

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS, A.C.



GOBIERNO DIVIDIDO, ALINEACIÓN VERTICAL
PARTIDISTA Y REFORMAS CONSTITUCIONALES:
UNA PERSPECTIVA FEDERALISTA

TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES

PRESENTA
DIANA ARCELIA GUADALUPE MEJÍA ROMO

DIRECTOR DE TESINA: DR. PABLO MIJANGOS Y
GONZÁLEZ

CIUDAD DE MÉXICO

AGOSTO 2019

Índice

Introducción.....	1
El proceso de reforma constitucional en México	3
Resumen de literatura	19
Argumento	24
Hipótesis.....	27
Datos.....	29
Resultados.....	37
Referencias	59

Este trabajo analiza los efectos de la alineación vertical partidista entre los gobiernos estatales y federales en la aprobación de reformas constitucionales. Hasta ahora, muchos de los trabajos académicos en materia de análisis político de las reformas constitucionales se han enfocado en estudiar los efectos del gobierno dividido en la facilidad de aprobación de reformas. Por ejemplo, Amparo Casar e Ignacio Marván han estudiado los efectos del gobierno dividido en el número de reformas constitucionales aprobadas mediante el análisis de la composición de las cámaras legislativas y la pertenencia partidista del Ejecutivo. De esta manera, encuentran que el pluralismo político en las cámaras legislativas no disminuyó el número de reformas aprobadas.¹ Sin embargo, no se han estudiado los efectos de la *alineación partidista* —entre el presidente y los gobernadores— y del *gobierno unificado* —pertenencia al mismo partido entre el gobernador y la mayoría del congreso local— en el proceso de reforma constitucional. El presente trabajo contribuye a la literatura existente al estudiar el impacto que tiene la *alineación partidista* entre el presidente y los gobernadores, y el *gobierno unificado* en el proceso de reforma constitucional. El análisis conjuga el tema del federalismo y el proceso de reforma constitucional, para

¹ Ignacio Marván y María Amparo Casar, *Gobernar sin Mayorías* (Ciudad de México: Taurus, 2014), 32.

concluir que tanto el gobierno dividido como la alineación vertical partidista son importantes para explicar el tiempo que tardan las reformas constitucionales en ser aprobadas.

A raíz de los estudios anteriormente realizados sobre la fortaleza del congreso y su capacidad de hacer frente a las atribuciones que progresivamente ha adquirido el presidente, es pertinente analizar la fortaleza de los congresos locales en el proceso de reforma de la Constitución. La manera en la que este trabajo mide la fortaleza de los congresos locales es la capacidad que tienen de retrasar la aprobación de las reformas. La lógica detrás de esto es que el tiempo puede representar el número de acuerdos que se negocian previos a la votación del proyecto de reforma.

Para realizar esta investigación, se utilizará una base de datos propia con las reformas constitucionales aprobadas desde el año 2000 al 2017. La razón por la cual se escoge ese intervalo de tiempo es la disponibilidad de la información sobre las declaratorias de reformas constitucionales, y porque corresponde a las legislaturas conformadas después de 1997, año en que comienza el gobierno dividido en el Congreso Federal. Esta base también incluye la afiliación partidista de los gobernadores de cada una de las entidades federativas, el partido al que pertenece la mayoría de los legisladores locales de cada estado, el partido al que pertenece el presidente, el total

de las transferencias de la federación a las entidades por cápita, el número de homicidios por cada cien mil habitantes en cada estado, y el PIB per cápita de cada entidad por cada año.

El argumento detrás de esta investigación es que la fortaleza de las legislaturas estatales —medida por el tiempo que tarda una reforma en ser aprobada— se ve significativamente afectada por la *alineación vertical partidista* y el *gobierno unificado*. Pese a la autonomía que han conquistado los gobiernos locales durante los últimos 20 años, siguen necesitando del apoyo federal en muchos rubros fundamentales. La hipótesis principal es que el tiempo que tardan las reformas constitucionales en ser aprobadas será menor cuando existe alineación vertical partidista entre el presidente y los gobernadores, y cuando el gobernador y la mayoría de los legisladores de los congresos locales pertenecen al mismo partido.

El proceso de reforma constitucional en México

En 1824, México abandonó el sistema monárquico y adoptó un gobierno republicano federal, de acuerdo con el artículo 5° del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de ese mismo

año.² En ese mismo año fue promulgada una Constitución que materializó los principios del Acta constituyente replicando el sistema de gobierno republicano y federal. Este documento estableció, en sus artículos 166 al 171, un procedimiento de reforma particularmente complejo en el que los estados de la República podían participar, aunque de una forma meramente testimonial: 1) no podían oponerse a los cambios constitucionales, 2) si querían hacer observaciones sobre alguno de los preceptos de la Constitución éstas tenían que ser calificadas por el Congreso para determinar si merecían sujetarse a deliberación por la siguiente composición del Congreso, y 3) no tenían ninguna injerencia en el proceso de discusión y aprobación.³ Una década después, México se

² Acta Constitutiva de la Federación Mexicana:

Art. 5.º La nación adopta para su gobierno la forma de republica representativa popular federal.

³ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

Art. 166. Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la [sic] acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

Art. 167. El congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.

Art. 168. El congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el Congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.

convirtió en una República de carácter centralista con la adopción de las Siete Leyes Constitucionales de 1836. En estos documentos los gobiernos subnacionales perdieron el poco protagonismo que tenían en los procesos de reforma constitucional al ser convertidas en departamentos sujetos al Gobierno general conforme a la Sexta Ley⁴. De este modo, las modificaciones a estas leyes eran competencia del Poder Ejecutivo, del Congreso General y del Supremo Poder Conservador. Sin embargo, la vigencia de estas leyes fue efímera, pues, en 1842, modificó fuertemente la estructura institucional generada por las Siete Leyes de 1836, (por ejemplo, uno de los cambios más relevantes fue la desaparición del Supremo Poder Conservador); sin embargo, dio continuidad al régimen centralista en el que los departamentos seguían subordinados al Gobierno central y no tenían injerencia en las modificaciones del texto constitucional.⁵ A

⁴ Ley Sexta. Sobre la división y organización territorial. División del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos:

Art. 1. La República se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en Partidos.

Art. 4. El gobierno interior de los Departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.

⁵ Bases de Organización Política de la República Mexicana:

Art. 202.- En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas Bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de

pesar de estos cambios, esta Constitución duró menos que la anterior, pues en 1846 se publicó un Decreto firmado por el general Mariano Salas en el que se ordenaba el restablecimiento de la Constitución de 1824, lo que suponía el regreso al sistema federal.⁶

Nuevamente, en 1856 se convocó a un nuevo Congreso constituyente con la finalidad de emitir una nueva Constitución que permitiera perfeccionar los principios y postulados establecidos en 1824. En este Congreso se suscitaron múltiples debates y en uno de ellos se abordó el del procedimiento de reforma constitucional.

La primera aproximación a este asunto ocurrió en la sesión del 18 de noviembre de 1856, en la que se desechó la propuesta original que establecía que primero el Congreso debía aprobar los artículos que iban a ser reformados por dos terceras partes de los miembros presentes. Después, el acuerdo de aprobación sobre la posibilidad reformar dichos preceptos debía ser publicado en los principales periódicos tres meses antes de la elección del próximo Congreso; subsecuentemente los electores, a través de los representantes electos al Congreso,

dos tercios de votos en las dos Cámaras. El Ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del art. 87.

⁶ Paoli Bolio, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, (Ciudad de México: IJ-UNAM, 2016), p. 129.

manifestarían su rechazo o aprobación. Posteriormente una vez formuladas las reformas y aprobadas por el Congreso, éstas serían sometidas a elección popular las cuales debían ser aprobadas por una mayoría absoluta; de ser así, el Poder Ejecutivo procedería a su sanción.⁷ Las críticas provinieron de los diputados Villalobos, Moreno y Zarco quienes aseguraron que este proceso era muy lento y confundía la democracia pura y el sistema representativo. Por estas razones la comisión redactora no defendió la propuesta y solicitó retirar el artículo.⁸

En la sesión del 25 de noviembre de 1856 se discutió un nuevo intento en el que se intentó simplificar el proceso de reforma estableciendo que las modificaciones necesitaban ser votadas por dos tercios del Congreso y aceptada por la mayoría de los electores al designar a los diputados del Congreso

⁷ “Artículo 125. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere: que un Congreso, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votase a favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución”. Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, (Ciudad de México: Colegio de México, 1956), p. 765

⁸ Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, 765.

siguiente, el cual tendría la obligación de decretar el resultado.⁹ Sin embargo, la propuesta volvió a ser rechazada por diversos diputados, principalmente por Francisco Zarco quien consideró que en la nueva redacción prevalecía la confusión entre democracia directa y el sistema representativo. Su objeción consistía en que consideraba innecesario someter las reformas al voto de los gobernados pues presuponía que la inteligencia de ellos era superior a la del pueblo.¹⁰

Este debate sobre someter a elección popular las reformas constitucionales abrió la posibilidad de que las entidades federativas participaran en este proceso, lo cual no había sido siquiera explorado como alternativa pese al restablecimiento del sistema federal. En la sesión del 26 de noviembre de 1856 continuó la discusión y, ante los obstáculos para llegar a un acuerdo, el diputado Guillermo Prieto apuntó que las reformas constitucionales debían someterse al voto de las legislaturas, quienes representaban verdaderamente a los estados.¹¹ Siguiendo esta sugerencia, la comisión desechó la segunda propuesta y presentó una nueva en la que establecía que las

⁹ Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, 786.

¹⁰ Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, 786.

¹¹ Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, 793 (énfasis agregado).

reformas o adiciones constitucionales debían ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.¹² Posteriormente, esta propuesta fue aprobada por el Congreso constituyente y permaneció intacta durante el periodo de vigencia de esta Constitución. Finalmente, el Congreso constituyente de 1917, contrario a lo que sucedió en 1856, no abordó el tema de la reforma constitucional ni discutió si el procedimiento adoptado 60 años antes era adecuado: sólo se limitó a adoptar el mismo precepto el cual quedó plasmado en el numeral 135. Este artículo permaneció intacto hasta 1966 cuando fue reformado para que la Comisión permanente llevara a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales¹³ y desde entonces sólo ha sido reformado una vez para incorporar a la Ciudad de México a las entidades una de las entidades que deben ser consultadas en el cómputo.¹⁴

El análisis presentado en este apartado permite observar que la participación de las entidades federativas en el proceso de reforma constitucional no ha sido considerada como un

¹² Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, 795 (énfasis agregado).

¹³ Diario Oficial de la Federación, Decreto que reforma y adiciona los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución General de la República, publicado el 25 de octubre de 1966.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado el 29 de enero de 2016.

elemento esencial del federalismo mexicano. De hecho, su intervención surgió como un remedio para subsanar un debate de otra índole que, en principio, no estaba relacionado con la representación de las entidades federativas en las modificaciones constitucionales. El hecho de que el congreso constituyente no haya discutido este tema pone en evidencia que la Constitución de 1917 no buscó generar un pacto federal en el que se reflejaran consensos entre los intereses de los estados y de la Federación. A lo largo del siglo XX, las reformas constitucionales propuestas por el Ejecutivo no encontraron ningún tipo de contrapeso ni en el Congreso ni en las entidades federativas. En los años de 1935, 1937 y 1941, todas las iniciativas de ley enviadas por el Presidente fueron aprobadas por unanimidad por el congreso, y de 1943 a 1961 el 77% de las reformas del Ejecutivo fueron aprobadas por unanimidad.¹⁵ De acuerdo con María Amparo Casar, este fenómeno se debió a que el Ejecutivo tenía asegurado el apoyo de grandes contingentes de legisladores en el Congreso que tenían como consigna operar aliados o agentes permanentes del Presidente, y no como un contrapeso institucional. Esto se debe a que las carreras políticas de los legisladores eran frágiles, al no existir la posibilidad de ser reelectos, por lo que

¹⁵ María Amparo Casar, *Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México*, Política y Gobierno, vol. VI, núm. 1 (primer semestre de 1999), 88.

dependían del respeto irrestricto a la disciplina del partido y, consecuentemente en satisfacer los intereses del ejecutivo.¹⁶ Todos estos factores contribuyeron al fortalecimiento excesivo del Presidente frente al Congreso.¹⁷

Este arreglo informal cambió cuando, en 1997, el PRI perdió la mayoría en el Congreso. Esta situación provocó que la aprobación de reformas ocurriera gracias a una serie de alianzas entre el PRI y los partidos de oposición.¹⁸ El PRI perdió por primera vez la presidencia 3 años más tarde, y la pluralidad de fuerzas políticas se replicó en las entidades federativas, por lo que resultaría lógico pensar que el proceso de reforma constitucional encontraría más obstáculos a nivel federal y local; sin embargo, esto no ha sido así.

De acuerdo con un trabajo realizado por Viridiana Ríos se tiene que el presidente que más reformas ha aprobado es Felipe Calderón (110), a quien le sigue Ernesto Zedillo (77) y Miguel de la Madrid (66).¹⁹ Por lo que es posible afirmar que la alternancia no sólo no ha frenado el motor de la actividad legislativa en materia de reformas constitucionales, sino que lo ha impulsado. Para ilustrar la frecuencia con la que se reforma

¹⁶ *Ibíd.*, 92

¹⁷ *Ibíd.*, 93

¹⁸ *Ibíd.*, 103

¹⁹ Viridiana Ríos, “Rarezas Constitucionales”, *Nexos* (febrero, 2014).

la Constitución, en los primeros 2 años de la presidencia de Enrique Peña Nieto se aprobaron 21 reformas constitucionales. En otros términos, en 2 años de gobierno Peña Nieto logró reformar la Constitución más ocasiones que el 56% de los presidentes que le precedieron.²⁰

Asimismo, desde el año 2000 por el Congreso de la Unión ha aprobado 92 reformas constitucionales y en ninguna de ellas las entidades federativas han impedido su entrada en vigor. En todas ellas se logró la aprobación de la mitad de las legislaturas locales requeridas por el artículo 135 constitucional. Este dato hay que contrastarlo con el número de reformas que se han hecho al artículo 73 constitucional, el cual establece cuáles son las facultades del Congreso de la Unión y, consecuentemente, a las que las entidades federativas renuncian en favor de la Federación.²¹ En lo que va del siglo XXI, este artículo ha sido reformado en aspectos sustanciales²² 34 ocasiones y en cada una de ellas la Federación ha tomado atribuciones que no le

²⁰ Viridiana Ríos, “Rarezas Constitucionales”, *Nexos* (febrero, 2014).

²¹ El artículo 124 constitucional establece que las facultades que no están expresamente concedidas por a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Esto quiere decir que cada reforma constitucional al artículo 73 representa una reducción en la esfera de atribuciones de las entidades federativas.

²² Se hace esta distinción porque el 29 de enero de 2016 se aprobó la reforma constitucional que modificó el régimen político del Distrito Federal. Esto provocó que la redacción de muchos artículos de la Constitución tuviera que ser actualizada a este nuevo régimen, sin que esto significara un cambio en el sentido del artículo.

habían sido concedidas inicialmente y que, en principio, le correspondían a los Estados. Esta reducción en las capacidades de las entidades federativas no encontró oposición en las legislaturas locales a pesar de la relevancia de las materias que se estaban “federalizando”: educación, seguridad pública, organización e implementación de comicios para la elección de servidores públicos locales, protección de datos personales, acceso a la información, combate a la corrupción, sistemas para fincar responsabilidades administrativas, responsabilidad hacendaria, contabilidad gubernamental, etc. Incluso, cedieron la facultad para que el Congreso determinara los procedimientos para que las entidades y municipios pudieran adquirir deuda pública. Este trabajo no persigue analizar los beneficios o perjuicios de este proceso de centralización, sino evidenciar que la formación de consensos entre los 2 niveles de gobierno no es una tarea difícil en México, aunque ello signifique subordinar al régimen local al federal.

Durante más setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la definición del presupuesto de egresos estaba a cargo del Ejecutivo, y, a partir de 1997, está bajo control de un congreso sumamente dividido.²³ En teoría, la variedad de partidos dentro del

²³ Gabriel Negretto, *Confronting Pluralism: Constitutional Reform in Mexico after Fox*, *Política y Gobierno*, núm. 181 (febrero 2006): 15

congreso abre la posibilidad de que diferentes intereses interfieran en la capacidad del presidente de controlar la agenda y forzar la aprobación de reformas. Sin embargo, el congreso no goza de total libertad legislativa, como menciona María Amparo Casar, “el congreso se encuentra limitado en su accionar ante el ejecutivo”²⁴ , pues el ejecutivo está constitucionalmente facultado para proponer iniciativas de ley, frenar iniciativas mediante su poder de veto, y legislar mediante su capacidad reglamentaria.

Históricamente, las iniciativas de reforma constitucional propuestas por el presidente han pasado casi por unanimidad en el congreso: en 1935, 1937 y 1941, todas las iniciativas de ley enviadas por el ejecutivo fueron aprobadas por unanimidad por el congreso, y de 1943-1961 el 77% de las reformas del ejecutivo fueron aprobadas por unanimidad.²⁵ Casar explica este fenómeno a partir de dos factores que otorgan ventajas al ejecutivo y propician la debilidad del congreso:

- a) El ejecutivo se ha asegurado para sí mismo, el apoyo de grandes contingentes de legisladores y,

²⁴

²⁵ María Amparo Casar, *Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México*, Política y Gobierno, vol. VI, núm.1 (primer semestre de 1999), 88.

b) Ha hecho que el interés de los legisladores reside en actuar no como un contrapeso del ejecutivo, sino, antes bien, como un aliado o agente permanente de este último.

[...] Una vez electos, se ha asegurado la lealtad de los miembros del poder legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacen que el interés de los legisladores resida en satisfacer los intereses del ejecutivo.²⁶

Asimismo, menciona que la disciplina de partido dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la coincidencia de que el ejecutivo sea presidente del partido, y la no reelección, fueron factores que contribuyeron al excesivo fortalecimiento del presidente frente al congreso.²⁷ Este panorama de asimetría de poder entre el presidente y el congreso es bastante evidente durante la era del PRI. Fue hasta 1997 cuando el PRI obtuvo únicamente 239 escaños y la oposición 261. Esto se vio claramente reflejado en los esfuerzos del ejecutivo por hacer frente a un congreso dividido.

Carlos Salinas de Gortari, se vio obligado a posponer la presentación de una iniciativa de reforma constitucional,

²⁶ María Amparo Casar, *Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México*, 92

²⁷ María Amparo Casar, *Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México*, 93

para evitar que el congreso la rechazara. Ernesto Zedillo tuvo que modificar iniciativas de ley (privatización de la industria petroquímica y la modificación del sistema de pensiones del país) para conseguir que fueran aprobadas por el congreso.²⁸ La aprobación de reformas, durante los años inmediatos a la división dentro del congreso, se debió gracias a una serie de alianzas entre el PRI y partidos de oposición.²⁹ Sin embargo, el PRI se ha esforzado por mantener el régimen de disciplina dentro del partido, con el fin de garantizar la aprobación de reformas originadas por el partido, especialmente aquellas propuestas por el presidente. Casar afirma que algunos mecanismos que han garantizado la disciplina de partido en relación con el presidente son, por ejemplo: 1) el carácter semicompetitivo del sistema, y 2) el control histórico que ha tenido el ejecutivo en la selección de candidatos a cargos administrativos y de elección popular.³⁰

De esta manera, para que un militante del PRI pueda ocupar algún cargo público, debe tener la aprobación no sólo del Comité Ejecutivo Nacional, sino también del presidente. En el caso de los gobernadores, “casi un tercio de los gobernadores

²⁸ María Amparo Casar, *Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México*, 103

²⁹ María Amparo Casar, *Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México*, 103

³⁰ María Amparo Casar, *Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México*, 110

había trabajado con Salinas en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPS) y en la Secretaría de Programación y Presupuesto antes de 1988, y tenían lazos personales estrechos con él”.³¹

De acuerdo con el trabajo realizado por Viridiana Ríos sobre rarezas constitucionales, el presidente que más reformas ha aprobado es Felipe Calderón (110), a quien le sigue Ernesto Zedillo (77) y Miguel de la Madrid (66).³² Por lo que es posible afirmar que las reformas constitucionales son parte de las agendas de los presidentes y que la alternancia no sólo no ha frenado el motor de la actividad legislativa en materia de reformas constitucionales, sino que lo ha impulsado. Para ilustrar la frecuencia con la que se reforma la Constitución, el presidente Enrique Peña Nieto, en los primeros dos años de su presidencia, aprobó 21 reformas constitucionales; es decir, la ha reformado más de lo que el 56% de los presidentes la han reformado en todo su sexenio.³³ Otro dato importante es que los años con mayor número de reformas constitucionales han sido 1993, 1994 y 2011, con 31 reformas aprobadas por año (la mayoría de las reformas se enfocan en legislar sobre temas de derechos humanos). El artículo 73 ha sido reformado 69

³¹ María Amparo Casar, *Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México*, 115

³² Viridiana Ríos, “Rarezas Constitucionales”, *Nexos* (febrero, 2014).

³³ Viridiana Ríos, “Rarezas Constitucionales”, *Nexos* (febrero, 2014).

veces (más de una vez cada año y medio), el artículo 123 se cambia en promedio cada tres años, y el artículo 27 cada cuatro años.³⁴

Comparativamente, en un índice de 0 a 10, los expertos dan a México una calificación de 7 en nivel de dificultad para reformar la constitución: en México se requiere satisfacer tres condiciones para aprobar una reforma y en América Latina, en promedio, el procedimiento requiere pasar dos vetos y la aprobación por mayoría calificada.³⁵ Que la constitución cambie tanto en tampoco tiempo bien puede indicar que la formación de consensos no es una tarea difícil en México, o bien, que el proceso de reforma es un instrumento para generar compromisos políticos. De cualquier manera, esta investigación da luz sobre la complejidad y singularidad presentes en los procesos políticos de México.

Resumen de literatura

El tema sobre la viabilidad de la aprobación de las reformas constitucionales en México es un tema que ya ha sido

³⁴ El artículo 73 establece cuales son las facultades del Congreso Federal, esto es relevante porque tiene que ser analizado en relación con el artículo 124 constitucional, puesto que este último establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”. Por tanto, entre mayor el número de reformas que aumenten el contenido del artículo 73, significa una disminución de atribuciones en las funciones de los estados.

³⁵ Viridiana Ríos, “Rarezas Constitucionales”, *Nexos* (febrero, 2014).

estudiado por Ignacio Marván y María Amparo Casar, quienes estudiaron el efecto que tiene el gobierno dividido en el proceso de reforma constitucional. La variable dependiente de su estudio es el número de reformas constitucionales aprobadas; la variable independiente es el gobierno dividido —la correspondencia entre el partido mayoritario en las cámaras legislativa y el partido del presidente—. La hipótesis principal de su trabajo es que es razonable suponer que después de 1997, cuando el PRI pierde la mayoría en el congreso, el número de reformas disminuiría considerablemente, debido a la parálisis legislativa que implica un congreso dividido. Para probar su hipótesis, estudiaron las reformas promulgadas entre 1997 y 2012, y encontraron que el gobierno dividido no supone parálisis legislativa en la aprobación de reformas constitucionales, ya que el número de reformas constitucionales no sólo no ha disminuido, sino que ha aumentado en los últimos 15 años:

Número de decretos de reforma constitucional y de artículos reformados, 1982-1997 vs. 1997-2012

Periodo	Decretos	Artículos
1982-1997	39	175
1997-2012	69	163

Ilustración 1 Fuente: cuadro 3, Ignacio Marván y María Amparo Casar (coordinadores), Gobernar sin Mayorías, Ciudad de México: Santillana Ediciones Generales, S.A. de C.V., 2014, página 35.

Los autores también analizan el porcentaje de asientos en la cámara de diputados de las legislaturas LVII-LXI, correspondiente a los años 1997-2012, con el objetivo de cuestionar la tesis de que el pluralismo de partidos en el congreso ha sido causante de la parálisis legislativa en torno al proceso de aprobación de reformas constitucionales. Ellos encuentran que “de 1982 a 1997 se presentaron en la Cámara de Diputados un total de 1,671 iniciativas de ley, esto es, un promedio de 111 por año. En contraste, entre 1997 y 2012 se presentaron 11,388, un promedio de 759 al año. El crecimiento fue de 581 por ciento”.³⁶ Estos datos muestran que la hipótesis presentada inicialmente por los autores es refutada mediante el análisis cuantitativo de las reformas. Las conclusiones que los autores derivan de su investigación, y que son pertinentes para fines de este trabajo, son: 1) la coalición PRI-PAN-PRD ha sido frecuente para la votación de las reformas

³⁶ Ignacio Marván y María Amparo Casar, *Gobernar sin Mayorías*, 32.

constitucionales; 2) el PRI ha participado en todas las coaliciones ganadoras para aprobar las reformas constitucionales; 3) el PRD ha sido el partido que más frecuentemente ha sido excluido de las coaliciones ganadoras; y 4) la mayoría de las reformas han sido aprobadas por más de los 2/3 necesarios para hacerlo.³⁷

Sobre el tema de la participación de las entidades federativas en la votación de las reformas, afirman que la negociación política ha estado presente y que el federalismo mexicano se puede clasificar como un federalismo “dual” en el que coexisten funciones concurrentes y compartidas entre la Federación y los estados, en el que lo que no está expresamente atribuido a la Federación corresponde a los estados.³⁸ Es en este contexto en el que se visibiliza la urgencia de estudiar la participación de los estados en el proceso de reforma constitucional, puesto que no se trata de una relación de subordinación entre la aportación del Congreso federal y la aportación de los congresos locales en el proceso de aprobación de una reforma. En cambio, se trata de dos procesos paralelos y de igual importancia que confluyen en la creación de leyes constitucionales.

³⁷ Ignacio Marván y María Amparo Casar, *Gobernar sin Mayorías*, 41.

³⁸ Ignacio Marván y María Amparo Casar, *Gobernar sin Mayorías*, 49.

Asimismo, Gabriel L. Negretto estudia las causas de la facilidad con la que los presidentes en América Latina logran pasar reformas constitucionales. El autor encuentra que las reglas electorales, que restringen la competencia en los países latinoamericanos, influyen en la naturaleza de los cambios constitucionales realizados, y éstos facilitan que el partido del presidente obtenga la mayoría en el congreso.³⁹ El autor estudia los efectos de las reglas electorales y restricciones constitucionales a los poderes ejecutivo y legislativo en el proceso de reformas a la Constitución. La variable independiente es el tipo de reformas constitucionales en materia electoral aprobadas —categorizadas en dos tipos: aquella que favorecen al presidente y aquellas que favorecen la cooperación entre poderes—. Las variables independientes de su estudio son: las reglas electorales —mayoritaria o de representación proporcional—, la duración del término del presidente y los legisladores, la distribución de poderes legislativos entre las cámaras y el presidente —el poder de veto del presidente y la capacidad de promover reformas—, y las reglas para revocar el mandato presidencial. El autor encuentra que, en democracias recién consolidadas, el gobierno unificado puede ser una opción atractiva para

³⁹ Gabriel Negretto, “Confronting Pluralism: Constitutional Reform in Mexico after Fox”, *Política y Gobierno*, núm. 181 (febrero 2006): 18

facilitar el cambio constitucional. Comparativamente con países latinoamericanos, los diputados en México duran muy poco en su cargo y no pueden ser reelegidos, esto los posiciona en una situación de asimetría con respecto al Presidente, ya que, al no poder especializarse en algún tema específico, disminuye su capacidad para proponer reformas estructurales en temas relevantes para el país.⁴⁰

El hecho de que le presidente dure más tiempo en su cargo, le da la posibilidad de legitimar las iniciativas de ley propuestas y de encuadrarlas su plan nacional. Más allá de los beneficios que le otorguen las leyes electorales, el presidente está constitucionalmente capacitado para legislar a través de su poder de veto y del poder de promover iniciativas preferentes.⁴¹ El congreso, por otra parte, tiene la capacidad de

⁴⁰ Gabriel Negretto, *Confronting Pluralism: Constitutional Reform in Mexico after Fox*, Política y Gobierno, núm. 181 (febrero 2006): 13

⁴¹ Proyecto de Ley o decreto que presenta el Ejecutivo Federal el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones para agilizar aquellos proyectos que el Presidente de la República considere primordiales para la nación. El trámite preferente podrá pedirse hasta para dos iniciativas que no sean de reforma constitucional o señalar, con tal carácter, hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Se establece que cada iniciativa será discutida y votada por el Pleno de la cámara de origen en un plazo máximo de 31 días naturales. Si al término de este plazo no se hubiera discutido, ni votado, entonces deberá ser el primer asunto en abordarse en la siguiente sesión del Pleno y de ser aprobado o modificado tendrá que ser turnado a la cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las mismas condiciones que en la cámara de origen. Fuente: Sistema de Información Legislativa <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=255> (Consultado por última vez el 25/01/2018)

aumentar el gasto sin la revisión del Ejecutivo. De estas investigaciones se pueden desprender varias conclusiones sobre el proceso de reforma constitucional y el federalismo mexicano: 1) en muchos países latinoamericanos, el gobierno unificado parece facilitar el proceso de reforma constitucional, 2) en México, las leyes electorales parecen no facilitar la especialización de los diputados y disminuye la generación de proyectos de reformas constitucionales, y 3) en México el gobierno dividido no redujo la cantidad de reformas constitucionales aprobadas, en cambio, las potenció. Estas investigaciones no han estudiado el gobierno dividido a nivel local y la alineación vertical partidista como factores que afectan el proceso de reforma constitucional a nivel local. Por tanto, esta investigación estudia estos factores para determinar su impacto en el tiempo promedio que tardan las reformas en ser aprobadas y, en consecuencia, la fortaleza de las legislaturas estatales frente al ejecutivo y las cámaras del Congreso de la Unión.

Argumento

El proceso de reforma constitucional en México presupone formalmente la intervención de las cámaras legislativas y las legislaturas estatales, sin establecer reglas de votación específicas. En la Constitución se establece que una reforma constitucional tiene que ser aprobada por al menos dos terceras

partes de cada una de las Cámaras. Si esto sucede, el dictamen de aprobación se manda a cada una de las 31 legislaturas estatales para que sea aprobada por al menos la mitad de ellas.⁴²

Sin embargo, existen varias lagunas normativas que resultan de vital importancia para analizar si las legislaturas votan de manera estratégica las reformas. En primer lugar, no se establecen tiempos límite de entrega de votos aprobatorios, desaprobatarios o abstenciones por parte de los estados. En segundo lugar, no se establece la manera de votación que deben adoptar las legislaturas estatales para generar una respuesta. En tercer lugar, no existen mecanismos de supervisión federales sobre las votaciones de los congresos locales. Estas lagunas administrativas abren la posibilidad de que las legislaturas estatales decidan votar cuando las reformas constitucionales son de utilidad, abstenerse cuando prefieran evitar entrar en conflicto con el partido de origen de la iniciativa, o votar estratégicamente dependiendo del tema. Estas lagunas normativas dificultan la medición de la fortaleza de las legislaturas locales mediante el análisis formalista de la ley, de las dinámicas de votación de los estados, o mediante

⁴² Artículo 135, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. La Ciudad de México no participaba en las votaciones de las legislaturas estatales hasta el año 2016, cuando se convierte en entidad federativa.

las tendencias de votación de las legislaturas. Por tanto, la variable dependiente de esta investigación es el factor tiempo, como proxy del número de acuerdos que se necesitan negociar para aprobar las reformas constitucionales. La lógica es la siguiente: si los acuerdos únicamente se llevaran a cabo en las primeras dos etapas del proceso de reforma constitucional, es decir, entre los entes facultados para presentar iniciativas de reforma constitucional y las cámaras que conforman el Congreso de la Unión, el tiempo que tarda una iniciativa en ser aprobada sería menor que el tiempo que tarda al incluir la aprobación de los congresos locales como una tercera etapa del proceso. De esta manera, entre menor el tiempo que tardan las reformas en ser aprobadas, menor el número de discusiones y acuerdos necesarios para aprobarlas, y en turno, menor la incidencia del tercer actor en el proceso de reforma constitucional (los congresos locales). El argumento se presenta gráficamente de la manera siguiente:

Alineación vertical partidista

Alineación (cuando el partido del presidente y del gobernador es el mismo)

Juxtaposición (cuando el partido del presidente y del gobernador es distinto)

Federación

Federación

		Unificado	Dividido
Entidad federativa	Unificado	Tardará poco tiempo en ser aprobada +++++++	Tardará menos tiempo en ser aprobada ++++
	Dividido	Tardará menos tiempo en ser aprobada ++++	Se tardará mucho tiempo en ser aprobada ++

		Unificado	Dividido
Entidad federativa	Unificado	Tardará menos tiempo en ser aprobada +++++	Tardará menos tiempo en ser aprobada +++
	Dividido	Tardará menos tiempo en ser aprobada +++	Tardará demasiado tiempo en ser aprobada +

Hipótesis

Hipótesis 1: si en un estado el presidente y el gobernador pertenecen al mismo partido en un año, el tiempo que tardarán las reformas en ser aprobadas en ese año será menor que el tiempo que tardaría si el presidente y el gobernador pertenecieran a partidos distintos. La lógica detrás de lo anterior es que la disciplina de partido obliga a los gobernadores a coincidir con la agenda de cambios constitucionales del ejecutivo federal. En otras palabras, la *alineación vertical partidista* reduce el tiempo de aprobación de las reformas constitucionales.

Hipótesis 2: si en un estado el gobernador y la mayoría de los legisladores a nivel local pertenecen al mismo partido en un año, el tiempo que tardan las reformas en ser aprobadas ese año será menor que si el gobernador y la mayoría de los legisladores pertenecieran a partidos distintos. La lógica detrás de esto es que el gobernador buscará apoyo en el congreso local para lograr la aprobación de las reformas que desea que sean aprobadas. En otras palabras, el *gobierno unificado* a nivel local acelerará el tiempo que tardan las reformas en ser aprobadas en ese año.

Hipótesis 3: si en un estado hay gobierno unificado a nivel local y alineación vertical partidista en un año, disminuirá el número de días que se tardan las reformas en ser aprobadas en ese año. Cuando el gobernador y el presidente pertenezcan al mismo partido, y el gobernador y la mayoría de los legisladores del congreso local sean del mismo partido, menor será el número de días que tarda en ser aprobada una reforma. La lógica detrás de esto es que la disciplina de partido obliga a los miembros de un mismo partido a aprobar los proyectos de reforma que provienen de representantes de su mismo partido. En este caso, si la reforma se generó durante la presidencia de un miembro del partido A cuando el gobernador del estado pertenece al partido A, y la mayoría de los legisladores del

congreso local pertenece al partido A, el tiempo que tarda en ser aprobada será menor que el tiempo que tardaría si el gobernador, y la mayoría del congreso pertenecieran a un partido distinto al del presidente. En otras palabras, la interacción entre el *gobierno unificado* y la *alineación vertical partidista* reduce el tiempo de aprobación de las reformas constitucionales. Además, este efecto será mayor que el efecto que tienen las dos variables por separado en el tiempo de aprobación de las reformas.

Datos

La variable dependiente de esta investigación será el tiempo que tardan en ser publicadas las reformas constitucionales en el Diario Oficial de la Federación, después de ser presentadas en el Congreso federal. A diferencia de otros estudios sobre el proceso de reforma constitucional, esta investigación está enfocada en estudiar cómo la alineación vertical partidista influye en el tiempo que tarda en aprobarse la reforma constitucional. Se considerarán dos variables independientes y cuatro de control: alineación vertical partidista, gobierno unificado, número de homicidios por cada cien mil habitantes, número de reformas aprobadas en un año por estado, PIB per cápita y transferencias de la Federación a los estados per cápita. La Alineación vertical partidista se utilizará como

variable *dummy*, se asignará el valor de 0 cuando el gobernador sea del mismo partido que el presidente, y 1 cuando sean de diferente partido. En caso de que alguno de los dos (o los dos) hayan llegado a su cargo mediante una coalición entre un partido con mayor fuerza política y otro con menor fuerza política, se considerarán pertenecientes al partido con mayor fuerza política. En caso de que la coalición se haya dado entre dos partidos con mayor fuerza política, se considerarán pertenecientes a ambos partidos, con excepción de que su trayectoria política individual muestre una tendencia clara hacia uno de ellos. La variable de gobierno unificado en términos de gobernador-congreso local se tomará como una variable *dummy*; se asignará el valor de 0 cuando la mayoría del congreso y el gobernador pertenezcan al mismo partido, y 1 cuando sean de diferente partido. Se utilizarán las mismas consideraciones sobre partidos en coalición mencionadas anteriormente.

Los datos indican que las entidades federativas que más votos a favor emitió fue Campeche, Durango y Nayarit, con 57 reformas aprobadas (de un total de 92 reformas para el periodo 2000-2018); y la entidad federativa que menos votos a favor emitió fue Guerrero, con 22 reformas aprobadas. Cabe mencionar que el promedio de reformas constitucionales aprobadas por cada entidad federativa es 43.

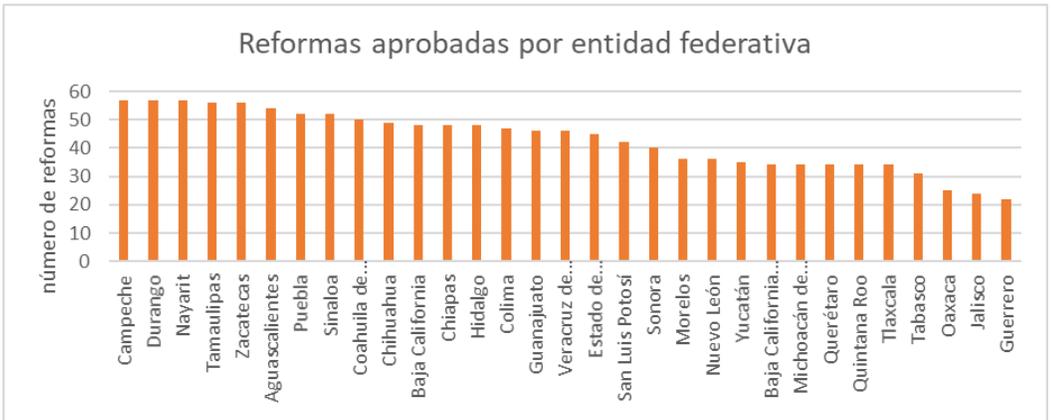


Ilustración 2 Fuente: Elaboración propia

Asimismo, es importante notar aquellas reformas que pasaron con el mínimo de votos; las que pasaron con un número mínimo de días transcurridos entre la fecha de presentación y la fecha de publicación; las que pasaron con la mayor cantidad de votos; y las que tardaron mucho más en ser publicadas después de su presentación.

El tiempo promedio que tardó una reforma en ser publicada, después de su presentación fue de 37 días. La reforma que más tardó en ser publicada fue una reforma en materia educativa que planteó la concentración de distintas facultades en esta materia en favor de la Federación.⁴³ Al ser

⁴³ Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF, 21 de noviembre del 2002: La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente Decreto, instalar

una reforma que implicaba el debilitamiento de las entidades federativas en favor de la Federación en el tema educativo, es válido suponer que se necesitó de muchas negociaciones entre el presidente y los gobernadores, y entre los gobernadores y los congresos locales para que la reforma fuera aprobada. A continuación, se muestra la pertenencia partidista de los gobernadores y las mayorías en los congresos locales:

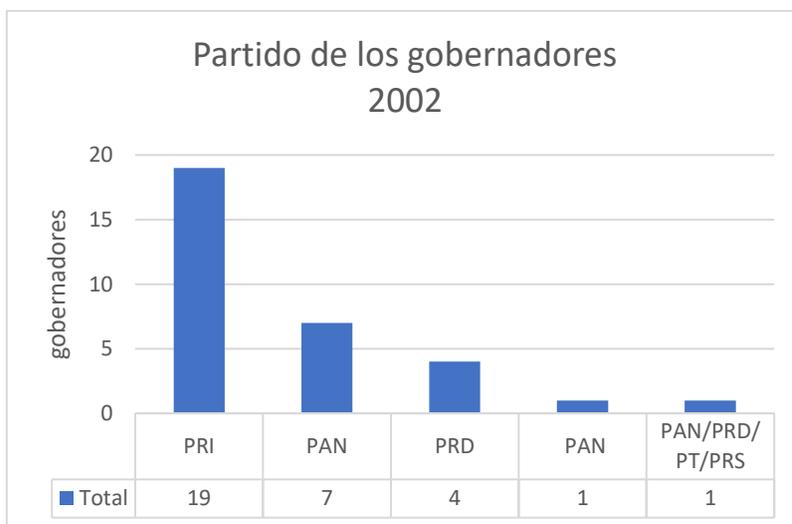


Ilustración 3 Fuente: Elaboración propia

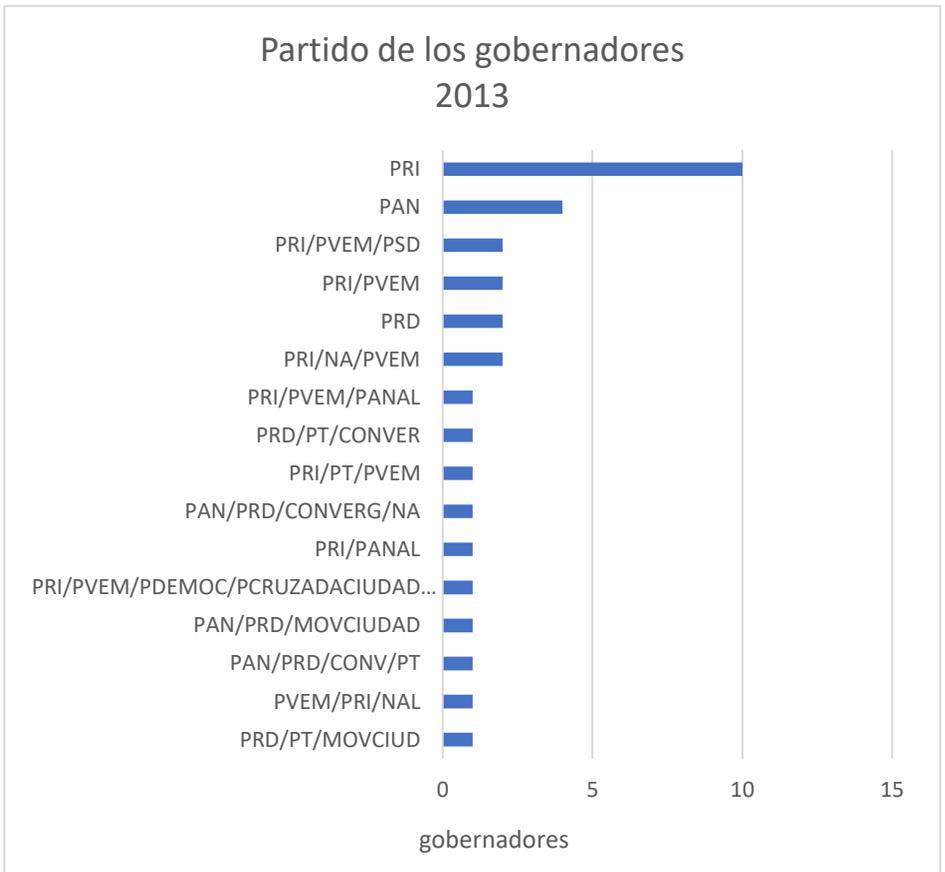
comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación básica integrada.



Ilustración 4 Fuente: Elaboración propia

La reforma que menos tiempo tardó fue la reforma energética propuesta por el presidente Enrique Peña Nieto en el año 2013: tardó 2 días en ser publicada después de su presentación, obtuvo 24 votos, y el partido de mayoría en la comisión encargada de generar el dictamen fue el PAN. Asimismo, en el siguiente gráfico se muestra la pertenencia partidista de los gobernadores estatales en ese año:

Ilustración 5 Fuente: Elaboración propia



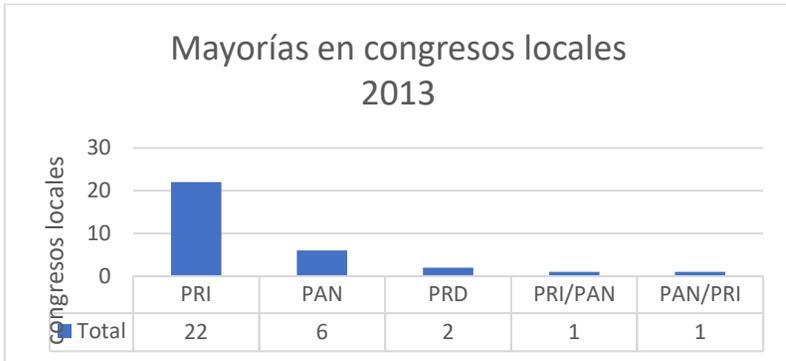


Ilustración 6 Fuente: Elaboración propia

La reforma que más votos obtuvo en el periodo de estudio (2000-2018) fue la reforma mediante la cual se cambia el nombre del estado de Coahuila a “Coahuila de Zaragoza”, con 31 votos.⁴⁴ Tardó 41 días en ser publicada después de su

⁴⁴ Decreto por el que se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.: Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, **Coahuila de Zaragoza**, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. Publicado en el DOF el 13 de abril del 2011.

fecha de presentación.

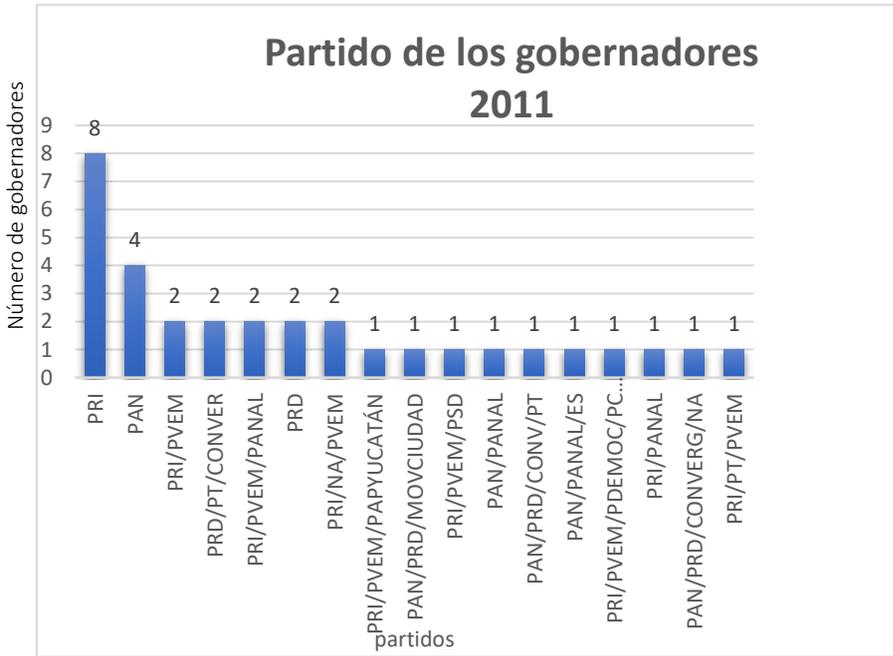


Ilustración 7 Fuente: Elaboración propia



Ilustración 8 Fuente: Elaboración propia

Resultados

Al evaluar el comportamiento de las variables, se generaron variables logarítmicas y se tomaba en cuenta el valor obtenido a partir de la diferencia de valores entre un año y otro para la variable dependiente (tiempo promedio que tarda un estado en aprobar reformas por año) y para las variables de control (*número de homicidios por cada cien mil habitantes, PIB per cápita, número de reformas aprobadas por año y transferencias per cápita*). Asimismo, se creó una variable para cada uno de los años del estudio y para cada una de las entidades federativas. Se realizaron pruebas de heterocedasticidad y autocorrelación, y no se encontró autocorrelación, pero sí heterocedasticidad en el modelo. Por

lo tanto, se controló por heterocedasticidad para generar un modelo panel con errores estándar corregidos.

Se generaron cuatro modelos: en dos se incluían los rezagos de las variables de control y en los otros dos no. En el modelo A sin rezagos, se encontró que la variable *alineación vertical partidista* no era significativa para el tiempo promedio que tardan en aprobarse las reformas ($p=0.06$), la variable *gobierno unificado* tampoco era significativa ($p=0.015$) y la variable *transferencias per cápita* era levemente significativa en el modelo ($p<0.05$). Véase Tabla 1. En el Modelo B sin rezagos de las variables interactúan las dos variables explicativas, *alineación vertical partidista* y *gobierno unificado*. En este modelo, se encontró que cuando en un estado hay alineación vertical y, al mismo tiempo, gobierno unificado, el efecto conjunto de las variables resulta significativo ($p<0.05$). Véase Tabla 2.

En el segundo conjunto de modelos, se incluyó el efecto de las variables de control en los años anteriores al incluir los rezagos del número de homicidios per cápita, transferencias per cápita, número de reformas aprobadas en un año y PIB per cápita. En la tabla 3, se muestra el modelo A con las variables rezagadas. No se encontró un efecto significativo de las variables explicativas, pero se encontró que la variable de control del número de reformas aprobadas por año por

entidad federativa tiene un efecto levemente significativo ($p < 0.1$) en el tiempo que tardan las reformas en ser aprobadas. Posteriormente, se generó un segundo modelo con variables rezagadas en el que se interactuaron las variables explicativas *alineación vertical partidista* y *gobierno unificado*. En este modelo, las variables por separado no resultan significativas para explicar el tiempo promedio que tardan las reformas en ser aprobadas por las legislaturas estatales. En cambio, cuando interactúan las variables, resultan ser bastante significativas ($p = 0.236$) en explicar la variable dependiente. Sin embargo, contrario a la hipótesis 3 establecida en esta investigación, la *De esta manera, cuando en un estado existe gobierno unificado* —el gobernador y la mayoría de los legisladores locales pertenecen al mismo partido— y, al mismo tiempo, *alineación vertical partidista* —el presidente y el gobernador pertenecen al mismo partido—, el tiempo promedio que tardan las reformas en ese estado en ser aprobadas se ve significativamente afectado. Estos resultados parecen contradecir las primeras dos hipótesis presentadas en esta investigación: 1) la alineación, por sí sola, no afecta significativamente al tiempo que tardan las reformas en ser aprobadas y 2) el gobierno unificado, por sí sólo, no afecta significativamente a la variable dependiente.

Sin embargo, se comprueba la tercera hipótesis de manera parcial, ya que el efecto de la interacción de las dos variables explicativas es mayor en la variable dependiente que el efecto que tienen las variables explicativas por separado, pero el efecto no es negativo en relación con el tiempo. Esto quiere decir que cuando en un estado hay gobierno unificado y alineación vertical partidista, el tiempo promedio que tardan las reformas en ser aprobadas no se reduce, sino que aumenta. En otras palabras, el hecho de que el presidente, el gobernador y la mayoría del congreso local pertenezcan al mismo partido, aumenta el número de negociaciones que se deben lograr para que sea aprobada la reforma y retrasa el tiempo que toma la votación de la reforma. Este resultado se puede interpretar como el creciente fortalecimiento de las entidades federativas para retrasar el proceso de reforma constitucional en comparación con la asimetría histórica que antes padecían frente al Ejecutivo. En línea con la tesis expuesta en apartados anteriores, el gobierno unificado ya no representa un mecanismo “express” para facilitar la aprobación de reformas constitucionales, como lo había sido en el periodo anterior a la alternancia democrática en México.

Tabla 1. Modelo A sin rezagos de las variables

VARIABLES	Modelo A
Alineación vertical partidista	0.0699 (0.0629)
Gobierno unificado	0.0152 (0.0526)
l.Número de reformas	0.0600 (0.0520)
d.lPIB per cápita	-0.0530 (0.0403)
d.lTransferencias per cápita	0.871** (0.441)
d.lHomicidios per cápita	-0.00520 (0.0221)
Baja California	-0.112 (0.101)
Baja California Sur	-0.216 (0.236)
Campeche	-0.0159 (0.120)
Chiapas	-0.120 (0.121)

Chihuahua	-0.118 (0.0938)
Coahuila	-0.0892 (0.0838)
Durango	-0.285* (0.146)
Estado de México	-0.0187 (0.105)
Guanajuato	-0.0537 (0.108)
Guerrero	-0.0400 (0.0979)
Hidalgo	-0.254** (0.126)
Jalisco	-0.184 (0.115)
Michoacán	-0.0168 (0.164)
Morelos	-0.119 (0.0899)
Nayarit	0.133 (0.0917)
Nuevo León	-0.0814 (0.0782)

Oaxaca	-0.00574 (0.166)
Puebla	-0.110 (0.117)
Querétaro	-0.0281 (0.0891)
Quintana Roo	-0.0975 (0.129)
San Luis Potosí	0.0903 (0.146)
Sinaloa	-0.241 (0.167)
Sonora	-0.0533 (0.0782)
Tabasco	-0.157* (0.0949)
Tamaulipas	0.0763 (0.156)
Tlaxcala	-0.115 (0.0852)
Veracruz	-0.0759 (0.162)
Yucatán	-0.339* (0.185)

Zacatecas	-0.243** (0.105)
2005	0.374*** (0.123)
2010	0.446*** (0.0986)
2011	0.163* (0.0893)
2012	-0.208** (0.0836)
2013	-0.234** (0.0936)
2014	-0.905*** (0.0881)
2015	-0.415*** (0.0893)
2016	0.176** (0.0858)
2017	-1.072*** (0.0934)
Constant	3.535*** (0.125)
Observations	215

Number of num_estado	30
R-squared	0.778

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabla 2. Modelo B sin rezago de las variables

VARIABLES	Modelo B
i.Alineación vertical partidista	-0.0132 (0.0677)
i.Gobierno Unificado	-0.00170 (0.0547)
Alineación=0 y Gobierno Unificado=0	0 (0)
Alineación=0 y Gobierno Unificado=1	0 (0)
Alineación=1 y Gobierno Unificado=0	0 (0)
Alineación=1 y Gobierno Unificado=1	0.382** (0.173)
l..Número de Reformas	0.0717 (0.0508)

d.IPIB per cápita	-0.0509 (0.0391)
d.ITransferencias per cápita	0.880** (0.435)
d.IHomicidios	-0.00207 (0.0221)
Baja California	-0.0768 (0.0976)
Baja California Sur	-0.209 (0.234)
Campeche	0.0264 (0.130)
Chiapas	-0.121 (0.117)
Chihuahua	-0.119 (0.0927)
Coahuila	-0.103 (0.0832)
Durango	-0.290** (0.144)
Estado de México	-0.0162 (0.106)
Guanajuato	-0.0661 (0.107)

Guerrero	-0.0461 (0.0960)
Hidalgo	-0.250** (0.127)
Jalisco	-0.177 (0.113)
Michoacán	-0.0208 (0.165)
Morelos	-0.114 (0.0887)
Nayarit	0.0963 (0.102)
Nuevo León	-0.120 (0.0872)
Oaxaca	-0.0323 (0.146)
Puebla	-0.0885 (0.114)
Querétaro	-0.0250 (0.0915)
Quintana Roo	-0.0907 (0.128)
San Luis Potosí	0.0964 (0.142)

Sinaloa	-0.240 (0.166)
Sonora	-0.0437 (0.0774)
Tabasco	-0.163* (0.0939)
Tamaulipas	0.0708 (0.159)
Tlaxcala	-0.126 (0.0832)
Veracruz	-0.0621 (0.169)
Yucatán	-0.348* (0.182)
Zacatecas	-0.253** (0.104)
2005	0.414*** (0.125)
2010	0.479*** (0.0997)
2011	0.166* (0.0891)
2012	-0.187** (0.0844)

2013	-0.228** (0.0928)
2014	-0.882*** (0.0887)
2015	-0.398*** (0.0897)
2016	0.183** (0.0856)
2017	-1.048*** (0.0942)
Constant	3.513*** (0.123)
Observations	215
Number of num_estado	30
R-squared	0.782

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabla 3. Modelo A con rezago en las variables

VARIABLES	Modelo A con rezagos
Alineación Vertical Partidista	0.134 (0.0844)
Gobierno Unificado	0.0305 (0.0670)
l_Número de Reformas	0.109* (0.0642)
l.dlPIB per cápita	0.0267 (0.0296)
l.d.lTransferencias per cápita	-0.0155 (0.490)
l.d.lHomicidios	0.0159 (0.0282)
Baja California	-0.234* (0.122)
Baja California Sur	-0.457*** (0.109)
Campeche	-0.282*** (0.101)
Chiapas	-0.120

	(0.113)
Chihuahua	-0.216*
	(0.113)
Coahuila	-0.147
	(0.0949)
Durango	-0.399**
	(0.173)
Estado de México	-0.109
	(0.127)
Guanajuato	-0.128
	(0.125)
Guerrero	-0.101
	(0.116)
Hidalgo	-0.405***
	(0.117)
Jalisco	-0.234*
	(0.135)
Michoacán	-0.226
	(0.144)
Morelos	-0.209**
	(0.0955)
Nayarit	0.0805
	(0.0931)
Nuevo León	-0.162*

	(0.0935)
Oaxaca	-0.0674 (0.180)
Puebla	-0.316*** (0.114)
Querétaro	-0.107 (0.102)
Quintana Roo	-0.362*** (0.107)
San Luis Potosí	-0.113 (0.144)
Sinaloa	-0.376* (0.195)
Sonora	-0.169* (0.0932)
Tabasco	-0.220** (0.103)
Tamaulipas	-0.0913 (0.149)
Tlaxcala	-0.164* (0.0982)
Veracruz	-0.291*** (0.108)
Yucatán	-0.548**

	(0.214)
Zacatecas	-0.353***
	(0.119)
2011.year	-0.333**
	(0.167)
2012.year	-0.752***
	(0.151)
2013.year	-0.705***
	(0.178)
2014.year	-1.379***
	(0.152)
2015.year	-0.900***
	(0.154)
2016.year	-0.308**
	(0.147)
2017.year	-1.604***
	(0.153)
Constant	4.089***
	(0.140)
Observations	166
Number of num_estado	30
R-squared	0.786

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabla 4. Modelo B con variables rezagadas

VARIABLES	Modelo B
1.Alineación Vertical Partidista	0.0398 (0.0914)
1.Gobierno Unificado	0.0134 (0.0695)
Alineación=0 y Gobierno Unificado=0	0 (0)
Alineación=0 y Gobierno Unificado=1	0 (0)
Alineación=1 y Gobierno Unificado=0	0 (0)
Alineación=1 y Gobierno Unificado=1	0.527** (0.236)
ld.lNúmero de Reformas	0.123** (0.0610)
ld.lPIB per cápita	0.0298 (0.0307)
ld.lTransferencias per cápita	0.0137 (0.478)
ld.lHomicidios per cápita	0.0144

	(0.0276)
Baja California	-0.202*
	(0.115)
Baja California Sur	-0.443***
	(0.106)
Campeche	-0.240**
	(0.1000)
Chiapas	-0.127
	(0.112)
Chihuahua	-0.220**
	(0.111)
Coahuila	-0.162*
	(0.0930)
Durango	-0.401**
	(0.170)
Estado de México	-0.101
	(0.127)
Guanajuato	-0.142
	(0.124)
Guerrero	-0.105
	(0.113)
Hidalgo	-0.407***
	(0.109)
Jalisco	-0.231*

	(0.133)
Michoacán	-0.233*
	(0.141)
Morelos	-0.202**
	(0.0935)
Nayarit	0.0171
	(0.123)
Nuevo León	-0.172*
	(0.0905)
Oaxaca	-0.114
	(0.150)
Puebla	-0.277**
	(0.108)
Querétaro	-0.0978
	(0.106)
Quintana Roo	-0.326***
	(0.106)
San Luis Potosí	-0.102
	(0.137)
Sinaloa	-0.375*
	(0.193)
Sonora	-0.155*
	(0.0916)
Tabasco	-0.229**

	(0.102)
Tamaulipas	-0.0953 (0.152)
Tlaxcala	-0.177* (0.0964)
Veracruz	-0.289*** (0.106)
Yucatán	-0.533** (0.210)
Zacatecas	-0.362*** (0.116)
2011	-0.376** (0.165)
2012	-0.762*** (0.149)
2013	-0.730*** (0.172)
2014	-1.382*** (0.148)
2015	-0.912*** (0.150)
2016	-0.343** (0.144)
2017	-1.611***

	(0.151)
Constant	4.094***
	(0.138)
Observations	166
Number of num_estado	30
R-squared	0.793

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Índice de tablas y anexos

Número de decretos de reforma constitucional y de artículos reformados, 1982-1997 vs. 1997-2012	20
Reformas aprobadas por entidad federativa	31
Partido de los gobernadores 2002.....	32
Mayorías en los congresos locales 2002	33
Partido de los gobernadores 2013.....	34
Mayorías en los congresos locales 2013	34
Partido de los gobernadores 2011.....	35
Mayorías en los congresos locales	37
Tabla 1. Modelo A sin rezagos de las variables	41
Tabla 2. Modelo B sin rezago de las variables	45
Tabla 3. Modelo A con rezago en las variables.....	50
Tabla 4. Modelo B con variables rezagadas	54

Referencias

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*. Ciudad de México: Editorial Océano de México, S.A. de C.V., 2009.

Casar, María Amparo. “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México” en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm.1 (primer semestre de 1999).

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Diario Oficial de la Federación, Acuerdos de distribución publicados por la SHCP para cada ejercicio fiscal, “Aportaciones Federales por Entidad Federativa”.

Disponible en:

www.inafed.gob.mx%2Fwork%2Fmodels%2Finafed%2FResource%2F51%2F1%2Fimages%2Fsiha_1_4_1_junio_2016.xlsx&h=AT3ARbwENhM4neoe0dwH81VspAUWWf1_UQEXu4S2dluAE0ZEUMGQc232D7tbOFVMX9eN4RGryctakb-KnnoJpZE2kwEXvBa_qVcw9_h1YU1srr-

[uvA_bmrQPomsMODMVjmSvw](#) (Visto por última vez: 13/06/2018).

Fix-Zamudio, Hector. "MÉXICO: EL ORGANISMO JUDICIAL (1950—1975)." *Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* 10, no. 3 (1977): 391-417.

Finkel, J. (2003). Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico's 1994 Judicial Reform: An Empowered Court. *Journal of Latin American Studies*, 35(4), 777-799. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3875832>

Friedman, Barry. 2005. "The Politics of Judicial Review". *University of Texas Law Review*, vol. 84.

Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, J. Enrique (coordinadores). *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*. Ciudad de México: UNAM, 2005.

Helmke, Gretchen, and Julio Ríos Figueroa. 2011. "Introduction: Courts in Latin America". In Gretchen Helmke and Julio Rios Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press.

INEGI. Producto Interno Bruto por entidad federativa, año base 2013. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/> (Visto por última vez: 18/05/2018).

INEGI. Defunciones por homicidios por entidad federativa. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/c/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> (Visto por última vez: 16/05/2018).

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/> (Visto por última vez: 12/06/2018).

Ley Sexta. Sobre la división y organización territorial. División del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos.

Marván, Ignacio y Casar, María Amparo. *Gobernar sin Mayorías*. Ciudad de México: Taurus, 2014.

Mishler, William and Reginald Sheehan. 1993. "The Supreme Court as a Counter-majoritarian Institution? The Impact of Public Opinion on Supreme Court Decisions", *American Political Science Review*, vol. 87, no. 1, March.

Negretto, Gabriel. “Confronting Pluralism: Constitutional Reform in Mexico after Fox” en *Política y Gobierno*, núm. 181 (febrero 2006).

Paoli Bolio, Francisco José. *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*. Ciudad de México: IJ-UNAM, 2016.

Ríos, Viridiana. “Rarezas Constitucionales” en *Nexos* (febrero, 2014).

Sistema de Información Legislativa (SIL). Declaratorias constitucionales de todas las legislaturas. Disponible en:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=cadd3dbb6363268eff8ca2d727afc8bf&Serial=664ebccd7e20cc3de73096f8b4e7d98f&Reg=92&Origen=BA&Paginas=15>

(Visto por última vez: 12/06/2018).

Sánchez, Arianna, Beatriz Magaloni and Eric Magar. 2011. “Legalists vs Expansionists: The Politics of the Mexican Supreme Court”. In Gretchen Helmke and Julio Ríos Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press.

Songer, Donald R., Jeffrey A. Segal, and Charles M. Cameron (1994). “The Hierarchy of Justice: Testing a Principal-

Agent Model of Supreme Court-Circuit Court Interactions,” *American Journal of Political Science*, 38(3), 673-696.

Vanberg, Georg. 2001. “Legislative-Executive Relations: A Game Theoretic Approach”, *American Political Science Review*, vol. 45, pp. 346-61.

Weingast, B.R. “Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives”. *Journal of Urban Economics* (2009), doi:10.1016/j.jue.2008.12.005

Zarco, Francisco. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*. Ciudad de México: Colegio de México, 1956.