellos con potencial, o poco más de la mitad.

Fiel a Aristóteles, es debido reconocer que no todo potencial culmina en el acto. El conteo que propongo ofrece un indicador maximalista, un “techo” de posibles cambios al equilibrio de poderes. Sería preferible uno minimalista o piso, pero no he encontrado modo de elaborarlo económicamente. El que un artículo con potencial haya sido reformado no permite concluir que, de hecho, la relación entre los poderes del gobierno se haya visto afectada. Dada la extensión de muchas disposiciones constitucionales, es fácil modificar largos párrafos o numerosos incisos y numerales de un artículo sin tocar sustancialmente la relación entre poderes. Afortunadamente, el análisis cualitativo de la sección 2 permite dar una idea del nivel alcanzado, desde 1997, por debajo de este techo. De sesenta y nueve reformas a artículos con potencial (el techo), cuarenta y siete versaron sobre la estructura de equilibrio de poderes, aunque sólo dieciséis (listados en el cuadro 1) fueron sustanciales. *Grosso modo*, treinta y tres por ciento de reformas a artículos con potencial terminó afectando significativamente el equilibrio de poderes en México en años recientes. Estipularé una suerte de regla de la tercera parte cuya regularidad en años previos a 1997 quedará por comprobarse. Echaré ahora una mirada a la actividad reformadora bajo el supuesto de que la regla de la tercera parte ha operado de manera constante, de forma que la frecuencia temporal de reformas a artículos con potencial antes y después del advenimiento del

¹⁰Los datos son del Instituto de Investigaciones Jurídicas (2012). El conteo excluye las fe de erratas.

gobierno sin mayoría resulten comparables.

El diagrama 2 ofrece una mirada gráfica a dicha actividad, legislatura por legislatura, desde la promulgación de la carta magna. Las barras horizontales reportan el número de artículos reformados por cada legislatura desde la XXVIII, distinguiendo aquéllos con potencial reequilibrador de poderes (negro) de los demás (gris). Es patente que el ritmo de reformas con potencial se aceleró, paulatina pero sostenidamente, a partir de los años 1960. Aplicando la ley de la tercera parte, obtendríamos una y dos tercios reformas sustanciales en materia de equilibrio del poder por legislatura en esa década, casi siete en los años 1970, ocho en los 1980, diez en los 1990 hasta el advenimiento del gobierno sin mayoría. Nótese que, aunque se abrió un hueco en la actividad reformadora con la pérdida de mayorías en el Congreso—y en décadas anteriores son también visibles huecos importantes—la actividad reformadora no se desplomó drástica y permanentemente como se desprende de mucha evidencia anecdótica desde 1997. Los quince años de gobierno sin mayoría produjeron un ritmo de reforma indistinguible del de los últimos años de gobiernos con mayoría.

El diagrama 3 refrenda esta conclusión, centrando la atención solamente en las reformas a artículos con potencial, pero distinguiendo las que se hicieron antes y desde el advenimiento del gobierno sin mayoría. Es muy notable que cuarenta y uno de sesenta y dos artículos con potencial sufrieron menos reformas en el periodo desde la LVII Legislatura que antes, las dos terceras partes. Un bloque importante de éstos se ubica entre los artículos 50 y 60, donde se define la estructura fundamental del Congreso. Otra cuarta parte (quince artículos) de hecho sufrió tantos o más cambios desde la LVII que hasta la LVI, un periodo seis veces más corto. Y si multiplicamos la frecuencia de reformas desde la LVII por seis para equilibrar la duración de los periodos, treinta y cinco artículos, más de la mitad, tuvieron una incidencia de reformas más elevada desde el gobierno sin mayoría que antes.

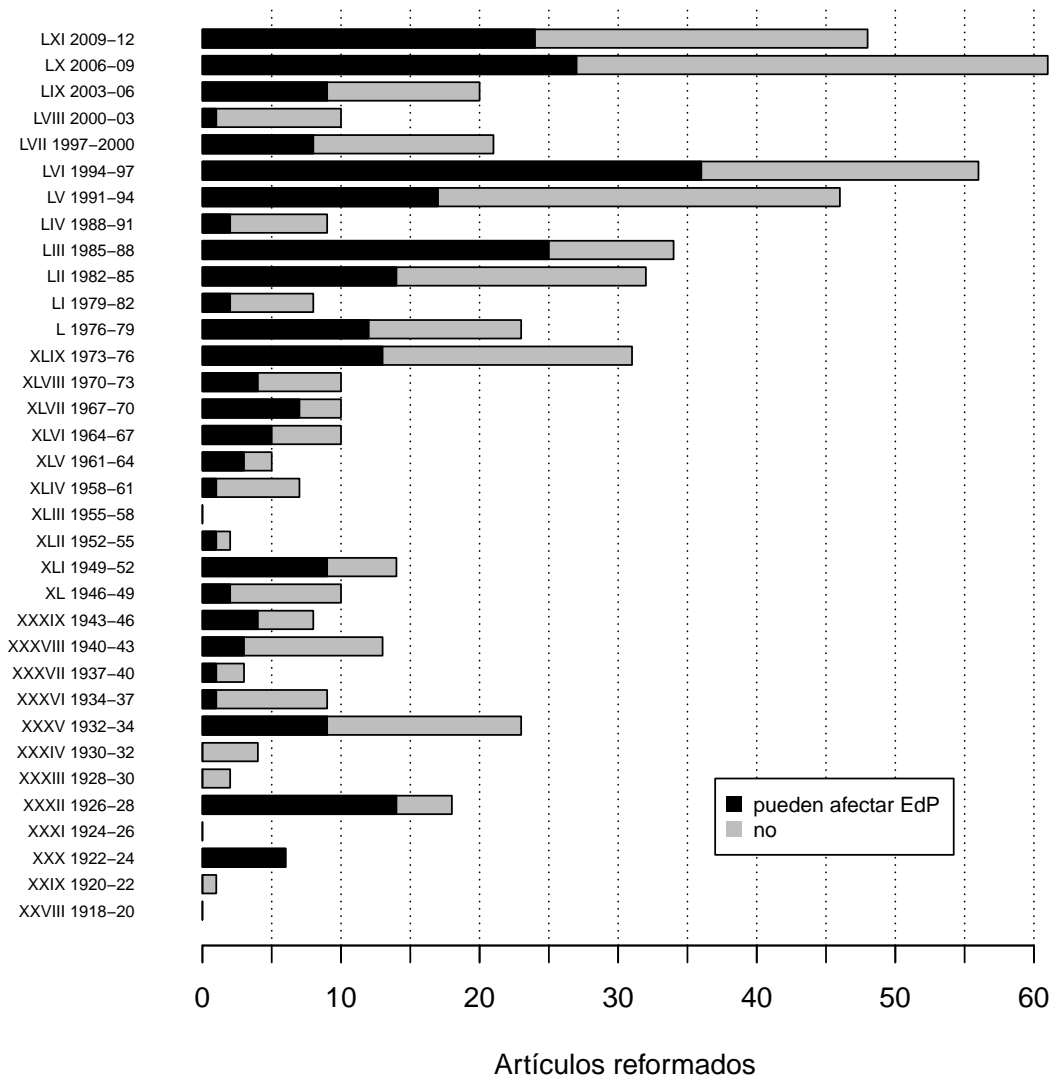


Figura 2: *Reforma constitucional por legislatura*. Cada barra horizontal distingue reformas a artículos con y sin potencial para afectar el equilibrio de poderes (EdP). Un artículo constitucional se contabiliza tantas veces en una barra como fue reformado a lo largo de la misma legislatura. *Fuente:* preparado con información del Instituto de Investigaciones Jurídicas (2012).

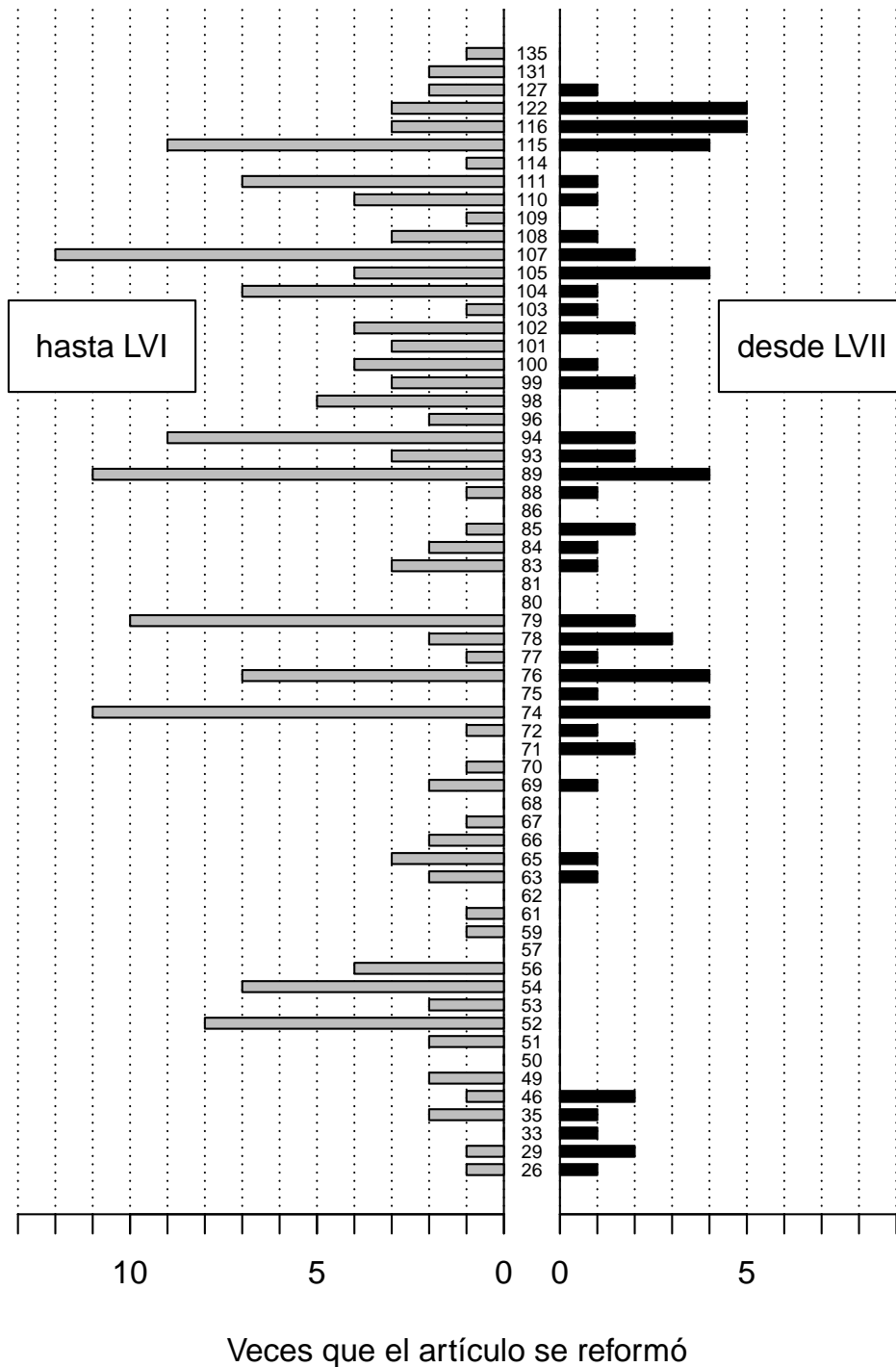


Figura 3: *Reformas antes y después del gobierno sin mayoría.* El eje vertical lista los artículos constitucionales con potencial para afectar el equilibrio de poderes. El lado izquierdo contabiliza reformas hasta la LVI legislatura inclusive (1994–97), el derecho a partir de la LVII legislatura inclusive (1997–2000). *Fuente:* vea el diagrama 2.

En resumen, aunque con sus limitaciones, la perspectiva numérica permite concluir que, si bien han sido relativamente pocos los cambios sustanciales en materia de relación entre poderes desde 1997, no fueron más numerosos en el pasado. En lo que respecta a la estructura institucional fundamental del gobierno mexicano hemos sido siempre relativamente conservadores. El inmovilismo en materia de equilibrio de poderes no es producto del gobierno sin mayoría.

4. Conclusión

El análisis cualitativo de diecisiete reformas constitucionales que reajustaron el equilibrio relativo de los poderes llevado a cabo en este capítulo arrojó que, artículo enmendado por artículo enmendado, fueron sólo uno de cada cinco los que tuvieron efectos sustanciales. En balance, los Diputados ganaron facultades y margen de negociación a expensas del Ejecutivo. Y una comparación del ritmo de reforma a los artículos con potencial reequilibrador de los poderes federales antes y después de la inauguración del gobierno sin mayoría en 1997 da pie para concluir que el marcadamente lento ritmo de reforma constitucional en la materia del capítulo no es, ni remotamente, una novedad en México. La estructura institucional fundamental del gobierno mexicano ha sido sorprendentemente robusta desde el fin de la fase armada de la Revolución Mexicana.

Centrar la atención en cambios constitucionales adoptados, como lo hace este capítulo en particular, y el volumen en lo general, deja de lado ámbitos en los que ocurrieron reequilibrios de poder importantes. No me refiero tanto a cambios en legislación secundaria que, seguramente, tuvo impactos importantes. Éstos pueden ser fácilmente revertidos por un partido mayoritario. Una laguna más importante, que realmente limita el alcance de las conclusiones que he esbozado, es no analizar la

jurisprudencia producida por fallos de la Suprema Corte en el periodo. La facultad de revisión constitucional que le otorgó a la Corte la reforma de 1995 le ha permitido a los jueces, en los hechos, afectar importantemente la relación entre los poderes. Un cambio de muy grande envergadura—mayor que cualquiera de los narrados arriba—ocurrió en mayo de 2005 cuando la Corte resolvió una controversia constitucional entre la oposición mayoritaria en la Cámara de Diputados y el Ejecutivo, afirmando la facultad presidencial de vetar el presupuesto de egresos de la federación. Éste, y otros cambios producidos por fallos de la corte, deberán cobrar papel protagónico en la agenda futura de investigación sobre equilibrio de poderes.

Apéndice: Reformas insustanciales para el equilibrio

Los decretos con numeral seguido de un asterisco incluyeron reformas a artículos listados, con idéntico numeral, en el cuadro 1. Los artículos que aquí aparecen no afectaron sustancialmente el equilibrio de poderes. Las siete reformas mencionadas en la parte C de dicho cuadro se obtienen descontando los nueve decretos con asterisco de los dieciséis listados aquí.

#	Fecha	Art.	Materia
1*	11jun1999	94	La Judicatura, que art. 100 supedita a SCJN, no se lista más
		107	Cambio semántico sobre la atracción de amparos por la SCJN
2*	30jul1999	78	Incorpora el viejo art. 79; éste ahora trata de fiscalización
3	13sep1999	102	Facultades de la CNDH
4	5abr2004	89	Facultad Congreso: legislar sobre seguridad nacional (federalismo)
6	2ago2004	65	Aumenta duración del segundo periodo ordinario de sesiones
7*	8dic2005	46	Conforme al nuevo art. 76, cambia Congreso por Senado
8	7abr2006	26	Crea sistema nacional de info. estad. y geog.
9	14sep2006	105	Facultad CNDH: iniciar algunas acciones de inconstitucionalidad
10*	12feb2007	89	Explicita que Ejec. puede proponer modificar tratados al Senado
11	13nov2007	85	Reforma electoral
		108	Reforma electoral
		116	Reforma electoral
		122	Reforma electoral
12*	7may2008	79	Excepto participaciones, ASF fiscaliza \$ federales admin. por otros entes
		116	Cuenta pública de estados (federalismo)
		122	Cuenta pública del DF (federalismo)
13	15ago2008	69	Informe presidencial anual por escrito, sin obligación de asistir
		93	Congreso puede convocar Srios. de Edo. para responder interpelaciones
15*	6jun2011	103	Procedimiento judicial
		104	Procedimiento judicial
		107	Procedimiento judicial
16*	10jun2011	33	Garantías de extranjeros
		89	En pol. exterior, el Ejec. observará principios como la no intervención
		102	Senado puede llamar servidor a explicar negativa a recomendación de CNDH
		105	Cambios en la facultad de la CNDH de iniciar acciones de inconstitucionalidad
17*	17ago2011	71	Procedimiento legislativo en ley orgánica (antes en reglamento)
		78	Comisión Permanente también recibe observaciones del Ejecutivo
18*	9ago2012	78	Homologa texto con reformas a arts. 76 y 84
		83	Homologa texto con reformas al art. 84
		84	Aclara procedimiento en caso de falta absoluta de presidente
		85	Aclara procedimiento en caso de falta absoluta de presidente
		89	Homologa texto con reformas al art. 76
		116	Iniciativa popular debe legislarse en estados (federalismo)
		122	Máximo ocho puntos de sobrerrepresentación en ALDF

Referencias

- Alemán, Eduardo y Thomas Schwartz. 2006. "Presidential vetoes in Latin American constitutions." *Journal of Theoretical Politics* 18(1):98–120.
- Altman, David. 2010. *Direct democracy worldwide*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Baldez, Lisa y John M. Carey. 1999. "Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution." *American Journal of Political Science* 43(1):29–55.

- Cameron, Charles M. 2000. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Casar, María Amparo. 2010. “El equilibrio de poderes entre presidente y congreso.” In *Debatiendo la Reforma Política: Claves del cambio constitucional en México*, coord. Gabriel L. Negretto. México D.F.: CIDE.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. 2001. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In *Presidents, Parliaments, and Policy*, coord. Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dworak, Fernando F., ed. 2003. *El legislador a examen: El debate sobre la reelección legislativa en México*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas. 2008. “Partisanship in Non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute.” *Electoral Studies* 27(2):257–71.
- Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas. 2009. “IFE: la casa de la partidocracia.” *Nexos* 376 (febrero):124–7.
- Gerber, Elisabeth R. 1996. “Legislative Responses to the Threat of Popular Initiatives.” *American Journal of Political Science* 40(1):99–128.
- Gerber, Elisabeth R., Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins y D. Roderick Kiewiet. 2000. *Stealing the initiative: how state government responds to direct democracy*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés. 2001. *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva comparada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Ensayos jurídicos no. 2 México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2012. “Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Universidad Nacional Autónoma de México <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/> (visitado 1 de octubre de 2012).
- Kiewiet, D. Roderick y Mathew D. McCubbins. 1988. “Presidential Influence on Congressional Appropriations.” *American Journal of Political Science* 32:713–36.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

- Londregan, John B. 2000. *Legislative Institutions and Ideology in Chile's Democratic Transition*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Madison, James. 2001. El Federalista, LI. In *El Federalista: A. Hamilton, J. Madison y J. Jay*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica pp. 219–23.
- Márquez, Javier y F. Javier Aparicio. 2010. “Un modelo Monte Carlo para la Cámara de Diputados en México.” *Política y Gobierno* 17(2):351–79.
- Oleszek, Walter J. 2001. *Congressional Procedures and the Policy Process*. 5th ed. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Sánchez, Arianna, Beatriz Magaloni y Eric Magar. 2011. Legalista vs. interpretativista: La Suprema Corte y la transición democrática en México. In *Tribunales constitucionales de América Latina*, coord. Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa. México D.F.: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis pp. 317–69.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Tena Ramírez, Felipe. 1949. *Derecho constitucional mexicano*. México D.F.: Porrúa.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Watson, Richard A. 1993. *Presidential Vetoes and Public Policy*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Weldon, Jeffrey A. 2002a. Las fuentes políticas del presidencialismo en México. In *Presidencialismo y democracia en América Latina*, coord. Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart. México DF: Paidós pp. 175–211.
- Weldon, Jeffrey A. 2002b. The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico. In *Legislative Politics in Latin America*, coord. Scott Morgenstern y Benito Nacif. Nueva York: Cambridge University Press pp. 377–410.