



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MÉXICO.
UN ANÁLISIS DEL PROCESO LEGISLATIVO DURANTE
LA LX Y LXI LEGISLATURAS DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

T E S I S

Para obtener el título de

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA).

Presenta:

RENÉ RODRIGO DOMÍNGUEZ CASTRO

Asesor: DR. KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ



Ciudad Universitaria

Abril de 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre, María Herlinda, pilar de mi vida.

A mi padre, René Bladimir, por su guía y ejemplo.

A mi hermano, Gustavo Alexis, por ser luz en mi camino.

AGRADECIMIENTOS

Fundamentalmente, agradezco a la vida por haberme regalado tres personas maravillosas, que han estado ahí en todo momento, que son mi razón de ser y mi mayor inspiración para luchar todos los días: mamá, papá y Gustavo.

A mis cuatro abuelos. Los tres que me cuidan espiritualmente: Mariano, mi primer maestro de política; Lindita, mi manantial de alegría, y Víctor, mi ejemplo de tenacidad. Y por supuesto, a quien me sigue bendiciendo aquí en la tierra, mi abuelita Lucy.

Agradezco, ante todo, a la Universidad Nacional, por seguir siendo el faro de saber y esperanza para muchos jóvenes que, como yo, han llegado a sus aulas con gran esfuerzo y sacrificio, dejando todo atrás.

A los catedráticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, con quienes tuve el gran privilegio de formarme, por su compromiso con la educación pública y el avance de las nuevas generaciones de científicos sociales.

De manera particular, a quienes dejaron una huella indeleble en mi formación humana, académica y profesional: Isabel Arregui, Carmen Sáez, Alvar Sosa, Ricardo Uvalle, Gina Zabłudovsky, Juan Pablo Córdoba (que tanta falta sigue haciendo), Javier Oliva, Luisa Béjar, José Woldenberg, Francisco Javier Jiménez Ruiz, Mario Ojeda Revah, Benjamín Arditi y Enrique Suárez-Íñiguez. Y especialmente, al doctor Khemvirg Puente Martínez, por su asesoramiento para la realización de esta tesis.

Agradezco, desde luego, a mis amigos y compañeros de la Facultad, con quienes compartí proyectos y aspiraciones, particularmente, a Carlos Matienzo y Edwin Atilano, por su respaldo dentro y fuera de las aulas.

A Guillermo Lerdo de Tejada Servitje, por la confianza brindada y sobre todo, por su ejemplo de liderazgo y compromiso. A mis compañeros de trabajo, Rodrigo, Daniel y Paco, por su apoyo y comprensión, así como por todas sus enseñanzas.

A la tierra que me vio nacer y que llevo todos los días en el corazón: Chiapas, cuna de grandes mexicanos, como Belisario Domínguez. Y a tres entrañables amigos: Alejandro González, Jesús García y Miguel López, por el apoyo brindado todos estos años.

La política es la conciliación, la solución al problema del orden que prefiere la conciliación a la violencia o coerción como medio efectivo de que los distintos intereses encuentren el grado de compromiso que mejor sirva a su interés común por la supervivencia.

Bernard Crick, *En defensa de la política*, 1962.

Índice

Introducción	1
1. Aproximaciones teóricas al fenómeno de la relación Ejecutivo-Legislativo	6
1.1. Modelos teóricos contemporáneos sobre el comportamiento legislativo.....	7
1.2. Modelos teóricos contemporáneos sobre la relación Ejecutivo-Legislativo.....	29
2. Transición democrática y la relación Ejecutivo-Legislativo en México	57
2.1. La relación Ejecutivo-Legislativo durante la etapa de gobiernos unificados (1940-1988).....	58
2.2. Transición democrática y su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo (1988-1997).....	75
2.3. La relación Ejecutivo-Legislativo durante las primeras experiencias de gobierno dividido (1997-2006).....	95
3. La relación Ejecutivo-Legislativo en México durante la LX Legislatura de la Cámara de Diputados (2006-2009)	125
3.1. Contexto e integración de la LX Legislatura.....	127
3.2. Agenda, iniciativas y desempeño legislativo del Poder Ejecutivo.....	131
3.3. Balance general de la relación Ejecutivo-Legislativo durante la LX Legislatura.....	143
4. La relación Ejecutivo-Legislativo en México durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012)	147
4.1. Contexto e integración de la LXI Legislatura.....	147
4.2. Agenda, iniciativas y desempeño legislativo del Poder Ejecutivo.....	151
4.3. Balance general y perspectiva comparada de la relación Ejecutivo-Legislativo durante la LXI Legislatura.....	160
Consideraciones finales	165
Fuentes consultadas	170

Introducción

¿Es hoy el Congreso mexicano una institución viva? ¿Sus decisiones inciden de manera significativa en el presente y el futuro del país? ¿Tiene voluntad y peso propios en el sistema político mexicano? ¿Es autónomo frente a otros órganos del Estado y frente a los factores de poder que moldean su contexto? ¿En qué medida lo es? ¿Desde cuándo y por qué lo es? ¿Cómo fue que logró esta autonomía y en qué factores descansa? ¿Qué consecuencias tiene para la democracia? Todo esto es lo que busca responder la presente investigación, destacando la reciente evolución histórica del Congreso y el estrecho vínculo que guarda con el proceso de cambio político hacia la democracia.

En ese sentido, la *problemática* que habrá de analizarse es la del papel que tiene actualmente el Legislativo mexicano dentro del sistema político y los procesos democráticos, tras los cambios generados por el impacto de la pluralidad y la ausencia de mayorías legislativas, particularmente, en el conjunto de relaciones y vínculos que mantiene con el Poder Ejecutivo. El avance de la pluralidad y las transformaciones democráticas que se han vivido en décadas recientes han generado cambios profundos en el funcionamiento del Congreso y su manera de interactuar con otros grupos e instituciones, por lo que ya no podemos explicar su funcionamiento a partir del viejo esquema de dominación hegemónica que imperó años atrás. La complejidad de los procesos legislativos es creciente. El funcionamiento diario del Congreso, sus métodos de negociación y la toma de decisiones a su interior obedecen hoy a una lógica que debe considerar las expectativas, preferencias y estrategias de múltiples actores políticos, tanto nacionales como locales. Por lo que tampoco podemos quedarnos en un análisis que sólo atienda a la lógica del comportamiento y control partidista, que resultaría insuficiente para comprender la amplitud de los procesos que implica la actual relación entre Ejecutivo y Legislativo.

La comprensión de la dinámica actual del Congreso exige partir de modelos teóricos más sofisticados, en los que podamos observar e integrar las variantes institucionales y de control partidista, con un análisis empírico tanto del comportamiento de los legisladores y sus agrupaciones, como del desempeño y la eficacia de su labor. De ahí la importancia de los *derroteros* seguidos por la presente investigación. Que parten precisamente de modelos teóricos en los cuales se definen las premisas y características esenciales para analizar

legislaturas contemporáneas en las que coexisten múltiples intereses en pugna, grupos de poder de distinta naturaleza y dinámicas institucionales en las que se tiene que apostar por una construcción permanente de espacios propicios para encontrar coincidencias y generar acuerdos. Los modelos utilizados nos brindan las bases para comprender cómo el Legislativo mexicano ha ido adquiriendo nuevos rasgos, capacidades y funciones durante su reciente evolución histórica, pero también, para identificar estas nuevas características dentro de la dinámica legislativa desarrollada en el periodo 2006-2012.

Partimos de la *hipótesis* de que el proceso de democratización y apertura a la sociedad que ha experimentado el sistema político mexicano en las últimas décadas, ha generado cambios profundos en la dinámica legislativa, mismos que se reflejan en factores como la creciente pluralidad, el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Congreso, la consolidación de su autonomía frente al Ejecutivo y el desarrollo de mecanismos internos para negociar, construir acuerdos y formular políticas públicas. Lo anterior, ha dado pie al surgimiento de un nuevo esquema en la relación Ejecutivo-Legislativo, en el que los procesos de toma de decisiones tienen que integrar intereses, posturas y perspectivas de una multiplicidad de actores, que se ven representados en el Congreso y que han modificado sustantivamente su estructura y diseño interno para facilitar el diálogo y la acción concertada. En suma, la idea de la cual partimos es que la democratización ha hecho que el Congreso se fortalezca como institución; que tenga un mayor peso en la vida política y juegue un rol imprescindible en la elaboración de políticas públicas, ampliando y desarrollando sus propias fórmulas de negociación y acuerdo, lo que le ha convertido en el espacio propicio para que los actores políticos nacionales y locales dialoguen, se esfuercen por dirimir sus diferencias y busquen generar soluciones conjuntas.

El *objetivo* central es demostrar que la evolución histórica, el comportamiento y desempeño actual del Congreso plasman los cambios de fondo arriba descritos. Que a lo largo de las últimas décadas, y particularmente durante el periodo 2006-2012, los legisladores han tenido que recurrir, cada vez en mayor medida, a la interlocución, el intercambio de posiciones y la construcción de acuerdos para poner en marcha la maquinaria institucional del Legislativo y tomar las decisiones que exige el contexto nacional. Que esto le ha brindado al Congreso una posición privilegiada y una función

imprescindible en el funcionamiento del sistema político y la generación de resultados, políticas públicas y acciones gubernamentales concretas dentro del proceso democrático. Que cuando las propuestas o iniciativas del Ejecutivo –y de cualquier otro actor– no han integrado la visión de los diferentes grupos legislativos, o bien, se han aferrado a posiciones extremas, las posibilidades de éxito han sido sumamente reducidas debido a que la pluralidad exige inclusión en la toma de decisiones. Que no obstante las limitaciones y la significativa reducción en su margen de maniobra, el Ejecutivo también ha venido desarrollando sus propias capacidades para adaptarse a la dinámica de la pluralidad democrática y sacar adelante sus iniciativas prioritarias.

La investigación arroja que, en efecto, el Congreso ha ido adquiriendo un nuevo rostro y una nueva posición dentro del sistema político mexicano. Y que lo ha hecho no solamente porque ha podido revitalizar sus facultades constitucionales, sino también porque ha desarrollado verdaderas capacidades político-institucionales durante su reciente evolución histórica. Capacidades que le definen hoy como una institución con mayor poder de decisión y con una clara influencia sobre la agenda pública, la elaboración de políticas, los cambios estructurales, la atención a coyunturas y el funcionamiento de la democracia.

El Congreso ha dejado de tener un rol simbólico. En sus nuevas tareas recoge la voz y las ideas de la pluralidad de fuerzas político-partidistas que coexisten en nuestra democracia. Pero eso no quiere decir que su nuevo rol sea exclusivamente el de una arena de debate, deliberación y contrastación de posturas. A diferencia de lo que sucedía antes, su impacto e importancia como institución no se queda en los discursos, la tribuna y los posicionamientos, sino estriba también, en las propuestas, negociaciones, acuerdos y decisiones que se gestan todos los días en sus labores parlamentarias.

Para llegar a este argumento durante el primer capítulo se analizan diversos planteamientos teóricos de gran actualidad sobre el comportamiento legislativo, las relaciones Ejecutivo-Legislativo, el funcionamiento de las democracias presidenciales y sus desafíos. Todo este recorrido nos permite esbozar las características que debe tener una legislatura autónoma, con voz y capacidades propias. A su vez, los modelos analizados nos ayudan a descartar la idea de que este tipo de legislaturas sean incompatibles con la existencia de una democracia presidencial efectiva, funcional y que dé resultados.

Posteriormente, en el segundo capítulo se realiza un recorrido histórico que nos aproxima a la manera en que se han transformado las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México. Los cambios abordados no únicamente contemplan el periodo que va de la hegemonía al pluralismo, sino también, los procesos que marcaron las primeras experiencias de gobierno dividido. El recorrido nos muestra cómo, paso a paso, el Legislativo mexicano ha ido adoptando características y capacidades propias de un Congreso autónomo. Las décadas recientes han atestiguado que, de forma gradual pero constante, el Legislativo ha ido dando cabida a la pluralidad, recuperando en la práctica sus potestades de control y fiscalización, ejerciendo un papel activo de contrapeso y tomando el dominio de la agenda y las decisiones que constitucionalmente le corresponden. Como resultado, sus dinámicas internas han dejado de ser una extensión de la voluntad presidencial y se han convertido en un nítido reflejo de los equilibrios reales de poder.

Durante los capítulos tercero y cuarto se analiza el periodo 2006-2012. Se trata de una etapa marcada por los contrastes, tanto en términos generales como en lo que se refiere al tipo de relación que imperó entre el Gobierno Federal y las legislaturas en turno. Si bien, el debate parlamentario fue por momentos ríspido, intransigente, polarizado y conflictivo, en el terreno de la negociación y los acuerdos la situación no siempre fue adversa. Hubo iniciativas de alta relevancia para la Administración Pública Federal –y para la sociedad mexicana– en las que el oficialismo y la oposición pudieron coincidir. Muchas de las cuales, incluso, implicaron importantes costos políticos para ambas partes. Por lo que se advierte que en el campo de la negociación y la búsqueda de coincidencias, el gobierno de Felipe Calderón fue mucho más hábil y versátil que el de Vicente Fox.

Sin embargo, eso no significó que el Legislativo concediera todo lo propuesto por el Ejecutivo. Hubo iniciativas prioritarias para Calderón que no recibieron el trato esperado, al no alcanzar el respaldo ni los consensos necesarios para su aprobación. Las fuerzas políticas en el Congreso marcaron así, y muy claramente, los límites del poder presidencial. En consecuencia, diversas áreas y proyectos estratégicos para el gobierno de Calderón no contaron con los recursos ni con los instrumentos legales necesarios para establecerse o para funcionar bajo los cánones y lineamientos propuestos. Ese fue el destino que tuvieron algunas iniciativas de alta importancia para Calderón, especialmente, aquellas que

generaban tensión política, posiciones encontradas o polarización social. La gran deuda, sin duda, fueron las denominadas “reformas estructurales”, que Calderón no logró sacar adelante y que serían aprobadas posteriormente en el marco del Pacto por México.

Pero eso no quiere decir que los procesos de negociación hayan fracasado del todo. En las áreas de seguridad, procuración de justicia, política fiscal, competitividad económica y atención a refugiados, Calderón logró que el Congreso le aprobara iniciativas de alto impacto para el diseño institucional y el sistema político. Todas ellas, brindaron importantes instrumentos de acción para poner en marcha su proyecto de gobierno, pero también para responder a las coyunturas y los desafíos que surgieron durante el periodo. Para lograr este respaldo, el Ejecutivo recurrió a una estrategia de negociación en la que fue fundamental el acercamiento, la interlocución y la cooperación con las fuerzas políticas estatales, mismas que tuvieron un peso y una influencia determinantes que se observa con claridad en las decisiones parlamentarias. Incluso, buena parte de las iniciativas de alta importancia para Calderón implicaron una negociación directa con las entidades federativas, en la que se fijaron compromisos políticos, legislativos y presupuestarios como medio para dar pie y propiciar los acuerdos. En todo ello, las fuerzas en el Congreso mostraron disposición a negociar, mantuvieron el control sobre las iniciativas a discutir y tuvieron un papel dominante en la definición del contenido de las reformas.

Se observa, así, un Legislativo con voz, agenda y decisión propias durante el periodo en cuestión. Un Legislativo cuya vitalidad y equilibrios internos le han permitido marcar el paso a seguir y llevar la batuta en la definición y el replanteamiento de los marcos institucionales y las políticas nacionales. Un Legislativo que ya no sólo debate y discute, sino también argumenta, propone, diseña, rechaza, negocia y acuerda. Y que de esa forma, da muestra de que se ha venido erigiendo como una institución autónoma, con nuevas capacidades para concretar consensos, fungir como contrapeso efectivo y hacer política legislativa brindando mayores espacios para la búsqueda de coincidencias y reflejando los factores reales de poder de una pluralidad democrática en permanente construcción.

RENÉ RODRIGO DOMÍNGUEZ CASTRO

Ciudad de México, 2016

1.- Aproximaciones teóricas al fenómeno de la relación Ejecutivo-Legislativo.

El presente capítulo tiene como analizar un conjunto de modelos teóricos que brinden elementos para la comprensión y explicación de la relación Ejecutivo-Legislativo y los procesos políticos ligados a ésta. En un primer apartado se busca conocer con mayor precisión la lógica y las determinantes del comportamiento legislativo a través de la revisión de un conjunto de modelos teóricos contemporáneos.

Esto como forma de acercarnos a las características del objeto de estudio desde una perspectiva reciente y a partir de un conjunto de teorías basadas en el análisis empírico. Se aborda una serie de autores fundamentales en la literatura de los estudios legislativos contemporáneos, tales como, Nelson Polsby, Richard Fenno Jr., David Mayhew y Michael Mezey. Sus planteamientos, mayoritariamente inspirados en el caso norteamericano, brindan bases conceptuales para analizar el comportamiento del legislador en el marco de las instituciones representativas de la democracia contemporánea.

Posteriormente, en un segundo apartado se abordan diversos modelos que aportan importantes herramientas de análisis para la comprensión y explicación de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La revisión tampoco es exhaustiva, pero sí sistemática, ordenada, sustancial y apegada a las fuentes fidedignas de información bibliográfica en la ciencia política actual. Polsby, Mayhew y Mezey vuelven a ser abordados en textos relativos a la temática específica del apartado. Asimismo, se analizan y reflexionan los planteamientos de Juan Linz, Arend Lijphart, Giovanni Sartori, Gary Cox, Mathew McCubbins, Mathew Shugart y Stephen Haggard respecto a la complejidad de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en los sistemas presidenciales, su interacción con el diseño institucional, el proceso legislativo, los procesos electorales y el contexto sociopolítico.

En suma, este primer capítulo permite el aterrizaje teórico del objeto de estudio a efecto de contar con los elementos conceptuales necesarios para dirigir adecuadamente la investigación. De igual manera, el capítulo abre un conjunto de discusiones significativas para el proyecto de investigación y su preocupación central sobre el funcionamiento de las democracias presidenciales, particularmente, de la mexicana.

1.1 Modelos teóricos contemporáneos sobre el comportamiento legislativo.

La idea de organizar el funcionamiento de un régimen político a partir de la separación y combinación de diversas instancias y niveles de poder es esbozada desde la Antigüedad por pensadores como Aristóteles, Polibio o Cicerón.¹ Sin embargo, el principio de separar y distribuir las atribuciones y facultades del poder buscando su adecuado ejercicio, se encuentra explícito hasta el pensamiento político moderno. Esta separación y distribución es considerada importante inclusive para el objetivo, central en el pensamiento político moderno, de preservar y ampliar las libertades de una sociedad.

A partir del diálogo con los clásicos de la teoría política moderna es posible apreciar algunos de los componentes básicos de la separación de poderes como modelo de régimen político; componentes que, con posterioridad, habrían de adoptar como sustento diversas constituciones en el mundo. Es menester mencionar algunos de ellos. En primer lugar, la separación de poderes como mecanismo para *limitar la autoridad*, evitando la concentración de la misma o su uso arbitrario, con el propósito de *preservar la libertad*. En segundo lugar, el *control del poder* mediante la supervisión, vigilancia y fiscalización del Ejecutivo por parte del Legislativo; pero, a su vez, la contención del Legislativo mediante el veto, el bicameralismo, la frecuencia y el tipo de convocatoria a las sesiones, entre otros *instrumentos de contrapeso*. Y finalmente, la *necesidad de acción conjunta o cooperación* entre los poderes, dado el imperativo de gobernar un mismo Estado y contemplando que una posible situación de parálisis implicaría la ausencia de decisiones y respuestas ante las coyunturas y desafíos, con todas las consecuencias mezquinas que esto traería no sólo para el cuerpo político, sino además, para el cuerpo social.²

Es bajo estas determinantes y constricciones que se desarrolla el comportamiento legislativo en las democracias contemporáneas, objeto de estudio en este apartado. Para su

¹ Ver: Aristóteles, *La política*, México, Editorial Gernika, 2006, pp. 207-257; Marco Tulio Cicerón, *La república*, Madrid, Ediciones Akal, 1989, pp. 82-83; Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa, 2012, cuadragésima edición, p. 67.

² Ver: John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Editorial Porrúa, 1997, pp. 80-93; Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Ediciones Leyenda, 2005, pp. 13-72; George Sabine, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, tercera edición, pp. 447-449; Robert Brown (edit.), *Classical political theories. From Plato to Marx*, USA, Macmillan, 1990, pp. 313-325; Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Grupo Editorial Éxodo, 2007, pp. 52 y 192-203; Ma. Carmen Iglesias, *El pensamiento político de Montesquieu. Política y ciencia natural*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 382; Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1994, p. 311.

análisis y comprensión se ha llevado a cabo una selección de diversos modelos contemporáneos, diseñados para explicar el fenómeno de la vida legislativa desde la perspectiva de una de sus unidades elementales: el comportamiento o la conducta legislativa. Esta selección está basada en la *corriente de estudios sobre la institucionalización legislativa* y sus principales autores,³ con la finalidad de realizar el presente análisis a través de diversos modelos *positivos* (es decir, de base empírica) y no únicamente desde la perspectiva normativa.

En ese sentido, uno de los primeros exponentes que destaca es el norteamericano Nelson Polsby, quien publica en el año de 1968 *The institutionalization of the U.S. House of Representatives*, convertida hoy en una obra insoslayable para los estudios legislativos y pionera en su tipo. Lo primero que debe señalarse es la definición del concepto de institucionalización en función de tres variables empíricas: 1) la clara delimitación y diferenciación de la institución con respecto de su ambiente; 2) la complejidad interna de la institución en virtud de que sus partes y funciones están separadas con una base regular y explícita; y 3) en su proceder cotidiano las reglas y precedentes son seguidos, el sistema de méritos sustituye al favoritismo, los códigos impersonales suplantando a las preferencias personales.⁴ El mayor o menor nivel de institucionalización de una organización humana o política estará definido por la presencia de estas tres características. Para facilitar su uso durante el análisis es pertinente sintetizarlas en tres términos: *diferenciación, complejidad interna y apego a reglas universales*.

Para el caso particular de la institución legislativa la *diferenciación* deberá entenderse como la relativa independencia de sus miembros y de su proceder frente a otros poderes constituidos o fácticos. Si bien, la independencia del Congreso está prescrita en el marco constitucional por el principio de la separación de poderes, en la práctica es sumamente difícil que cierta organización humana o social sea completamente independiente de otras. Por mayor influencia que ejerza sobre el conjunto social, sería iluso aseverar que esté exenta de interdependencias. Por mayor libertad que goce en sus decisiones y procesos

³ Khemvirg Puente Martínez, “Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea”, ponencia presentada en el *II Congreso de Investigación Multidisciplinaria de la FES Acatlán*.

⁴ Nelson Polsby, “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives”, *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1, 1968, p. 145.

internos difícilmente logrará alcanzar autonomía absoluta. Con mayor razón tratándose de una institución que está diseñada para representar el mayor número posible de intereses.

Sin embargo, la clave de la diferenciación se encuentra en diversos factores empíricos como el desarrollo de un liderazgo específico de la Cámara, el incremento en la antigüedad general de los miembros y el descenso en la afluencia de recién llegados.⁵ Estos tres factores no sólo permiten discernir conceptualmente a qué se refiere Polsby con el término diferenciación, sino además, generar indicadores sobre el caso. La interacción entre estos tres factores impulsa el surgimiento de una clase política parlamentaria, con arraigo en la institución y con alta especialización en sus procesos. El poder de esta clase política parlamentaria dependerá del poder la institución. Por ende, es razonable esperar que esta clase política defienda la autonomía constitucional de la misma, tanto en relación con la Presidencia como de cara a los diversos poderes fácticos. También es lógico esperar que la existencia de una clase parlamentaria consolidada produzca mayores condiciones de estabilidad para la institución; en consecuencia, se facilita el manejo interno de los asuntos. Así, la relativa diferenciación como componente de la institucionalización irá de la mano con la presencia de dichos factores.

En cuanto a la *complejidad interna*, Polsby también aporta un conjunto de indicadores para definirla. El autor asevera que estará ligada con el aumento en la importancia y en la autonomía de las comisiones legislativas; con el crecimiento de las agencias especializadas de liderazgo partidario; así como con el aumento general en la provisión de servicios a los miembros del Congreso, tales como espacios para oficinas, salarios, subsidios, personal a su disposición, personal para las comisiones, entre otros.⁶ Estos insumos para la estructura interna del Congreso permiten una clara diferenciación de funciones, así como mayor efectividad en la distribución de tareas. Se estimula, asimismo, la existencia de mejores condiciones para el ejercicio eficiente del tiempo y de los recursos. A su vez, se cuenta con mayores recursos (financieros, materiales, humanos, entre otros) para el desempeño de las

⁵ *Ibidem*, p. 145.

⁶ *Ibidem*, p. 153. Ejemplo de ello, es la estructura y el personal de apoyo y asesoramiento que suelen tener los congresistas norteamericanos para cumplir sus labores legislativas y no-legislativas. También da muestra de lo anterior, la amplia gama de comités y subcomités que componen el Legislativo de los Estados Unidos y el poder de agenda que les caracteriza. Ver: Fernando González Saiffe, “El Poder Legislativo”, en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore, *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 179 y 181.

funciones y tareas institucionales. En consecuencia, la complejidad interna del Congreso, cuando se lleva a cabo de manera ordenada y coherente, establece un tipo de organización favorable para la reproducción y el incremento del poder y la influencia de la institución sobre el conjunto del sistema político.

Por su parte, sobre el nivel de *apego a reglas universales*, Polsby asevera que la mejor evidencia que es posible tener, respecto al viraje del actuar discrecional hacia la toma de decisiones automática, está en el crecimiento de la antigüedad como criterio para determinar la posición ocupada en las comisiones legislativas. De igual manera, debe tomarse en cuenta para este aspecto la recurrencia en los procesos de toma de decisiones a sistemas de selección con base en méritos, en contraste con el favoritismo o las preferencias personales.⁷ Por un lado, debe señalarse que este viraje también puede ser empíricamente observable en el proceder cotidiano de un Congreso. Es posible describir y registrar ascensos o descensos en sus manifestaciones concretas. Por otro lado, vale la pena mencionar que la importancia de la existencia, pero sobre todo del cumplimiento, de reglas universales impacta en diversas esferas de la vida parlamentaria. Le otorga una base de regularidad y de uniformidad al actuar cotidiano del Legislativo, disminuyendo los niveles de incertidumbre, arbitrariedad y discrecionalidad en la toma de decisiones. También le confiere instrumentos y protocolos precisos para la resolución de conflictos o diferendos. Y además, incentiva el buen desempeño de los congresistas al basar muchas de sus decisiones en un sistema meritocrático. De ese modo, el apego constante a reglas universales juega un papel imprescindible en la tarea de consolidar la estructura del Congreso como una organización altamente institucionalizada.

Polsby estudia el proceso de avance en estos tres aspectos para el caso de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América. Su periodo de análisis es amplio, pues abarca desde el primer Congreso de dicha nación en el año de 1789, hasta el Congreso de 1965. Lo que observa en función de las tres variables expuestas (*diferenciación, complejidad interna y apego a reglas universales*) es un constante incremento del grado de

⁷ Polsby, *op. cit.*, p. 160. El apego al sistema de méritos puede observarse en ambas caras de la moneda, tanto al momento de premiar, como de castigar a los legisladores norteamericanos. Cuando los méritos necesarios para una carrera política ascendente dejan de existir, la ecuación se invierte y el Congreso puede llegar a hundir, por medios formales o informales, a aquellos que en su momento encumbró, como fue el caso en 2005 del republicano Tom DeLay. Ver: Fernando González Saiffe, *op. cit.*, p. 181.

institucionalización de dicha Cámara. Esto quiere decir que su patrón de comportamiento se orientó hacia la independencia con respecto de su entorno, la diversificación y especialización en cuanto a su organización interna, así como a la observancia de sus procedimientos formales y de sus mecanismos meritocráticos. Como resultado de un proceso de esta naturaleza, Polsby afirma que se incrementa la influencia y el poder de los congresistas y, desde luego, del Congreso como institución.⁸

Esto quiere decir que el peso del Congreso dentro del sistema político se robustece. Los congresistas se especializan en estrechas áreas de política en función de la creciente sofisticación de la división de labores, lo que permite que la influencia y capacidad de intervención del Congreso sobre éstas se incremente y, con ello, incremente también el poder de la institución sobre el sistema político en su conjunto. Así, la lógica de comportamiento legislativo que la institucionalización incentiva es contrastante con la de aquellos cuerpos no institucionalizados o poco institucionalizados. La división del trabajo, la especialización, la profesionalización, la estabilidad en el liderazgo y en la toma de decisiones; el avance a lo largo de la jerarquía institucional conforme a méritos, la defensa de la autonomía del Congreso, la prevalencia de los códigos formales, la consideración de la antigüedad como criterio para la distribución de posiciones, entre otros, serán elementos determinantes y característicos de una legislatura institucionalizada. El comportamiento legislativo, en ese contexto, se verá impactado por todos estos factores.

Podemos afirmar que si bien el concepto de institucionalización legislativa está inspirado en la realidad norteamericana, su aplicación es susceptible para otros contextos en los que la dinámica democrática y las exigencias de la coyuntura política estén generando un proceso de desarrollo o consolidación institucional de las capacidades, organización interna y reglas formales de determinado congreso o asamblea legislativa. Esto debido a que las categorías brindadas por el autor están basados en rasgos empíricos que pueden encontrarse o analizarse en otras realidades políticas. No obstante, sí podemos cuestionar la utilidad de la categoría de diferenciación, al considerar que prácticamente ningún órgano

⁸ Polsby, *op. cit.*, pp. 165-166. Este poder se observa con claridad en la independencia que ha alcanzado el Congreso norteamericano, sobre todo, de cara al Ejecutivo. Incluso cuando existe una mayoría legislativa del partido del presidente en turno, el Legislativo toma sus propias decisiones y demuestra, en los hechos, su autonomía constitucional y política. Ver: Fernando González Saiffe, *op. cit.*, p. 175.

del Estado está desligado del todo del acontecer y los factores que existen en el contexto que le rodea. La interacción entre lo formal y lo informal no sólo es una cuestión de facto, sino también sistemática y permanente, por lo que únicamente sería posible hablar de una diferenciación relativa de la institución y su contexto.

Dicho lo anterior, es necesario abordar un segundo exponente destacado de los estudios legislativos contemporáneos, a saber, Richard Fenno Jr. También de origen norteamericano, Fenno publica en el año de 1973 la obra de *Congressmen and committees: A comparative analysis*. En ésta, se desarrolla un esquema analítico de cinco variables, en función del cual se busca explicar el conjunto de decisiones y el proceso mediante el cual se llega a ellas en el marco de las comisiones legislativas de la Cámara de los Representantes del Congreso de los Estados Unidos de América. Las cinco variables de dicho esquema son: metas de los congresistas, constricciones del contexto, premisas estratégicas, proceso de toma de decisiones y decisiones. Siendo variables independientes las dos primeras y dependientes las tres últimas dentro del esquema explicativo. Si bien, la información empírica permitía conocer el proceso de toma de decisiones en diversos casos, la meta del esquema era exponer las diferencias y semejanzas de dicho proceso entre las comisiones a partir de un marco general de explicación.⁹

De ese modo, el argumento planteando por el esquema establece que cada congresista miembro de determinada comisión tiene un conjunto de metas que desea alcanzar a través de su membresía en ésta. Si hay alto consenso en las metas individuales, la forma de organizar la toma de decisiones en la comisión será en función de alcanzar dichas metas. Sin embargo, cada comisión opera dentro de un determinado contexto, de cara a un conjunto de constricciones establecidas por éste, entre las cuales, destacan las expectativas de los grupos de interés en torno a la comisión. En consecuencia, los miembros de la comisión buscarán también organizar la toma de decisiones dentro de ella de manera que sean cumplidas las expectativas de los *grupos dominantes del contexto*. Ante ello, los miembros de las comisiones desarrollarán *estrategias* para acomodar el cumplimiento de sus metas individuales dentro de la satisfacción de las expectativas contextuales clave. De

⁹ Richard F. Fenno Jr., “Congressmen and committees: A comparative analysis”, en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan (edits.), *Congress: Structure and policy*, EUA, Cambridge University Press, 2011, primera reedición, p. 148.

esta interacción (entre metas individuales y constricciones del contexto) surgen las estrategias que se convierten en las *premisas*, en las cuales se basa el proceso de toma de decisiones de cada comisión legislativa. A partir de estas estrategias, operacionalizadas como *reglas para la toma de decisiones*, fluyen las decisiones en su interior.¹⁰

En ese sentido, a efecto de comprender la lógica del comportamiento legislativo, desde la óptica de Fenno, es necesario identificar tanto las metas individuales como las constricciones del contexto de la comisión en cuestión. Posteriormente, y con base en ello, se deben derivar las expectativas, estrategias y premisas que configuran las reglas para la toma de decisiones. Asimismo, el investigador debe preguntarse e indagar si existe algún *actor dominante* dentro del contexto de la comisión; en dado caso, es razonable esperar que las expectativas de dicho actor prevalezcan sobre el proceso de toma de decisiones. De ese modo, pueden ser tomados en cuenta como ejemplos de actores dominantes a los grupos de interés, los grupos clientelares, las facciones o la dirigencia de un partido político, la Presidencia, sus dependencias y ministerios, entre otros. En consecuencia, las decisiones legislativas de una comisión estarán significativamente orientadas hacia el cumplimiento de las expectativas de los actores dominantes de su contexto y, dentro de ello, serán distribuidas estratégicamente las metas individuales de los congresistas. Así, es posible especular que una comisión con alto grado de partidismo en sus decisiones responderá a un entorno dominado por determinantes ligadas a las expectativas de los partidos políticos.¹¹ El trabajo del investigador será identificar, dentro del proceso legislativo, el grado de incidencia de los actores o grupos dominantes.

Tras el tratamiento empírico de seis casos particulares de comisiones legislativas pertenecientes a la Casa de los Representantes (Formas y Medios, Asignaciones, Asuntos Interiores, Asuntos Exteriores, Educación y Trabajo, Oficina de Correos), Fenno concluye que el modelo sugiere la existencia de una dimensión general de análisis que aborda el

¹⁰ *Ibidem*, p. 149.

¹¹ *Ibidem*, p. 158. No obstante, en diversos casos, los actores dominantes del contexto suelen ser los grupos de interés: “Gracias a la Primera Enmienda, los grupos de interés pueden presionar al gobierno de muchas maneras y sobre cualquier tema público. Pueden enviar a sus representantes a Washington a hablar con los legisladores (actividad que se conoce como cabildeo), escribir cartas, realizar marchas, amenazar con retirar su apoyo electoral o financiero a un legislador para la siguiente campaña, etcétera”. Sin embargo: “Sobornar a un congresista está prohibido por la ley; en los casos en que se ha probado en una Corte que grupos de presión dieron dinero, prebendas o cualquier tipo de favor a un legislador a cambio de su voto, éste puede incluso ser castigado con prisión, además de perder su escaño”. Fernando González Saiffe, *op. cit.*, p.194.

impacto relativo de los congresistas y de los grupos externos en el proceso de toma de decisiones. A dicha dimensión general, el autor la denomina como el margen de *autonomía en la toma de decisiones*. La relación en función de la cual se erige es la siguiente: a mayor influencia relativa de los congresistas, mayor será la autonomía de la comisión en la toma de decisiones; pero, a mayor influencia relativa de los grupos exteriores, menor será la autonomía de la comisión. Complementariamente a ello, se asevera que las fuentes de autonomía habrán de variar dependiendo del caso. No obstante, el resultado observado cuando esta autonomía estuvo presente fue siempre el mismo: un grado sobresaliente de control interno por parte de los miembros de la comisión sobre el proceso de toma de decisiones. De igual manera, se observó que la autonomía estuvo vinculada con factores como el grado de especialización de los congresistas, los consensos en torno a las reglas para la toma de decisiones, la existencia de reglas para la toma de decisiones orientadas hacia el éxito de las iniciativas de ley en el Pleno, el liderazgo ejercido por ciertos legisladores, la organización interna de la comisión (estructura institucional), entre otros. A mayor presencia de estos factores, los congresistas y las comisiones legislativas mostraron un mayor margen de autonomía y de control interno sobre agendas y decisiones.¹² Esquemáticamente, y a manera de síntesis, los resultados empíricos de la investigación de Fenno podrían ser expresados de la siguiente manera:

Cuadro 1. Comisiones autónomas.

Comisiones	Autonomía en la toma de decisiones	Fuentes de la autonomía
Formas y Medios	Sí	Reglas para la toma de decisiones; especialización; liderazgo
Asignaciones	Sí	Especialización; influencia interna del sistema de subcomisiones
Asuntos Interiores	Sí	Reglas para la toma de decisiones; liderazgo

¹² *Ibidem*, p. 176.

Cuadro 2. Comisiones no-autónomas.

Comisiones	Autonomía en la toma de decisiones	Grupos dominantes
Asuntos Exteriores	No	Poder Ejecutivo
Educación y Trabajo	No	Coaliciones partidistas
Oficina de Correos	No	Grupos clientelares

Si bien, las constricciones del contexto, el tipo de metas, de intenciones políticas, el diseño institucional de un Congreso y los grupos dominantes varían de caso en caso, el esquema propuesto por Fenno y las herramientas para identificar el grado de autonomía de una comisión pueden ser retomadas y consideradas para analizar otras legislaturas. Sobre todo, al tomar en cuenta que ninguna comisión legislativa puede estar exenta de la influencia que ejercen sobre sus decisiones los grupos y entidades de poder que le rodean o que coexisten en su área temática. No obstante, es necesario señalar que la ecuación de Fenno no siempre puede resultar adecuada para conocer la autonomía de una comisión, por ejemplo, en aquellos casos donde los legisladores que la controlan están ligados o cooptados por grupos de interés, los cuales controlarán la agenda y la toma de decisiones.

En una obra posterior, también convertida en un clásico de los estudios legislativos, Fenno aborda el *ámbito del distrito* como contexto determinante de las constricciones en la conducta del legislador y de las estrategias para la consecución de sus metas. El autor argumenta que en sus decisiones en la Cámara los congresistas no están estrechamente forzados por las necesidades de respaldo en su distrito, siendo que el respaldo local “depende más de lo que hagan en casa que de lo que hagan en Washington”. Sin embargo, el margen de maniobra que posean en Washington dependerá de la “distribución y el peso que tengan los compromisos hechos en casa”.¹³

¹³ Richard F. Fenno Jr., *Home style: House members in their districts*, EUA, Longman, 1978, pp. 231-232. Esta circunstancia contribuye, en buena medida, a lograr un proceso de toma de decisiones en el que no únicamente se consideren las determinantes y motivaciones electorales, sino también se piense en las exigencias de un proyecto nacional o en la construcción de soluciones concretas, que no siempre van de la mano con las expectativas populares. “Los representantes deben ser políticos: si se limitan a representar a sus electores en lugar de mediar, llegar a acuerdos y de vez en cuando pensar en los intereses del gobierno, quizá

Entonces, es posible aseverar que en un primer momento llega a existir cierto margen considerable de libertad y autonomía para los congresistas en la toma de decisiones. No obstante, el margen se irá reduciendo conforme sean tomadas en cuenta las constricciones impuestas no solamente por los grupos dominantes que pueden rondar en torno a sus comisiones, sino además, por aquellos grupos que permeen con su influencia en la relación con su distrito. Así, el margen de acción de los legisladores está constreñido, principalmente, en estas dos dimensiones. Pero las limitantes a su conducta pueden multiplicarse dependiendo de la cantidad y del poder de los grupos dominantes en cada una de las dimensiones referidas.

Esto permite afirmar que el modelo de análisis de Fenno sobre el comportamiento legislativo también considera el tipo de relación con el distrito (*home style*), junto con las constricciones y factores ya mencionados, como fuente de subordinación o autonomía en el proceso de toma de decisiones. De manera explícita, Fenno destaca que la comprensión del vínculo específico entre el representante y sus representados distritales es de gran ayuda para explicar la conducta legislativa en Washington.¹⁴ El *estilo en Washington* y el *estilo en casa* pueden ser distintos, pero siempre deben ir de la mano para lograr los objetivos políticos. Por ende, muchas de las claves para dilucidar el comportamiento parlamentario no se encontrarán al interior de las paredes de la Cámara de los Representantes o el Senado. Por el contrario, muchas veces lo que suceda en *Capitol Hill* será resultado de la compleja urdimbre de relaciones a su alrededor. Será menester salir al terreno político, observar directamente la interacción del congresista con los electores, reinterpretar a la luz de ello la imagen que ha construido, contextualizar el tono de su discurso, sus posiciones y declaraciones, escudriñar sus vínculos en las redes locales de poder, desentrañar el mapa de alianzas, amistades, estrategias, grupos y estructuras que, en suma, encumbran a un político local para convertirlo en un actor legislativo nacional.

sobrevivan ellos, pero no así la república”, Bernard Crick, *En defensa de la política*, México, Tusquets Editores e Instituto Federal Electoral, 2001, p. 78.

¹⁴ Fenno Jr., *op. cit.*, p. 244. Para dimensionar la importancia y el peso que tiene el ámbito distrital en las decisiones políticas y legislativas de carácter nacional, podemos mencionar lo siguiente: “En el Congreso, la estrategia más efectiva de persuasión muchas veces no es influir en la opinión de un congresista en Washington, sino promover, ante los propios electores locales, los beneficios de un tema en particular, para que sean éstos quienes lo exijan a su representante, por lo cual tienen en su voto la forma de poder directo más contundente”, Fernando González Saiffe, *op. cit.*, p. 197.

Para Fenno, ahí está la clave para entender la lógica del comportamiento legislativo, por supuesto, sin desvalorizar el peso que llega a tener el cúmulo de redes y arreglos cupulares que pueden tejerse desde Washington. Lo anterior hace del modelo de Fenno, tanto en sus resultados como en su peculiar metodología, uno de los más connotados en los estudios legislativos contemporáneos. Asimismo, el modelo constituye una estimulante propuesta para ampliar, complejizar y diversificar los paradigmas desde los cuales se interpreta el comportamiento parlamentario.

Su esquema de análisis resulta muy útil para entender el comportamiento legislativo en sistemas federales, donde los grupos y factores de poder que actúan en el ámbito local no siempre son los mismos (ni responden a los mismos incentivos) que aquellos que operan en el ámbito nacional, por lo que pueden surgir este tipo de bifurcaciones en la interacción de los legisladores. Sin embargo, el esquema no es aplicable a otro tipo de congresistas (como los de representación proporcional o de lista nacional), que no necesariamente se encumbran por la vía de una elección distrital.

En este punto de la disertación, es importante abordar la obra de David R. Mayhew, otro distinguido politólogo norteamericano, imprescindible para los estudios legislativos contemporáneos. En su obra *Congress: The electoral connection* toma como premisa la comprensión de los legisladores como actores orientados, en la fundamental, hacia la búsqueda de la reelección, o bien, hacia la consecución constante de triunfos electorales.¹⁵ Se asevera que, a partir de ello, es posible especular de qué forma construyen y sostienen la institución legislativa, la creación de políticas, la producción legislativa y el vínculo de rendición de cuentas con la ciudadanía. Siendo los procesos electorales el medio para alcanzar y conservar los espacios del poder en los regímenes democráticos, el autor concibe al factor electoral como el principal impulso o incentivo al cual responde la conducta de los legisladores y el cual condiciona a la totalidad de los mismos, por lo que es válido tomarlo en cuenta como una base genérica de análisis.

Una segunda premisa se encuentra ligada con las características del régimen presidencial norteamericano y su operatividad electoral. Ambos factores son también una base genérica

¹⁵ David Mayhew, *Congress: The electoral connection*, EUA, Yale University Press, 2004, segunda edición, pp. 5-6.

de análisis de la conducta política. Así, en contraste con el régimen parlamentario británico, la lealtad y cohesión partidista no juegan un rol tan significativo en el condicionamiento del comportamiento de los legisladores debido a que ni el sistema de nominación de candidatos ni el manejo de recursos de campaña están controlados por las dirigencias partidistas.¹⁶ Ante ello, los resortes de la disciplina partidista se debilitan y es razonable esperar un margen de acción más independiente por parte del legislador. Por otro lado, dado el principio de separación de poderes característico de los sistemas presidenciales, tampoco es posible condicionar la cohesión partidista en función del otorgamiento de cargos en el gabinete del Ejecutivo, ya que el gobierno no se erige a partir de una coalición en el Congreso, sino a través de una elección separada. Por ende, la comprensión y la construcción de explicaciones en torno al Congreso norteamericano debe ir mucho más allá de los derroteros de entendimiento marcados por la dinámica partidista.

En un contexto de tal naturaleza, es válido cuestionar ¿de qué manera persiguen y aseguran su reelección los legisladores norteamericanos? El autor sugiere que lo prioritario para la consecución de dicho objetivo es el manejo y control de las fluctuaciones y preferencias ciudadanas dentro del distrito electoral, es decir, el trabajo de base con los electores.¹⁷ Dado que en los procesos electorales norteamericanos las fluctuaciones en preferencias están preminentemente vinculadas a los componentes distritales (no nacionales ni estatales), el control sobre los recursos y el capital político-electoral a nivel distrital es un factor decisivo. Incluso es posible observar que las tendencias electorales distritales, en cuanto a temáticas o preferencias, se tornen distanciadas o a contracorriente de las tendencias nacionales o estatales. De ese modo, las fluctuaciones electorales sobre las cuales los legisladores estadounidenses ejercen control específico son determinantes no sólo para su propia elección, sino también, para las demás (Senado, gubernaturas, Presidencia, entre otras).

Lo anterior es explicado durante el primer capítulo (“The electoral incentive”) de la obra en cuestión. En este mismo texto, Mayhew describe y detalla tres actividades directamente relacionadas con la consecución y el fortalecimiento de las bases distritales de poder. A

¹⁶ *Ibidem*, pp. 18-24. Sobre los bajos niveles de cohesión partidista ver también: Armando Soto Flores, *Sistema constitucional y político de los Estados Unidos de América*, México, Editorial Porrúa, 2013, p. 194.

¹⁷ David Mayhew, *op. cit.*, pp. 32-34.

saber: 1) publicidad; 2) reconocimiento de su labor (*credit claiming*); y 3) posicionamiento político (*position taking*).¹⁸

Las tres son actividades elementales para el éxito electoral. La primera consiste en resaltar las cualidades personales del candidato y/o legislador mediante la difusión publicitaria. La segunda intenta cosechar el reconocimiento del electorado a su labor o intervención en la creación de leyes o programas favorables al estado o distrito de su incumbencia. La tercera, a su vez, sugiere la conveniencia de adoptar posiciones político-ideológicas o programáticas de acuerdo con las preferencias distritales. Más allá de exponer a detalle cada una de ellas, lo importante es destacar que la conducta del legislador durante el proceso legislativo estará significativamente orientada hacia la consecución de las preferencias del electorado mediante alguna de estas tres actividades. Su apoyo a determinada iniciativa, programa o política discutida en el Congreso podrá depender del tipo de réditos que espera obtener mediante alguna de las tres actividades señaladas. En caso de que cierta decisión legislativa no prometa esos beneficios, es razonable esperar que el legislador se oponga o no brinde su apoyo.

Al finalizar el primer capítulo de *The electoral connection* también es referido el hecho de que otra actividad vital para granjearse el apoyo del distrito es la gestión y distribución de beneficios directos en torno a necesidades inmediatas. Lo anterior, no está necesariamente vinculado con alguna atribución constitucional del Congreso; sin embargo, es práctica común entre algunos legisladores, como forma de buscar su reelección.¹⁹

La articulación de los factores mencionados constituye la lógica electoral del Congreso norteamericano desde la óptica de *The electoral connection*. En su segundo capítulo (“Processes and policies”), y partiendo de las bases señaladas, se abordan los siguientes ejes temáticos: a) las principales unidades estructurales del Congreso (oficinas, comités, partidos) y la forma en que están organizadas para cubrir las necesidades electorales; b) las funciones que el Congreso cumple o debe cumplir; c) los arreglos estructurales del Congreso y la manera en que sirven al mantenimiento institucional; d) el lugar que juegan las asambleas en el proceso de gobierno en general y en los Estados Unidos de América en

¹⁸ *Ibidem*, pp. 49-73.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 74-75.

particular; y e) los esfuerzos de “reforma” desencadenados por la insatisfacción con el desempeño del Congreso.²⁰ Como puede observarse, en este segundo capítulo la preocupación central es el arreglo institucional del Congreso, sus componentes principales y la interacción entre los mismos en el marco de la dinámica electoral y del proceso de elaboración de políticas, programas y legislación. Esto permitirá explicar el conjunto de mecanismos que posee el Congreso para garantizar el mantenimiento y la estabilidad institucional; es decir, la perdurabilidad, continuidad y efectividad de la labor legislativa de cara al contexto y los desafíos que lo circunscriben.

En ese sentido, un primer elemento de análisis es el sistema de comisiones (*committees*).²¹ Alunas de ellas permiten que el legislador se involucre en temas de relevancia o interés para su electorado. En dichos casos la pertenencia a la comisión y la participación en sus asuntos brinda una excelente plataforma para la toma de posicionamientos políticos destinados a obtener la simpatía o respaldo de los ciudadanos. Otra de las funciones cardinales del sistema de comisiones es el establecimiento y la articulación de mecanismos para la división del trabajo. Con ello, se fomenta la creación de grupos especializados en diversas problemáticas que, llegado el momento, pueden contribuir con la generación de soluciones o programas para la atención de las mismas. Esta tarea es de vital importancia para desahogar la agenda de la institución, así como para impulsar una mejor conducción gubernamental. Cuando esta intervención en la solución de problemáticas llega a ser percibida por la opinión pública a consecuencia del *credit claiming* –o en función de otras vías de difusión y reconocimiento–, los legisladores obtienen beneficios electorales gracias a su participación en dichas labores.²²

Un segundo elemento son los partidos políticos, también considerados como unidades estructurales básicas del Congreso. Sin embargo, como se mencionó, el nivel de cohesión partidista es bajo y, por ende, los imperativos ligados a las necesidades individuales de los legisladores prevalecen sobre la línea partidista, que puede llegar a ser casi inexistente. Así, los líderes parlamentarios de partido cumplen otras funciones. No son seleccionados para

²⁰ *Ibidem*, p. 81.

²¹ Sobre las características generales de la organización del sistema de Comisiones en el Congreso norteamericano ver: Armando Soto Flores, *op. cit.*, pp. 107-109.

²² David Mayhew, *op. cit.*, p. 92.

defender el programa de su partido, ni para movilizar el voto parlamentario; sino, para ser agentes, prestadores de favores, fijadores de agenda y protectores de las rutinas institucionales establecidas.²³

Esto quiere decir que su papel está altamente vinculado con las actividades del Congreso y el funcionamiento de la institución más que con el sostenimiento y la implementación de la disciplina partidista. En contraste con la importancia que posee en otros regímenes, para el caso del Legislativo norteamericano la línea partidista ha sido reemplazada, en el proceso de toma de decisiones, por la denominada *regla del universalismo*. Es de fundamental importancia subrayar y exponer este principio. Consiste en la inclusión del mayor número posible de legisladores, independientemente de su filiación partidista, en el proceso de toma de decisiones. Lo cual ha permitido la incorporación de las minorías a los acuerdos del Congreso y la construcción de consensos en un alto número de casos.²⁴ Así, Mayhew afirma que gracias a la regla del universalismo, en *Capitol Hill* la diferencia esencial ya no es entre demócratas y republicanos; sino, entre políticos dentro y políticos fuera de la institución; es decir, entre políticos con cargo y políticos sin cargo en el Congreso.²⁵

Lo anterior no solamente es relevante con respecto a las funciones que cumplen los partidos políticos; además, refleja uno de los arreglos institucionales centrales del Poder Legislativo en los Estados Unidos. Dadas las condiciones de competencia político-electoral y la posibilidad de escenarios de gobierno sin mayoría, la regla del universalismo atempera los impulsos hacia el bloqueo, la parálisis o las conductas anti-cooperativas. Asimismo, incentiva a los actores parlamentarios a trabajar conjuntamente, más allá de las ataduras ideológicas, en la creación de políticas y la aprobación de leyes. Sin esta capacidad en la toma de decisiones –garantizada por el arreglo institucional– la estabilidad del Congreso estaría en entredicho. En especial, ante contextos desafiantes que exijan a la institución un proceso eficiente de toma de decisiones.

²³ *Ibidem*, p. 100.

²⁴ Barry R. Weingast, “A rational choice perspective on congressional norms”, en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan (edits.), *Congress: Structure and policy*, EUA, Cambridge University Press, 2011, primer reedición, pp.131-146.

²⁵ Mayhew, *op. cit.*, pp. 104-105.

Otra de las ventajas de la regla del universalismo es que permite la integración de intereses y, en consecuencia, la construcción políticas más incluyentes y de mayor consenso. Mayhew llega a aseverar que, en virtud de que este proceso se gesta en el Congreso, es éste “la más efectiva institución integrativa de la política en los Estados Unidos de América”.²⁶

Sin embargo, esta práctica institucional tendiente a la integración es contrastante con el *particularismo* imperante en la lógica de muchas decisiones legislativas. El autor lo explica como la tendencia a definir políticas –y venderlas ante el público– destacando sus beneficios particulares y su impacto local. Esto resulta mucho más atractivo en términos electorales. Es necesario señalar que esta práctica ha sido ampliamente constatada y que además se ha observado la falta de interés de muchos congresistas respecto de aquellas iniciativas, programas o temáticas en los cuales no se sigue tal tendencia de asignación de beneficios particulares o de atención hacia las necesidades específicas de localidades o regiones. Un ejemplo contundente al respecto es hallado en la Comisión de Asuntos Exteriores, cuyas transacciones no tienen que ver directamente con las necesidades de las entidades federativas o con la política local. Se trata de una situación que ha desincentivado el interés de los congresistas a participar en ella; inclusive, ha llegado a presentar serios problemas en la asistencia de sus miembros.²⁷

Así, el particularismo en el diseño de políticas será otra de las tendencias características de una asamblea individualista como la norteamericana. Que será definida por su alto arraigo en las bases locales de poder y su clara orientación hacia el cumplimiento de metas electorales relacionadas con dichos intereses.

Otro de los rasgos a destacar es el servicio a los grupos organizados, principalmente en dos vertientes: 1) deferencia hacia grupos nacionales con importante influencia local y ampliamente esparcidos a fin de incentivar votos favorables para la construcción de

²⁶ *Ibidem*, p. 119.

²⁷ *Ibidem*, págs. 123 y 127. Para comprender con mayor claridad las razones detrás de la preeminencia de lo local: “La preocupación principal de la mayoría de los legisladores es lograr su reelección, lo que provoca que sean más sensibles a las preocupaciones de su electorado que al interés colectivo de los Estados Unidos o de la comunidad internacional (...) El destacado presidente de la Cámara de Representantes, Tip O’Neill (D-MA), definió con claridad la dinámica que mueve el ambiente político del Congreso estadounidense cuando señaló que «toda política es local»”, Fernando González Saiffe, *op. cit.*, p. 187.

mayorías, y 2) deferencia hacia grupos con recursos electorales disponibles cuyos representantes mantienen atención cuidadosa sobre los movimientos del Congreso. Por tal motivo, los legisladores ponen especial atención a la protección de los sistemas clientelares en contra de las incursiones del Presidente y de los secretarios de Estado. La lógica elemental de esta tendencia es, nuevamente, electoral. Los sistemas clientelares se articulan y reproducen precisamente, en el marco del intercambio de servicios por favores electorales brindados. En consecuencia, será difícil que se respalde la aprobación de legislación en contra de los intereses de grupos organizados, nacionales o locales, que hayan logrado cierto grado de peso político-electoral y de capacidad negociadora. Estas dos características, aunadas a una fuerte percepción de retraso por parte del público con respecto a la celeridad que debería tener la actividad del Congreso, constituyen tres tendencias que pueden ponerlo en situación de peligro. En este contexto, se advierte el riesgo de que la búsqueda eficiente de las metas electorales de los congresistas pueda colocar en una situación de vulnerabilidad a la institución. Debido a que el cumplimiento de dichas metas no garantiza, por sí mismo, la estabilidad, sobrevivencia o mantenimiento del Congreso como institución.²⁸ Siendo algo que quizás no medre en el corto o mediano, pero sí lo hace en el largo plazo. Recordemos que para el mantenimiento y supervivencia de una institución legislativa nacional deben cumplirse responsabilidades y tareas que van mucho más allá de una lógica electoral.

En ese sentido, y considerando que el mantenimiento de la institución es un bien colectivo de alta importancia, se hace necesario un *sistema de incentivos selectivos* que induzca a algunos miembros a trabajar para dicho fin. Por tal motivo, durante décadas el Congreso norteamericano ha diseñado y perfeccionado un sistema de esta naturaleza. El mecanismo base es utilizar el prestigio y poder del Congreso como incentivos concedidos a los legisladores “sostenedores” de la institución. De ese modo, el orden jerárquico es articulado de acuerdo con las necesidades de esta función. Se premia a aquellos actores que se involucran en la protección de la institución aun cuando ello implique ir en contra o más allá de sus intereses electorales inmediatos. Un ejemplo claro es el de los líderes partidistas,

²⁸ Mayhew, *op. cit.*, p. 141.

quienes no son tan importantes como agentes de disciplina y cohesión, pero resultan de vital importancia en las tareas relativas al cuidado de la institución.²⁹

Otro ejemplo fundamental para comprender la articulación del sistema de incentivos selectivos, es el de las tres principales comisiones parlamentarias (*Rules, Appropriations, Ways and Means*, denominadas por Mayhew como “comisiones de control”), dado que el poder y el prestigio de la Cámara de Representantes funciona en ellas como el más destacado incentivo de membresía. Los nombramientos en estas comisiones son otorgados a los legisladores “responsables”; es decir, aquellos que poseen la habilidad, actitudes y capacidad de relación necesarias para contribuir al fortalecimiento del prestigio e importancia de la Cámara. Aun cuando dicha orientación del comportamiento implique costos electorales, o tareas más allá de lo directamente relacionado con ello, la compensación es el acceso al capital político y al prestigio del Congreso de los Estados Unidos de América. Mayhew afirma que en este arreglo (basado en el equilibrio entre la consecución de las metas electorales y la estabilidad) hay enorme “sabiduría institucional”, pues induce a los legisladores talentosos a servir al sistema mediante la correcta combinación de poder y prestigio.³⁰

Lo anterior es imprescindible para la estabilidad y sobrevivencia en el largo plazo del Congreso norteamericano. En un escenario en el que el arreglo institucional no tuviera la capacidad o los mecanismos para atenuar la vorágine de intereses electorales particulares sería sumamente difícil lograr mayorías y consensos. La toma de decisiones se vería entorpecida por el mosaico múltiple y contradictorio de intereses específicos, irreductibles e irreconciliables. De ahí la importancia del arreglo develado por Mayhew. Pero no puede dejar de mencionarse que dicho esquema también juega un papel estratégico en términos del régimen democrático, pues para controlar a la moderna Presidencia, el Congreso necesita de su prestigio y poder tanto interna como externamente. Y en el mantenimiento de dicho prestigio y poder, como se mencionó, el arreglo institucional y su efectivo funcionamiento resultan un imperativo de primer orden.³¹ De lo contrario, la fuerza de la

²⁹ *Ibidem*, pp. 146-147.

³⁰ *Ibidem*, pp. 149-150.

³¹ *Ibidem*, p. 158.

Presidencia en un sistema sociopolítico como el norteamericano podría debilitar o socavar los dispositivos de control democrático-constitucionales.

Esto último nos lleva justamente al tema de la relación con el Ejecutivo. Sobre ello, el autor asevera que en el proceso de reforma de la *polis* norteamericana se ha tendido a fortalecer a la Presidencia³² en el interés de generar condiciones más democráticas de rendición de cuentas bajo la lógica de que los presidentes pueden sostener individualmente una rendición de cuentas por efectos generales de política y por el estado de los asuntos públicos. Asimismo, se ha argumentado que debido a la naturaleza del Poder Ejecutivo los presidentes pueden realizar su labor con vigorosa insistencia en la racionalidad instrumental. El proceso ha sido similar al que han seguido los ayuntamientos en los Estados Unidos de América, apostando por el fortalecimiento de la autoridad ejecutiva en detrimento de las facultades de los consejos ciudadanos. La consecuencia ha sido una mayor concentración del poder, pero a su vez, el establecimiento de mejores mecanismos para la rendición de cuentas tanto en lo nacional como en lo local. Y con ello, un ejercicio del poder público más eficiente, pero limitado institucionalmente.³³

Del mismo modo, se ha optado por transferir a la Presidencia algunos de los asuntos de gobierno de mayor complejidad y sobre los cuales el Congreso tendría mayor dificultad de manejo dada su composición colectiva como institución y sus procedimientos para la toma de decisiones. Dos de ellos, sobresalientes por su importancia, son la Oficina de Presupuesto y los Aranceles, transferidos en 1934 y 1921, respectivamente. En ese sentido, es razonable esperar que el Ejecutivo, en función de su jerarquía centralizada, tenga mayor competencia para lograr un manejo eficiente de los asuntos de ambas materias. En caso de que dichos asuntos continuaran en manos del Legislativo podrían existir condiciones menos eficientes en la toma de decisiones, lo que podría generar complicaciones en su manejo y, en consecuencia, resultados que no satisfagan las expectativas de la ciudadanía y las necesidades de la sociedad. En un escenario de este tipo la institución legislativa se debilitaría y perdería confianza ante el público. Por ello, acierta Mayhew al afirmar que el mayor y adecuado involucramiento de la Presidencia en los asuntos de Estado, como

³² Sobre el proceso de evolución y fortalecimiento de la Presidencia norteamericana ver: Armando Soto Flores, *op. cit.*, pp. 48-52.

³³ David Mayhew, *op. cit.*, pp. 168-169.

elemento de reforma de la *polis* norteamericana, también es un factor que ha contribuido al mantenimiento institucional del Congreso.³⁴

Tras este análisis, el autor concluye *The electoral connection* planteando dos dimensiones que habrán de regular la conducta legislativa. La primera es la dimensión *particularismo-universalismo*, que habrá de regular el alcance de las actividades de los congresistas. La segunda es la dimensión *intenciones-efectos* que determina la inclinación de los congresistas a intentar cumplir aquello que dicen que favorecer.³⁵ Detrás de ambas dimensiones, la lógica electoral y el arreglo institucional se traslapan brindando la base para la agregación de intereses en la toma de decisiones. Esta agregación de intereses es incentivada por la práctica del universalismo en la toma de decisiones y por el sistema de incentivos selectivos, permitiendo que la voracidad particularista de la lógica electoral sea atemperada y no termine por erosionar a la institución. Así, la efectividad del arreglo institucional que surge de esta combinación ha hecho posible la estabilidad de la institución representativa y, con ello, la supervivencia de la misma en el largo plazo como pieza clave del sistema político norteamericano.

El modelo de Mayhew, como puede observarse, brinda una estructura amplia e integral para la comprensión del Congreso norteamericano. Brinda también herramientas analíticas que pueden retomarse para entender y explicar la dinámica legislativa de otras latitudes. Me refiero a conceptos como el de los “legisladores sostenedores” (*legisladores clave* o *legisladores de oficio* como propongo denominarles), quienes tienen un papel fundamental en el establecimiento de lazos de comunicación, negociación y construcción de acuerdos a través de los cuales se logra desahogar y llevar a cabo el proceso de toma de decisiones. Lógicamente, dentro de otro tipo de contextos y estructuras político-institucionales, con perfiles distintos al de los congresistas norteamericanos, con orígenes, identidades y prácticas de otra naturaleza política, pero en muchas otras legislaturas del mundo podemos encontrar legisladores cuya función y desempeño es imprescindible para el sostenimiento del Legislativo como institución.

³⁴ *Ibidem*, pp. 171-179.

³⁵ *Ibidem*, p. 180.

Estos legisladores, a su vez, también pueden hacer uso de un sistema de incentivos selectivos, que se extienda sobre la élite parlamentaria, configurado jerarquías, roles legislativos y esquemas de división del trabajo a partir de los cuales un Congreso puede organizar sus funciones, sacar adelante sus procesos de decisión y dar cabida a la agregación de los intereses y las expectativas siempre presentes en el mundo de la representación política.

Por otro lado, es necesario señalar que el andamiaje conceptual propuesto por Mayhew se queda corto de cara a los fenómenos que intenta explicar al final de su obra, porque si bien el equilibrio entre la lógica electoral y el arreglo institucional dentro del Congreso de los Estados Unidos de América ha sido un factor determinante para su perdurabilidad en el largo plazo, nunca ha sido el único ni ha actuado en solitario. Dentro de dicho proceso, y por mencionar tan sólo un ejemplo, destaca el peso decisivo que tiene y ha tenido la cultura política democrática de aquel país, sus valores cívicos y prácticas sociales como elementos insoslayables para lograr la supervivencia y el mantenimiento, en el largo plazo, de sus instituciones republicanas.

Para concluir esta revisión teórica, es importante mencionar brevemente algunos de los planteamientos de Michael Mezey sobre la representación política, fenómeno íntimamente ligado al comportamiento legislativo. También de origen norteamericano, el destacado especialista en temas legislativos argumenta en su obra *Representative Democracy* que si bien la relación entre el líder y sus representados está mediada y definida por múltiples factores (como el sistema electoral, el sistema de partidos, los intereses organizados, entre otros), el factor clave para que los representantes sean impulsados a atender las opiniones y el interés de aquellos a quienes representan es la amenaza latente de que la reelección les sea negada.³⁶ De cierto modo, lo planteado por Mezey sintetiza las variables más importantes que han sido expuestas en este apartado como factores determinantes del comportamiento legislativo.

Sin embargo, no se debe perder de vista que los arreglos institucionales del Congreso (constituidos por diversas reglas del juego, formales e informales, como las descritas por

³⁶ Michael L. Mezey, *Representative Democracy: Legislators and their constituents*, EUA, Rowman and Littlefield, 2008, p. 49.

Polsby, Fenno y Mayhew) y la forma en la que éste funciona internamente también condicionan la conducta del legislador. Muchas veces lo hacen en un sentido contrario a sus intereses electorales inmediatos, la mayoría de las veces en un sentido distinto a éstos. Lo cual, obliga al legislador a usar los recursos humanos y políticos a su disposición para orientar en una nueva dirección los equilibrios de poder y preferencias existentes en su distrito. Ya que si éstos llegasen a ser contrarios, el riesgo del costo electoral sería inminente. De tal manera, el conjunto de interacciones que configuran la relación representante-representado no siguen un patrón unidireccional. El patrón del carril de la representación es, cuando menos, de doble sentido. Dependiendo de la posición del observador y del fenómeno en cuestión, el representante estará en la dimensión de las causas o de los efectos políticos. Puede convertirse en variable dependiente o independiente en función de qué es lo que se desee explicar. Por lo que su circuito de acción tiende a estar en constante retroalimentación.

Por ello, acierta Mezey cuando asevera que la visión desde la cual debe abordarse la problemática del comportamiento de los representantes populares es la de una *relación interactiva*, en la cual, los representantes son entendidos como agentes sensibles ante los factores de poder inmanentes a su contexto, pero a la vez, juegan un importante rol en la configuración y reproducción de dichos factores.³⁷

Lo señalado por Mezey permite ampliar el panorama de análisis y reafirmar que el contexto político del legislador y la interacción con su comunidad es no sólo latente, sino también determinante de su comportamiento en el Congreso. Lo que nos lleva a pensar, como ya se mencionaba, que muchas de las explicaciones sobre la dinámica legislativa deban ir más allá de las cuatro paredes de los recintos parlamentarios. Asimismo, debe apuntarse que la lógica individualista que sigue el análisis de Mezey no siempre es del todo adecuada, dado que muchas veces los legisladores suelen ser el rostro visible de sus camarillas o grupos de poder. Por lo que centrar el análisis en su relación individual con el electorado puede dejar de lado que una carrera legislativa no se construye de forma aislada de las élites, los grupos de interés o las maquinarias políticas locales y nacionales, cuya presencia es decisiva para el comportamiento legislativo.

³⁷ *Ibidem*, p. 54.

1.2 Modelos teóricos contemporáneos sobre la relación Ejecutivo-Legislativo.

Con base en lo anteriormente desarrollado, es posible abordar con mayores fundamentos teórico-conceptuales el conjunto de planteamientos contemporáneos sobre la relación Ejecutivo-Legislativo seleccionados para este apartado. Nuevamente, la base de la selección está ligada con la corriente de estudios sobre la institucionalización legislativa, por lo que varios autores del capítulo anterior serán retomados, pero desde otras publicaciones y puntos de análisis. El resultado tampoco pretende ser exhaustivo, pero sí metódico, ordenado y sistemático a efecto de contar con las herramientas de análisis esenciales para construir una aproximación teórica sustentada, que contribuya a la comprensión del fenómeno de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Durante el desarrollo del análisis, se toman en cuenta los planteamientos del científico político británico Anthony King, al respecto del conjunto de relaciones que pueden perderse de vista cuando se piensa exclusivamente en términos jurídicos sobre la separación formal entre el Ejecutivo y el Legislativo. De modo, que se brinda particular énfasis al conjunto de interacciones políticas que determinan los procesos legislativos más allá de una relación jurídica que puede llegar a ser difuminada en la práctica política. En particular, se brinda especial atención a los planteamientos relativos a aquellas interacciones políticas que implican la reconfiguración de los esquemas de relación inter-partidistas e intra-partidistas, dada la importancia y la centralidad de dichas interacciones para el proceso legislativo en aquellas democracias en las que los partidos políticos son los actores, u organizaciones, más relevantes, o directivas, de la vida pública.³⁸

En ese sentido, es necesario partir de la clasificación realizada por Nelson Polsby en torno a la *capacidad transformadora* de las legislaturas, entiéndase, la capacidad de crear leyes y políticas sustanciales de manera independiente. Con base en este criterio, el autor plantea dos tipos principales de legislaturas. Las legislaturas de tipo *arena* y las *transformativas*. En las tipo arena, el impacto decisivo para el desempeño legislativo proviene de las *fuerzas externas*. En consecuencia, para explicarlas será necesario estudiar

³⁸ Anthony King, “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany”, en *Legislative Studies Quarterly*, Comparative Legislative Research Center, Vol. 1, 1976, pp. 11-36. Ver también: Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 13-39.

el origen social de los legisladores, el proceso de reclutamiento de la élite legislativa, los grupos de presión extra-parlamentarios, la organización de las fracciones parlamentarias, las pautas del debate, entre otros factores. En contraste, para las legislaturas transformativas las variables decisivas serán aquellas relativas a su *estructura interna*. Para explicarlas el estudioso tendrá que recurrir a la estructura de las comisiones legislativas, al proceso de nombramiento de los titulares de dichas comisiones, a la socialización institucional de los procesos, la percepción y la regulación de los intereses por parte de los legisladores, la disposición de los grupos informales, la operación de las reglas internas de procedimiento, entre otras variables.³⁹

De tal manera, el tipo de legislatura habrá de variar dependiendo de qué de fuerzas dominen el proceso legislativo y el proceso de creación de políticas. De acuerdo con el equilibrio imperante de fuerzas las legislaturas podrán ser verdaderos *espacios de toma de decisiones* o simplemente *arenas de debate* –de esto último es que se retoma el término “arenas”. El espectro de variables a analizar será múltiple. No obstante, Polsby asevera que para las actuales democracias el principal conjunto de variables que determinará el *nivel de independencia* y la *capacidad transformadora* es el vinculado con el carácter de los partidos parlamentarios. Con base en ello, expone tres hipótesis guía que servirán en la determinación de los posibles niveles de independencia y capacidad transformadora de una legislatura. A saber: a) a mayor amplitud de la coalición abrazada por el grupo parlamentario dominante que organiza la legislatura, mayor será la capacidad transformadora de una legislatura; b) a menor jerarquización y centralización en el manejo de las fracciones parlamentarias de los partidos en la legislatura, mayor será la capacidad transformadora; y c) a mayor flexibilidad en la composición de las mayorías legislativas en torno a las temáticas específicas sucesivas, mayor será la capacidad transformadora.⁴⁰

Es claro que el autor tiene muy presente el modelo de partidos legislativos descentralizados del Congreso de los Estados Unidos de América; inclusive, parece sugerir que entre más similitud tenga una legislatura con la de aquél país, mayor será la capacidad transformadora que posea. Es un hecho la notable capacidad transformativa del Congreso

³⁹ Nelson W. Polsby, “Legislatures”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (edits.), *Handbook of Political Science*, EUA, Addison-Wesley, 1975, p. 141.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 142-143.

norteamericano. Sin embargo, puede resultar difícil sostener o corroborar tales generalizaciones sobre la política legislativa. No obstante, sí es razonable suponer que existirá un mayor grado de agregación de intereses en el proceso de toma de decisiones en aquellas legislaturas donde prevalezcan los amplios consensos, los bajos niveles de cohesión partidista y la flexibilidad del voto en función de las temáticas discutidas.

Con base en ello, Polsby sofisticó aún más su clasificación de legislaturas y propone cuatro categorías: *altamente transformativas*, *moderadamente transformativas*, *arenas con capacidad de modificación* y *arenas*. En la primera categoría de legislaturas, se encontrarán aquellas que en la mayoría de los casos toman decisiones sustanciales. En la segunda categoría, estarán las que sólo logran tomar decisiones sustanciales en pocos casos. En la tercera categoría, se encontrarán aquellas que no pueden tomar decisiones sustanciales, pero tienen cierta capacidad para introducir modificaciones a las decisiones tomadas en algunos casos. En la cuarta categoría estarán las legislaturas sin poder de decisión ni modificación y que, en consecuencia, se dedican únicamente a las actividades propias de un foro o una arena de debate.⁴¹

En virtud de lo anterior, es importante mencionar que uno de los factores externos que puede ejercer sujeción o control sobre una legislatura es el Poder Ejecutivo. Ciertamente, es uno de los factores de mayor peso en el contexto de una legislatura. Por ende, la relación Ejecutivo-Legislativo será uno de los elementos centrales a analizar para determinar el poder transformador y el nivel de independencia en la toma de decisiones de una legislatura. En una obra posterior, convertida en lectura de cabecera para los interesados en temas legislativos, particularmente en la historia legislativa de los Estados Unidos de América, Polsby asevera que la estructura organizacional interna del Congreso norteamericano, tanto en sus aspectos institucionales como en sus aspectos operativos, ha sido fundamental para contar con la capacidad de hacer frente al Ejecutivo y a otros poderes fácticos tanto en el proceso legislativo como en lo relacionado con la rendición de cuentas. Asimismo, ha sido necesario que el Congreso norteamericano evolucione, se adapte e introduzca cambios en dicha estructura organizacional con la finalidad de

⁴¹ *Ibidem*, pp. 147-148.

responder a la expansión política, militar, tecnológica, material, administrativa y financiera que ha experimentado la Presidencia.⁴²

El reto ha sido mayúsculo, pero la evolución del Congreso y sus estructuras ha permitido que conforme el poder se multiplica e incrementa, también se fortalezcan los instrumentos que controlan y limitan al poder. Lo cual, ha sido de gran relevancia para que el Congreso norteamericano continúe siendo una legislatura con independencia y amplios poderes de transformación en el proceso de toma de decisiones.

El modelo de Polsby es sumamente esclarecedor para identificar el tipo de roles y funciones que un Congreso puede tener dentro del sistema político. Las categorías propuestas permiten, en ese sentido, asociar la autonomía, la estructura interna y las capacidades de decisión de un determinado Congreso con el poder de transformación que posee para modificar los equilibrios, o desequilibrios, imperantes en su sistema social y político. Así, la capacidad transformadora de un Legislativo será factor determinante para saber si su presencia, procesos y decisiones importan, o no, en el funcionamiento de un sistema político; es decir, si lo que ahí se dice o se decide puede llegar a cambiar el curso o a replantear el rumbo del Estado y la sociedad, o si simplemente se trata de decisiones superficiales e intrascendentes, sin posibilidad de desencadenar cambio alguno.

Sólo dos consideraciones críticas habré de puntualizar sobre el modelo de Polsby. La primera, es que su propuesta deja ver cierto desdén sobre la importancia que tiene para el Legislativo la confrontación de ideas a través del debate, elemento sin el cual no cabría imaginar el desarrollo de una verdadera capacidad transformadora dentro del proceso de toma de decisiones; es decir, no hay decisiones trascendentes si antes no hay un debate sustancial que permita identificar y abordar los temas de fondo. Y la segunda, es que una estructura legislativa altamente descentralizada puede llevar a generar una asamblea atomizada, sin la capacidad de construir coaliciones mayoritarias y, por ende, sin poder de decisión. En consecuencia, el criterio *a)* para determinar si una legislatura es transformativa o no, no sería del todo preciso ni del todo aplicable fuera del caso norteamericano, donde la

⁴² Nelson W. Polsby, *How Congress Evolves: Social bases of institutional change*, New York, Oxford University Press, 2004, pp. 145-155.

atomización de la asamblea y la existencia de un legislativo individualista no ha impedido la construcción de consensos por muchas de las condiciones analizadas previamente.

Vale la pena subrayar que el modelo propuesto por Polsby fue creado como instrumento para comparar legislaturas y, en ese sentido, para desarrollar generalizaciones sobre el fenómeno legislativo. En ese mismo tenor, años después Michael Mezey plantea su propio modelo comparativo, que también resulta una estupenda herramienta para el análisis de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. La primera variable propuesta por Mezey es el *poder de creación de política pública*. En ese sentido, el elemento a considerar es el conjunto de *constricciones* que tiene a la mano la legislatura para intervenir en el proceso de creación de política pública y evitar que el Ejecutivo actúe en ello de manera unilateral. Si el conjunto de constricciones con las que cuenta la legislatura son débiles, su poder de creación de política será débil, y viceversa. Siendo el veto la restricción más significativa que puede entablar una legislatura en el proceso de creación de política. De ello, será posible derivar tres tipos de legislatura: fuertes, moderadas y débiles en términos de su poder de creación de políticas. Las primeras estarán definidas por la capacidad de rechazar o modificar las propuestas del Ejecutivo. Las segundas no tendrán capacidad de rechazar, pero sí de modificar las propuestas del Ejecutivo. Mientras que las terceras no podrán ni rechazar ni modificar.⁴³ Esto como conjunto de criterios a considerar para determinar el poder de creación de política de una legislatura.

La segunda variable tomada en cuenta en el modelo de Mezey es el *nivel de respaldo* de una legislatura. Por respaldo el autor concibe un conjunto de actitudes hacia la legislatura que habrán de definir si la misma es una institución valorada y popular. Asimismo, será importante conocer el grado de estabilidad de una legislatura; lo cual, puede observarse a través de su continuidad institucional y de las actitudes tanto de ciudadanos como de gobernantes en torno a la legislatura. Pero el factor clave para comprender el respaldo son las *expectativas* de las élites y de la ciudadanía en general sobre el desempeño de una legislatura. La pregunta clave en ese sentido es ¿qué esperan tanto élites como ciudadanos en general sobre el trabajo de una legislatura? Se trata de un conjunto de perspectivas al respecto de cómo debe desempeñarse determinada legislatura y qué funciones debe

⁴³ Michael Mezey, "Classifying legislatures", en *Comparative legislatures*, EUA, Duke University Press, 1979, pp. 153-156.

cumplir. Así, surgen dos categorías: legislaturas con alto respaldo y legislaturas con bajo respaldo.⁴⁴ Las primeras serán aquellas que cumplan las expectativas de las élites no parlamentarias y de los ciudadanos. Las segundas serán aquellas que no lo logren.

Esta segunda dimensión del modelo de Mezey obliga a adentrarse en el contexto de una legislatura, no solamente para identificar los desafíos ligados a las expectativas planteadas, sino además, los grupos y organizaciones específicas detrás de dichos desafíos. A partir de la combinación y esquematización de ambas dimensiones, Mezey construye una clasificación de cinco tipos de legislatura, dependiendo de la posición que ocupen en cada una de las dimensiones. A saber: 1) *activa*; 2) *vulnerable*; 3) *reactiva*; 4) *marginal*; y 5) *mínima*. Gráficamente, el Cuadro 3 puede expresar de manera más clara el tipo de clasificación diseñado por el autor, en donde la dimensión vertical representa la variable del poder de creación de política pública y la horizontal el nivel de respaldo de una legislatura.

Cuadro 3. Clasificación de Mezey.

Poder de creación de política pública/Nivel de respaldo	Bajo respaldo	Alto respaldo
Fuerte	Vulnerables	Activas
Moderado	Marginales	Reactivas
Débil	<i>Imposibilidad lógica</i>	Mínimas

Es necesario explicar la clasificación. En primer lugar, debe mencionarse que un arreglo entre élites lo suficientemente fuerte como para despojar a la legislatura de toda capacidad de acción y que además considere poco valiosa la existencia de la misma, será también suficientemente poderoso para imponer otro tipo de modelo mediante el cual se cumplan las funciones esenciales de una institución parlamentaria. Por ende, Mezey considera una imposibilidad lógica la existencia de una legislatura con bajo respaldo y sin capacidad de creación de políticas. Por su parte, las legislaturas mínimas serán aquellas que cuenten con un apoyo permanente de las élites para su existencia, aunque no tengan posibilidad de rechazar o modificar las iniciativas del Ejecutivo. Las reactivas estarán caracterizadas por

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 156-166.

el dominio de las élites partidistas sobre el comportamiento legislativo, podrán modificar las iniciativas del Ejecutivo, pero no rechazarlas y contarán con el respaldo de las élites para su existencia. Las marginales tendrán un apoyo tentativo para existir, pero reunirán la fuerza suficiente para modificar las iniciativas del Poder Ejecutivo. Finalmente, tanto las activas como las vulnerables estarán ligadas a los regímenes democráticos, siendo que en éstos no es aceptable la existencia de una legislatura débil o sin respaldo. Sin embargo, las vulnerables tendrán un bajo nivel de respaldo, por lo que su posición será delicada al tener la capacidad para tomar decisiones sustanciales sin un fuerte respaldo ante las mismas.⁴⁵

El desarrollo de esta clasificación también responde a la preocupación por caracterizar a las legislaturas y construir generalizaciones sobre ellas a pesar de las diferencias entre contextos y regímenes. Generalizaciones que permitan comparar bajo parámetros objetivos para desarrollar hipótesis y modelos explicativos sobre los sistemas políticos. Sin embargo, sí será importante considerar en cada caso las particulares manifestaciones del poder de creación de política y las diversas formas de respaldo a fin de conocer con precisión a qué categoría pertenece determinada legislatura.

De manera que el modelo de Mezey también se puede aplicar al análisis de otras latitudes. Es, además, un modelo mucho más completo que el de sus antecesores, al contemplar tanto factores internos (poder de creación de políticas) como factores externos (nivel de apoyo) en la determinación de criterios de clasificación. No obstante, debe señalarse que el modelo deja fuera un aspecto esencial del análisis legislativo, como lo es el proceso de toma de decisiones, es decir, la manera en la que se procesan las diferentes posiciones y expectativas para generar acuerdos; porque no sería lo mismo un Congreso con alto poder de creación de políticas a partir de los consensos que a través de mayorías mínimas o mayorías absolutas de un solo partido.

Otro de los elementos que deja fuera el modelo es el tipo de composición interna del Legislativo, que pesa y mucho, si se pretende definir o clasificar una asamblea; porque una asamblea plural –que debe realizar un esfuerzo mayor de diálogo, negociación y acuerdos para tomar decisiones– desarrolla mayores capacidades políticas que otra donde las decisiones no pasan por un contexto de equilibrios, contrapesos y búsqueda de

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 172-176.

coincidencias. De manera que si se deja fuera esa consideración al aplicar la categoría de legislaturas activas, se puede incurrir en el error de denominar con una misma etiqueta a instituciones que, en la práctica, tienen poco en común. Así, sería conveniente complementar el modelo de Mezey con una variable adicional: el nivel de pluralidad, que nos ayudaría a comprender con mayor profundidad el contexto a analizar.

Décadas más tarde, David Arter realizaría una evaluación de la utilidad de diversos modelos comparativos desarrollados a partir de lo que se denomina la “pregunta de Mezey”, a saber, ¿qué tanto poder de creación de política tiene una legislatura? Arter concluye que el esfuerzo por comparar ha sido fructífero, pero seguir avanzando en ello exige utilizar las herramientas de la ciencia política para sistematizar desde una perspectiva dinámica la información particular de cada legislatura.⁴⁶

No obstante, es necesario reconocer que el modelo de Mezey ofrece importantes instrumentos intelectuales para abordar el análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo en términos de la preocupación central de la presente investigación. Mismos que serán retomados con posterioridad en la disertación.

Otro modelo que vale la pena retomar es el desarrollado por David Mayhew en la obra *Divided we govern* (1991), que igualmente se convertiría en un texto de cabecera para la comprensión del funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos de América y la explicación de su estabilidad institucional a lo largo de la historia política de dicha nación. El hallazgo fundamental del texto es el hecho de que la existencia de gobiernos sin mayorías en el Senado o en la Cámara de Representantes no ha impedido la generación de acuerdos bipartidistas para la aprobación de leyes y políticas de alto impacto en función de su trascendencia e implicaciones para el sistema social en su conjunto.⁴⁷ Con ello, la finalidad del autor era refutar la percepción generalizada de que los gobiernos divididos —es decir, aquellos que no cuentan con el respaldo de una mayoría en el Congreso— están condenados al fracaso.

⁴⁶ David Arter (edit.), *Comparing and classifying Legislatures*, Nueva York, Routledge, 2007, pp. 222-223.

⁴⁷ David Mayhew, *Divided we govern. Party control, lawmaking, and investigations, 1946-2002*, EUA, Yale University Press, 1994, segunda edición, p. 4.

Lo primero que establece el autor es el hecho de que su análisis estaría centrado en aquellas iniciativas consideradas de importancia. No precisamente aquellas que le brindaran al Presidente lo que había pedido, sino más bien, las que plasmaran la capacidad del sistema en su conjunto para procesar cambios significativos al marco legal.⁴⁸ Casi en todos los casos, la aprobación de iniciativas de esta magnitud implica pagar altos costos políticos. No cualquier sistema es capaz de procesar este tipo de cambios. Para lograrlos es necesario conciliar intereses en pugna, o bien, generar amplios consensos en torno a determinadas políticas. El resultado final, es producto del esfuerzo del sistema en su conjunto y permite que el mismo demuestre capacidad de respuesta a los desafíos de su contexto.

Pero es metodológicamente importante preguntar ¿de qué manera determina Mayhew la importancia de una iniciativa legislativa? El autor brinda diversos criterios: las necesidades de largo aliento; las necesidades coyunturales; los eventos que marcan la agenda nacional; la agenda de la oposición al eclipsar la agenda presidencial; los efectos mediáticos; el nivel de innovación; el tipo de consecuencias; el juicio de especialistas, actores políticos involucrados, partes interesadas; entre otros.⁴⁹ Es posible observar, en ese sentido, la pretensión de llevar a cabo un análisis cualitativo e integral, que supere las limitantes de los indicadores cuantitativos y estuviese en condiciones de llegar a fondo en términos de los elementos que interactúan en el proceso legislativo; aportando así, mayor información al respecto de qué iniciativas fueron prioritarias para el sistema, cómo se logró su procesamiento y con qué resultados o consecuencias.

Tras clasificar y analizar, caso por caso, cada una de las 267 iniciativas de alto calado aprobadas en el periodo 1946-1990, el resultado es que no hay relación de importancia entre la incidencia de estas leyes y el hecho de que el tipo de control partidista fuera unificado o dividido.⁵⁰ Luego entonces, el éxito de la agenda presidencial y la capacidad del sistema para dar respuesta a su contexto a través de grandes acuerdos y de la conciliación de intereses no estuvieron determinados, en gran medida, por el tipo de control partidista. Así, se hace necesario un esquema de análisis más complejo, que diversifique las variables en cuestión, para lograr comprender cuáles son los factores en función de los cuales son

⁴⁸ *Ibidem*, p. 35.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 35-37.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 76.

aprobadas o rechazadas las iniciativas legislativas de importancia, dado que el tipo de control partidista no demostró ser condición necesaria y suficiente.

Para ello, Mayhew recurre a tres elementos que denomina *contra-patrones*, que son posibles salidas ante la deficiencia de la hipótesis convencional ligada al tipo de control partidista. La ventaja que presentan estos *contra-patrones* es que pueden neutralizar la hipótesis convencional sobre el control partidista a la vez que apuntan hacia su propia variedad de explicaciones sobre el por qué la hipótesis convencional falla, para luego ser palanca en el desarrollo de nuevas hipótesis sobre cuándo y por qué es aprobada legislación significativa. Los tres tipos de *contra-patrones* son los siguientes: a) de variación alternativa; b) de constancia legislativa; y c) de efectos de compensación. El primer *contra-patrón* está definido por aquellas variaciones en el volumen de legislación importante cuyas razones (o motivaciones) no están directamente ligadas con el tipo de control. Por ende, requieren de diversas alternativas, más allá de las condiciones tomadas en cuenta por la hipótesis convencional para explicar el fenómeno de la producción de legislación importante. Asimismo, la variación alternativa incita a diferentes ejercicios de generalización y teorización en la búsqueda de explicaciones. Sobre la constancia legislativa, el segundo *contra-patrón*, se asevera que es imposible mirar hacia el proceso legislativo en el periodo en cuestión sin encontrar una clara tendencia hacia la aprobación constante de legislación significativa con independencia de si el control fue dividido o unificado. Esta tendencia a la constancia en la producción de leyes importantes también apunta hacia sus propias explicaciones, en su mayoría, ligadas con un conjunto de características del sistema político norteamericano que incentivan las condiciones de cooperación para la reproducción de este desempeño constante. De igual manera, sobre los efectos de compensación, tercer *contra-patrón*, se dice que son aquellos efectos que pueden empujar en la dirección contraria a la que los *patrones* típicos impulsarían en los casos tanto de control partidista dividido como de control unificado. El autor afirma que una variedad de fenómenos (económicos, sociales, culturales) presentan efectos compensatorios, por lo que es lógico esperar que en este caso también fuesen encontrados.⁵¹

⁵¹ *Ibidem*, pp. 100-102.

En un primer apartado, se aborda la discusión sobre los contra-patrones en el marco de tres condicionantes políticas: 1) el sistema electoral, 2) el liderazgo presidencial y 3) las amplias mayorías legislativas. Estas tres condicionantes hacen referencia a la esfera de acción político-institucional. El resultado de su análisis es esclarecedor más no definitivo. No se trata de un modelo culminado, sino de la apertura hacia nuevos intentos de teorización en torno a un esquema de análisis más integral, transversal y complejo. Así, el primer hallazgo es sobre el sistema electoral. En contraste con las implicaciones que puede presentar el sistema de competencia electoral –en particular en aquellos países con sistemas uninominales que lleguen a tener gobiernos divididos–, Mayhew afirma que tanto para el caso del Presidente, como para senadores y representantes, el crédito electoral que puede granjear la aprobación de legislación sustantiva los impulsó a trabajar constantemente en ello durante el periodo en cuestión. Por lo que el sistema electoral contribuyó a reproducir el contra-patrón de constancia en la producción legislativa.⁵²

Esto puede estar relacionado con lo que otras investigaciones han descubierto al respecto del papel que juegan las variables electorales de corto plazo en la influencia del Presidente sobre el proceso legislativo; especialmente, aquellas variables electorales ligadas con la popularidad del Presidente y con los resultados económicos de su administración, que han demostrado ser de gran relevancia al momento de definir el apoyo de los congresistas a determinado proyecto de ley del Ejecutivo.⁵³

Precisamente, al respecto del liderazgo presidencial lo primero que Mayhew encuentra es que muchos de los proyectos legislativos de trascendencia fueron impulsados por el peso de este factor, aunque sólo representaron una pequeña parte del total entre 1946 y 1990.⁵⁴

Es claro, en ese sentido, que la fuerza del régimen presidencial norteamericano se hizo sentir en el proceso legislativo. Todos los recursos y habilidades presidenciales aptos para la negociación, la persuasión y la construcción de acuerdos son puestos en marcha a fin de lograr avanzar en la agenda legislativa del gobierno. Pero el resultado de las apuestas

⁵² *Ibidem*, p. 104.

⁵³ Terry Sullivan, “Presidential leadership in Congress: securing commitments”, en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan (edits.), *Congress: Structure and policy*, EUA, Cambridge University Press, 2011, primera reedición, pp. 286-308.

⁵⁴ Mayhew, *op. cit.*, p. 112.

legislativas del Ejecutivo no se amoldó al patrón relativo al tipo de control partidista. De tal manera, Mayhew sostiene que el liderazgo presidencial se comportó como un factor de variación alternativa en la producción legislativa, ya que la fuerza de la presidencia siempre estuvo presente para impulsar proyectos legislativos de gran importancia, pero en ningún momento fue total garantía de que habrían de ser aprobados.⁵⁵

A partir de ello, es importante reconsiderar la presencia, así como la relevancia, del Ejecutivo en el proceso legislativo norteamericano. Sin perder de vista el peso que tiene, los datos aportados por la indagación empírica de Mayhew ponen en tela de juicio los cánones del análisis ligado al tipo de control partidista.

Posteriormente, se aborda el tópico de las mayorías amplias, es decir, aquellas que superan el margen mínimo requerido para la aprobación de un proyecto de ley. Destaca el hecho de que las leyes de trascendencia tienden a ser aprobadas por amplias mayorías independientemente de las condiciones de control partidista. Por lo general, se presentan mayorías bipartidistas de dos terceras partes de la cámara en cuestión. Así, el 84 por ciento de dichas leyes fueron aprobados por dos terceras partes de los congresistas en ambas cámaras cuando el tipo de control partidista fue dividido; pero sólo en un 68 por ciento cuando el control partidista fue unificado. Es posible apreciar que fue necesario un mayor grado de consenso en condiciones de control dividido. En contraste, la aprobación de leyes por un solo partido en ambas cámaras ocurrió solamente en un 8 por ciento de los casos y únicamente en un 26 por ciento de los casos en una o ambas cámaras.⁵⁶

El autor sostiene que estos datos apuntan hacia el contra-patrón de la constancia en la producción legislativa, ya que si bien la presencia de mayorías amplias es lógicamente mayor durante los periodos de control dividido, la tendencia también se reprodujo durante los periodos de control unificado (y en un 68 por ciento de los casos). Mayhew especula que dos factores pueden aportar elementos para explicar esta tendencia. En primer lugar, la

⁵⁵ *Ibidem*, p. 117. En ese sentido, es importante señalar que el gran poder político, financiero, burocrático y militar que posee la presidencia norteamericana no actúa en automático, siempre se requerirá de una amplia gama de habilidades y capacidades personales (especialmente, aquellas ligadas con la persuasión y la negociación) para hacer funcionar la maquinaria del Poder Ejecutivo y sacar adelante su proyecto de nación e iniciativas legislativas. Ver: Genaro Lozano, "El Poder Ejecutivo", en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore, *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 224 y 226.

⁵⁶ Mayhew, *op. cit.*, pp. 119-125.

mentalidad de resolución de problemas (*mindset of problem-solving*) como práctica característica de la cultura política en Washington.⁵⁷ Dicha aseveración podría ser interpretada como un lugar común. Sin embargo, es sumamente válido abrir un campo de análisis a partir de ello, ya que las preferencias y decisiones colectivas de los actores legislativos no sólo son motivadas por componentes económicos o políticos, sino también son permeadas en función de hábitos, emociones, costumbres y prácticas socioculturales. Esta mentalidad de la clase política en Washington, por ende, puede ser otro de los resortes que activan el contra-patrón en cuestión en el proceso de configuración de mayorías amplias. Es pertinente, en consecuencia, tomar en cuenta estos componentes e integrarlos en los modelos explicativos.

El segundo factor que Mayhew toma en consideración es la lógica de agregación de intereses en la búsqueda de apoyo a cierto proyecto de ley. No se trata de una tarea sencilla. Los promotores de una ley permanentemente deben reclutar aliados, aplacar a las agencias del Ejecutivo y sus grupos de interés, aceptar modificaciones, comprometer sus principios, cerrar pactos, cortejar a los neutrales y navegar por la multitud de comisiones en ambas cámaras del Congreso.⁵⁸ Un proceso de esta naturaleza permite la construcción de amplias bases de apoyo legislativo y político a una iniciativa. A su vez, el buen oficio político en este tipo de labores sirve como atenuante de la incertidumbre que surge ante las posibilidades de éxito de un proyecto de ley. Así, el proceso de agregación de intereses será determinante en el éxito o fracaso de dichas iniciativas.

En suma, tanto la cultura política en Washington como la lógica de agregación de intereses contribuyen al contra-patrón de la constancia mediante la creación de condiciones propicias para la construcción de amplias coaliciones legislativas. En el contexto de los gobiernos divididos, la mentalidad orientada a la resolución de problemas será imprescindible para promover la cooperación política más allá de las fronteras de la línea partidista. Por su parte, la agregación de interés hará su trabajo más útil durante las etapas de gobiernos unificados evitando el margen de acción limitada y la reducida legitimidad características de las mayorías mínimas.⁵⁹ Será fundamental no perder de vista que la

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 129-130.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 131.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 134-135.

presencia permanente de ambos factores alienta, independientemente de las condiciones de control partidista, la reproducción del contra-patrón de la constancia legislativa. Esto coincide con lo que diversos observadores de la dinámica política norteamericana han definido como el “papel activo” de su legislatura. Lo que hace referencia a la capacidad de iniciativa y conducción gubernamental que ha tenido el Congreso de los Estados Unidos de América a lo largo de su historia.⁶⁰ De tal manera, que la constancia en la producción legislativa y la formulación de políticas también está vinculada a esta variable de fondo, estructural, en el funcionamiento de dicha institución.

Tras lo anterior, en un segundo apartado, el autor aborda la discusión de los contra-patrones en el marco de otras tres condicionantes políticas: 1) eventos externos, 2) clivajes temáticos y 3) el estado de la opinión pública. Sobre lo primero basta decir que ciertos acontecimientos o coyunturas son causa directa, y en ocasiones forzada, de la aprobación de leyes importantes. En ese sentido, serán una fuente de variación alternativa, pero más o menos constante, dependiendo de la frecuencia con que se presenten acontecimientos de dicha naturaleza. Sobre lo segundo, primeramente, se establece que los clivajes temáticos pueden segmentar a la opinión pública más allá de las diferencias entre demócratas y republicanos; es decir, más allá de las diferencias partidistas. Luego entonces, estas segmentaciones pueden ayudar a construir mayorías durante gobiernos divididos, o viceversa, derrumbarlas durante gobiernos unificados. Para plasmar lo anterior se recurre a dos ejemplos de clivajes, uno en torno a derechos civiles y otro sobre leyes laborales que generaron efectos contrarios: en el primer caso el proyecto de ley fue aprobado, en el segundo fue rechazado. Sin embargo, Mayhew sostiene que en el balance general estos clivajes temáticos, muchas veces asociados con diferencias regionales del tipo Norte-Sur, han contribuido a la reproducción del contra-patrón de la constancia en la producción de legislación de trascendencia.⁶¹

Por su parte, la condicionante política del estado de la opinión pública es integrada al modelo como una fuente de variación alternativa. Lo primero que debe decirse es que tal

⁶⁰ Precisamente a ello se refiere el concepto de “gobierno congresional” planteado por Woodrow Wilson, sobre el cual puede encontrarse una puntual explicación en Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-IIIJ, 1996, p. 67.

⁶¹ Mayhew, *op. cit.*, pp. 139-141.

como las otras fuentes de los contra-patronos, el estado de la opinión pública también puede presionar al Congreso, y al sistema en su conjunto, de manera que lo obligue a producir leyes de gran calado sin importar que existan o no mayorías a favor del gobierno. En su momento, los estados de la opinión pública pueden convertirse en movimientos o acción ciudadana organizada, que canalicen institucionalmente la presión y logre que las demandas sean expresadas en nuevos ordenamientos jurídicos.⁶²

Como ejemplo, Mayhew menciona que al final de la década de 1970, la presión mediática y el estado de la opinión pública estimularon el tipo de legislación conservadora en el terreno económico que caracterizó al periodo de políticas neoliberales. En general, Mayhew sostiene que durante el periodo observado el estado de la opinión pública se comportó como una fuente de variación alternativa de legislación impulsando la aprobación de leyes, es decir, sus causas estuvieron fuera del conjunto de relaciones establecidas por el tipo de control partidista imperante en el Congreso en determinado momento.

La obra *Divided we govern* finaliza aseverando que es plausible esperar que las normas, los incentivos electorales y los acontecimientos o coyunturas contribuyan a la constancia en la producción de legislación significativa. Por su parte, el estado de la opinión pública y los clivajes políticos habrán de determinar el éxito o fracaso de los proyectos de ley de acuerdo con el contra-patrón de la variación alternativa.⁶³ Asimismo, la cultura y hábitos políticos en Washington, junto a la lógica de agregación de intereses como estrategia legislativa, jugaron un papel decisivo en el éxito o fracaso de los proyectos de ley en cuestión. En todo caso, la información recabada permite sostener que el conjunto de relaciones e implicaciones derivadas del tipo de control partidista (gobiernos divididos *versus* gobiernos unificados) quedan invalidadas tanto por la realidad empírica como por el modelo de los contra-patronos en relación con las condicionantes políticas abordadas. Así, las hipótesis convencionales sobre el proceso legislativo son claramente rebasadas por el hallazgo empírico y las nuevas hipótesis desarrolladas en función del tipo de comportamiento que

⁶² *Ibidem*, pp. 160-163. Recordemos la gran importancia que tienen los grupos organizados en el proceso legislativo y la influencia determinante que pueden llegar a ejercer a través de los diferentes tipos de cabildeo, tanto el de base (*grassroots*), como el corporativo (*advocacy*). Ver: Fernando González Saiffe, *op. cit.*, pp. 194-195. Recordemos también que es común que los presidentes norteamericanos apelen a la opinión pública, por diversos medios, para presionar a los legisladores a respaldar su agenda, y que dicha práctica ha venido ganando terreno en las últimas décadas, Genaro Lozano, *op. cit.*, pp. 228-230.

⁶³ *Ibidem*, p. 175.

induce en los congresistas la fuerza de los incentivos electorales, las normas, la cultura política, las estrategias legislativas, los acontecimientos, la opinión pública, los clivajes políticos, entre otros factores.

La característica central del proceso legislativo, en consecuencia, no fue el bloqueo como resultado de la existencia de gobiernos divididos, y viceversa. Por el contrario, las amplias mayorías, la cooperación bipartidista, los acontecimientos como causa directa y cierto nivel de constancia en la producción de legislación trascendente caracterizaron el proceso. A su vez, también fue definido por la alta influencia de la opinión pública y de los clivajes políticos (sobre todo los geográficos e ideológicos) sobre el proceso legislativo, desdibujando y trascendiendo en reiteradas ocasiones las barreras del tipo de control partidista. Todo ello refutó, en la mayoría de los casos, que el tipo de control partidista pueda garantizar el éxito o el fracaso de un gobierno o de una agenda legislativa. Los modelos legislativos deben, entonces, optar por la ruta de la diversificación y la transversalidad, superando las explicaciones convencionales ligadas a la lógica partidista y ampliando la mirada hacia un mayor horizonte de condicionantes y factores sociopolíticos. La propuesta de Mayhew en *Divided we govern* es enriquecedora y pionera en esta ruta.

Años más tarde, Mayhew editaría su obra agregando un epílogo en el que analiza la etapa 1991-2002. En este periodo encuentra que los clivajes transversales y la necesidad de amplias mayorías probablemente ayudaron a la constancia en la creación de leyes.⁶⁴ Afirma, asimismo, que las condiciones de control partidista parecen no haber afectado el volumen total de la legislación. Por el contrario, dichas condiciones sí afectaron en gran medida los niveles de conflicto y la realización de investigaciones legislativas, y, en menor medida, el contenido de la legislación aprobada.⁶⁵

De cierto modo, los patrones generales de comportamiento del Congreso durante el periodo añadido son similares al primer periodo abordado. En ese sentido, es posible afirmar que las hipótesis derivadas del modelo de los contra-patrones serán de gran utilidad para explicar en el largo plazo el comportamiento y las características del Congreso estadounidense. De igual manera, podrán utilizarse cuidadosamente para generar hipótesis

⁶⁴ *Ibidem*, p. 219.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 226.

al respecto de otras legislaturas que compartan ciertos rasgos de la norteamericana. En ello reside la valiosa utilidad de *Divided we govern* en términos de la presente investigación.

No obstante, sí es necesario apuntar que el tipo de análisis realizado por Mayhew puede resultar infructífero si se aplica a otros contextos en los que el peso y arraigo de los partidos políticos es mucho mayor al que tienen en el sistema norteamericano. Recordemos la flexibilidad, individualismo y descentralización que caracteriza a los partidos en Estados Unidos, factor que obliga precisamente, a ir más allá de los mismos para generar explicaciones integrales sobre los fenómenos legislativos. Por lo que es muy probable que, sin caer en generalizaciones, otras realidades políticas exijan una atención mayor a la dinámica y los patrones que guían el comportamiento de los partidos.

Por otro lado y tomando en cuenta las conclusiones de Mayhew, es posible coincidir con Alonso Lujambio en el conjunto de factores, principalmente institucionales, que juegan un papel clave en el funcionamiento del sistema político norteamericano como democracia presidencial: el poder limitado del Presidente y el papel activo de la Legislatura,⁶⁶ el sistema bipartidista, la regla electoral de mayoría, la concurrencia de elecciones presidenciales con al menos la mitad de las elecciones legislativas, la indisciplina de los congresistas norteamericanos (promovida por la vocación localista del sistema legislativo, por la regla de la reelección, por la existencia de elecciones primarias y por la presencia del “sistema de antigüedades”), la distribución de recursos para el patronazgo y el sistema constitucional federal.⁶⁷

Este conjunto de factores permite la existencia de incentivos para cooperar en el marco de la relación Ejecutivo-Legislativo, a pesar de la ausencia de mayorías para el partido del Presidente. En consecuencia, confieren un conjunto de resortes esenciales para el funcionamiento de una democracia presidencial como la norteamericana. Siendo así, una base teórica indispensable para construir hipótesis sobre el funcionamiento de otras democracias presidenciales, siempre con el cuidado y la atención a las atenuantes específicas que cada contexto requiere.

⁶⁶ Lo cual, se deriva directamente del arreglo institucional de 1787 como puede apreciarse en el texto constitucional: George Grant, *The American patriot's handbook. The writings, history, and spirit of a free nation*, Illinois, Cumberland House, 2009, pp. 84-102.

⁶⁷ Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 75.

No obstante, antes de concluir el presente capítulo es importante reflexionar sobre algunas de las características de la relación Ejecutivo-Legislativo en los regímenes presidenciales y sus implicaciones para la gobernabilidad democrática. El fenómeno de la relación Ejecutivo-Legislativo es particularmente complejo en los regímenes presidenciales, porque el principio de separación de poderes puede convertirse en una *fisura* en ellos cuando no existen condiciones de entendimiento y acción mutua. En contraste, en el caso de algunos regímenes parlamentarios la manera de conformar al gobierno puede llegar a difuminar la diferencia entre poderes e inducirlos a actuar como un solo cuerpo en la práctica política cotidiana.⁶⁸

Por el contrario, en los regímenes presidenciales donde “el ganador se queda con todo”, las fuerzas políticas perdedoras/opositoras tienen menores incentivos para cooperar y para mantenerse en el juego democrático. Esto puede conducir a la imposibilidad de gobernar o, en el peor de los casos, a la imposibilidad de sostener el régimen. Imposibilidad de gobernar cuando Ejecutivo y Legislativo están controlados por diferentes fuerzas políticas incapaces de encontrar coincidencias y construir acuerdos. Imposibilidad de sostener el régimen cuando las fuerzas opositoras optan por vías no constitucionales para derrocar gobiernos débiles, incompetentes, corruptos o simplemente desfavorables para los intereses de cierto partido o facción dentro de las élites dominantes.

Otras desventajas o dificultades propias de los regímenes presidenciales son las siguientes: rigidez del formato del gobierno en función de los periodos fijos; menor adaptabilidad y flexibilidad de cara a los cambios sociales; premura, improvisación e ineficiencia en la implementación de políticas ligadas al periodo fijo cuando no hay posibilidad de reelección; probable arribo al poder de los denominados *outsiders* con todas las dificultades que implicaría para la gobernabilidad; ausencia de un líder simbólico sin responsabilidad de gobierno que pueda actuar con amplio prestigio y legitimidad en momentos de crisis; inexperiencia e improvisación en el diseño e implementación de políticas a consecuencia de una menor constancia de cuadros en los gabinetes y ministerios de gobierno, derivado de una mayor rotación de cuadros, sobre todo, cuando existe el impedimento de reelección presidencial; debilidad estructural del sistema de partidos

⁶⁸ Anthony King, *op. cit.*, pp. 16-17.

debido a la necesidad de partidos fragmentados e indisciplinados para lograr mayorías en el Legislativo mediante la cooptación individual de legisladores; prevalencia de partidos con vocación electoral dada la carencia de incentivos para su participación en responsabilidades de gobierno; entre otros.⁶⁹

Este conjunto de desafíos dificultan la funcionalidad de los regímenes presidenciales; asimismo, dificultan la gobernabilidad democrática a través del entendimiento y la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas presidenciales. Por ello, ha sido de fundamental importancia para esta investigación profundizar en el conocimiento de modelos inspirados en el caso norteamericano, pues más allá de las asimetrías económicas, sociales y culturales con respecto al caso mexicano, se trata del paradigma de democracia presidencial por antonomasia, así como de la más exitosa y duradera democracia presidencial a pesar de las dificultades que implica dicho arreglo constitucional.

En ese sentido, a partir de los modelos expuestos en este apartado, el caso norteamericano puede resultar un excelente ejemplo para ilustrar la relación que encuentra Arend Lijphart entre el principio de separación de poderes y ciertas prácticas propias de la democracia consocietal. Dado que el principio de separación de poderes desconcentra el poder, es necesario que los actores políticos desarrollen mayores aptitudes de negociación para tomar decisiones en los regímenes presidenciales cuando el sistema electoral no garantiza la existencia de mayorías en el Legislativo. Si estas aptitudes se arraigan en el sistema y se consolidan como prácticas o hábitos políticos cotidianos, los acuerdos consociales pueden convertirse en un pilar de la gobernabilidad democrática y sustituir a la regla mayoritaria en ciertas decisiones o bajo ciertas circunstancias de premura, presión, determinación, necesidad de respuesta, entre otras. La relación Ejecutivo-Legislativo es pieza clave en este proceso. Por un lado, el Ejecutivo no debe sobredimensionar su poder ni

⁶⁹ Juan J. Linz, “Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (coord.), *The failure of presidential democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1, pp. 3-87. Bovero, aunado a lo anterior, afirma que “el poder que los electores del candidato ganador tienen sobre el gobierno en un régimen presidencial es menor que el poder que tiene el Parlamento sobre el gobierno en un régimen parlamentario, ya que en este régimen, si el gobierno en el curso de su mandato actúa mal o de alguna forma traiciona la confianza, puede ser removido por el Parlamento, mientras que los ciudadanos en un régimen presidencial deben esperar a la terminación prefijada del mandato”, en Michelangelo Bovero, “Sobre el presidencialismo y otras malas ideas. Reflexiones a partir de la experiencia italiana”, en AA. VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-III, 2002, segunda edición, pp. 15-24.

desdeñar la importancia del Legislativo en las tareas de gobierno y en la construcción de políticas. Por otro lado, el Legislativo debe contar con una estructura interna orientada a participar y coadyuvar en la elaboración de políticas; es decir, debe ser un Legislativo altamente institucionalizado, especializado y profesional. Si la estructura del Legislativo no incentiva a los partidos políticos a desarrollar esta vocación de gobierno –es decir, vocación para la construcción de acuerdos y políticas–, su papel será enfáticamente representativo y electoral. Este tipo de partidos no serían de utilidad para las prácticas asociadas con la democracia de consenso. Por el contrario, apostarían por el bloqueo y el fracaso de la administración en turno. Pero cuando el Ejecutivo y el Legislativo están en condiciones de compartir las responsabilidades de gobierno, Lijphart asevera que el principio de separación de poderes puede convertirse en un acicate para el desarrollo de prácticas y hábitos característicos de una democracia de tipo consocietal.⁷⁰

Sin embargo, Lijphart afirma que estas condiciones son más difíciles de alcanzar bajo regímenes presidenciales, sobre todo aquellos en donde existe un sistema de partidos polarizado y renuente a cooperar.⁷¹ De ahí la excepcionalidad de la democracia presidencial norteamericana. De ahí también la gran importancia de la alta institucionalización de su Poder Legislativo en términos de la gobernabilidad democrática.⁷² El régimen norteamericano, en suma, ha logrado crear arreglos institucionales formales e informales, algunos de ellos ligados a las prácticas consocietales, que le permiten funcionar con base en sus principios constitucionales.

En contraste, para Sartori el sistema norteamericano no funciona con base en sus principios, sino “a pesar de sus principios”. Pero coincide en el hecho de que ciertas prácticas políticas características están en la base de dicha funcionalidad: el sistema uninominal, la cultura política, la tendencia al consenso y los acuerdos bipartidistas, la poca cohesión partidista, la cooptación individual de los legisladores, entre otras.⁷³ Con base en

⁷⁰ Arend Lijphart, “Presidentialism and majoritarian democracy: Theoretical observations”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (coord.), *op. cit.*, pp. 91-105.

⁷¹ Entiéndase por sistema de partidos polarizado el tipo de interacción entre las organizaciones político-partidistas que se ilustra en: Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, segunda edición, pp. 74-75.

⁷² Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 101.

⁷³ Giovanni Sartori, “Neither presidentialism nor parliamentarism”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (coord.), *op. cit.*, pp. 106-118.

sus principios o a pesar de ellos, lo fundamental es el hecho de que los arreglos formales e informales expuestos —que conducen a una especie de equilibrio entre componentes consensuales y mayoritarios, electorales e institucionales— han permitido el funcionamiento y mantenimiento de la democracia estadounidense en su formato presidencial.

En este mismo tenor, el modelo de Cox y McCubbins permite representar diversos escenarios de gobernabilidad democrática en los sistemas presidenciales a partir de las implicaciones del principio de separación de poderes para la relación Ejecutivo-Legislativo y para el sistema político en su conjunto. Tanto el principio de separación de poderes como la separación de propósitos que pueda prevalecer entre los actores políticos generan determinado número de puntos de veto y de actores que controlan dichos puntos de veto. Cada combinación producirá un total de jugadores con veto dependiendo de características como el federalismo, el bicameralismo, el control constitucional judicial, el sistema electoral y el sistema de partidos. Algunas de estas características y su implementación institucional tienden a fragmentar el universo de actores, propósitos y preferencias políticas. Con base en ello, el modelo asume que a mayor número de jugadores con veto, más difícil será la introducción de cambios en las políticas o la formulación de nuevas políticas que alteren el *status quo*, debido a que será necesaria la integración de un mayor número de preferencias y propósitos en la toma de decisiones. En contraste, a menor número de jugadores con veto será más fácil la introducción de cambios, pero más difícil el compromiso con el mantenimiento de políticas. Por el contrario, a mayor número de jugadores con veto, será más fácil el compromiso con el mantenimiento de políticas. Así, dos alternativas harán posible la gobernabilidad democrática en los regímenes presidenciales ante la ausencia de mayorías: a) la distribución de beneficios particulares como “moneda de cambio” en escenarios de alta fragmentación y baja cohesión partidista; y b) las coaliciones multipartidistas en escenarios de alta fragmentación, pero alta cohesión partidista. Para este último caso será necesario que los partidos se conviertan en maquinarias capaces de agregar intereses y asumir internamente los costos de transacción derivados de los cambios de política introducidos. Esto con la finalidad de evitar que sus

facciones y grupos internos se conviertan en jugadores con veto en función de la adquisición de preferencias o propósitos divergentes.⁷⁴

En todo caso, dadas las características del régimen presidencial, la gobernabilidad democrática y el control sobre el proceso legislativo estarán determinados por el nivel de compromiso de los actores con el sostenimiento de ciertas políticas y la manera en la que esto afecta sus propósitos, preferencias y estrategias. Cuando la simbiosis entre partidos y estructuras de poder generada por dichos compromisos sea difícil de romper o modificar, el número de jugadores con veto habrá de multiplicarse, los propósitos habrán de diversificarse y será menos posible construir mayorías con capacidad de realizar cambios en las políticas que faciliten la gobernabilidad democrática en el marco de la separación de poderes. El entendimiento y la interlocución entre el Ejecutivo y el Legislativo serán fundamentales para que la alineación de propósitos y preferencias haga posible la construcción de mayorías en las democracias presidenciales.

El concepto de jugadores con veto es aplicable al análisis de diversos contextos políticos. Incluso, como se verá en capítulos posteriores, diversos analistas mexicanos (como Carlos Ugalde) ya lo han aplicado a nuestra realidad. Sin embargo, es necesario señalar que el esquema explicativo a partir de los jugadores con veto puede presentar ciertas limitaciones, al dejar fuera del análisis variables como el desarrollo de habilidades para la negociación, la capacidad de interlocución, la cultura política o, incluso, los valores democráticos, que en determinado escenario, pueden llegar a romper las barreras que impiden superar los puntos de veto, logrando así, la generación de acuerdos y consensos a pesar de que exista un contexto marcado por las diferencias en intereses y propósitos.

El último modelo a revisar dentro de este apartado es el expuesto por Shugart y Haggard también dentro de la obra *Presidents, parliaments and policy*. Los autores parten del supuesto de que la interacción entre el sistema institucional y el sistema de partidos habrá de condicionar el proceso de elaboración de políticas en las democracias presidenciales. El modelo de análisis que proponen posee dos dimensiones. La primera dimensión es relativa

⁷⁴ Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins, “The institutional determinants of economic policy outcomes”, en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (edits.), *Presidents, parliaments and policy*, EUA, Cambridge University Press, 2001, pp. 21-63.

a las instituciones electorales y su relación con la existencia de separación o unificación de propósitos entre los actores legislativos. Entre la variedad de combinaciones existentes, la unidad en los propósitos será mayor en aquellas que incluyan elecciones legislativas concurrentes con las presidenciales, fórmulas de elección centradas en las preferencias partidistas,⁷⁵ un Congreso unicameral electo dentro de la misma circunscripción del presidente y la completa renovación de todo el Legislativo en cada elección. Por su parte, la separación de propósitos será mayor cuando se opte por elecciones legislativas no concurrentes con las presidenciales (especialmente, de tipo intermedias), fórmulas electorales centradas en los candidatos, bicameralismo (sobre todo, el de corte federal) y elecciones legislativas escalonadas. La separación de propósitos, entonces, será consecuencia de la separación de los incentivos electorales con respecto a las problemáticas que dominen la elección presidencial. Mientras que los presidentes serán incentivados a trabajar de cara a las problemáticas nacionales, los legisladores tendrán fuertes incentivos para concentrar sus energías en las necesidades locales o distritales. De ahí que se reproduzca el patrón de la separación de propósitos como resultado de la bifurcación de intereses e incentivos electorales.⁷⁶

En una segunda dimensión del modelo, se toman en cuenta los poderes constitucionales de agenda y de veto con los que cuenta el Ejecutivo. Se clasifica a estos poderes del Ejecutivo en dos categorías: *poderes proactivos* y *poderes reactivos*. Los primeros servirán para intervenir el proceso legislativo a su favor, generalmente, en búsqueda de introducir nuevas políticas o cambios a las políticas existentes. Los segundos serán de carácter conservador y le permitirán intervenir en el proceso legislativo vetando las políticas alejadas de sus preferencias, generalmente, buscando mantener el *statu quo* de ciertas condiciones de política. La primera categoría de poderes le brinda al Ejecutivo facultades para influir en el establecimiento de la agenda legislativa, mientras que la segunda categoría le permiten bloquear políticas desfavorables para sus intereses una vez que han sido aprobadas o respaldadas por el Legislativo. Las facultades que se toman en cuenta son: el

⁷⁵ Como listas cerradas y bloqueadas, y representación proporcional. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, Capítulo IV. Para los efectos específicos ver también: Dieter Nohlen, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM-IIIJ, 2003, pp. 79-124.

⁷⁶ Mathew S. Shugart y Stepan Haggard, "Institutions and public policy in presidential systems", en Stepan Haggard y Mathew D. McCubbins (eds.), *op. cit.*, pp. 64-102.

veto general y parcial (fuerte o débil dependiendo de si puede ser superado con una mayoría extraordinaria o mínima), los poderes de decreto (provistos o no provistos por el Legislativo), la facultad de iniciativa y la facultad exclusiva de iniciativa en ciertas materias (restringida a lo presupuestario o abierta a otro tipo de materias).⁷⁷

Con base en estos criterios pueden existir cinco tipos de presidencias de acuerdo con el conjunto de sus características constitucionales: a) *potencialmente marginal*, cuando no cuentan con la facultad de veto o sólo cuentan con un veto débil; b) *moderadas*, cuando únicamente cuentan con poderes reactivos, como el veto fuerte o algunas facultades exclusivas de iniciativa; c) *fuertes*, aquellas que cuentan con algunos poderes proactivos o un alto nivel de poderes reactivos como veto parcial o facultades exclusivas para condicionar la agenda legislativa mediante restricciones en el proceso de aprobación de los proyectos de ley; y d) *potencialmente dominantes*, serán aquellas presidencias que pueden llegar a dominar sobre el proceso legislativo, inclusive cuando carecen de mayorías legislativas a su favor, debido a que cuentan con prácticamente todo tipo de poderes constitucionales, tanto reactivos como proactivos. Para la época en la que la obra fue escrita, únicamente los casos de Argentina y Rusia fueron considerados potencialmente dominantes. Brasil, Chile y Colombia como casos de presidencias constitucionalmente fuertes. Estados Unidos de América, Bolivia y Uruguay como moderadas. México, Venezuela, Costa Rica y Paraguay como potencialmente débiles en razón de sus poderes constitucionales. Sin embargo, al cruzar estos datos con los relativos a las reglas institucionales que promueven la separación de propósitos, los autores encuentran que tienden a existir presidencias constitucionalmente más fuertes en los contextos de mayor separación de propósitos y menor unidad en las preferencias del Ejecutivo y el Legislativo. Los autores aseveran que esta interconexión no es casual, pues a mayor separación de propósitos, mayores instrumentos constitucionales necesita un Ejecutivo para gobernar e incidir en el proceso de formulación de políticas. Empero, la existencia de mayores instrumentos constitucionales no garantizará del todo la gobernabilidad en condiciones de

⁷⁷ *Idem.*

alta o exacerbada separación de propósitos, ya que las mayorías legislativas pueden ser una y otra vez renuentes a la cooperación.⁷⁸

Por ello, es importante considerar a fondo las características institucionales que incentivan la separación de propósitos en los actores legislativos. Los casos en los cuales presidencias constitucionalmente débiles presentaron altos niveles de unificación de propósitos se tornaron mucho más gobernables que aquellas en las cuales los presidentes contaban con mayores instrumentos constitucionales. En suma, el modelo de Shugart y Haggard, y sus hallazgos, no sólo amplían la perspectiva de comprensión de las relaciones Ejecutivo-Legislativo; sino además, refutan contundentemente la tesis de que las democracias presidenciales estén condenadas al fracaso. El adecuado arreglo institucional, tanto político-electoral como constitucional, puede abrir importantes derroteros que faciliten la gobernabilidad de los sistemas presidenciales en aquellas sociedades que inician o reinician su caminar democrático.

Los instrumentos de análisis brindados por Shugart y Haggard nos ayudan a complementar las tipologías legislativas con tipologías presidenciales. De manera que estamos ya en condiciones de caracterizar el funcionamiento y el rol de Ejecutivo y Legislativo en un sistema político, y a partir de ello, esbozar el tipo de relación que establecen en virtud de sus prerrogativas constitucionales, sus poderes de agenda, sus capacidades de creación de políticas, la institucionalización de sus procesos, su manera de vincularse con el contexto y los factores de poder, entre otros elementos. Estamos, pues, en condiciones de identificar y caracterizar los factores, condicionantes y características que pueden llevar a que un Poder domine sobre el otro, a que su disputa o distanciamiento genere situaciones de ruptura o parálisis; o bien, a que sus habilidades y capacidades den pie a una relación constructiva y de corresponsabilidad de cara a los asuntos públicos.

La única consideración crítica que formularía al modelo de Shugart y Haggard es que el análisis de los fenómenos políticos no debe ceñirse exclusivamente a los ámbitos institucional y electoral; sino también, debe considerar los arreglos y las prácticas

⁷⁸ *Idem.* De ahí que incluso en el caso de los Estados Unidos se hable de los poderes meta-constitucionales del Poder Ejecutivo, como un conjunto de medios que no están jurídicamente establecidos, pero que forman parte de los recursos e instrumentos políticos con los que el presidente influye sobre el sistema para hacer cumplir su agenda. Ver: Genaro Lozano, *op. cit.*, p. 216.

informales, así como la mentalidad, las convicciones y la idiosincrasia de los legisladores, que en ocasiones, pueden pesar más que otro tipo de factores. De ahí que haya sido históricamente posible el surgimiento de presidencias fuertes o dominantes por el peso de la cultura y la tradición políticas –o por la legitimidad que lamentablemente aún conservan ciertas prácticas autoritarias–, incluso en contextos donde la posición constitucional de la presidencia ha sido potencialmente débil o marginal.

Es momento de cerrar este apartado y generar algunas aproximaciones teóricas finales que podrán ser de utilidad para el desarrollo ulterior de esta investigación. Es necesario partir de la pregunta ¿el principio de la separación de poderes, aunado al principio de que “el ganador se queda con todo”, *imposibilita* o *dificulta* la gobernabilidad de las democracias presidenciales? Como se observó al abordar el modelo expuesto en *Divided we govern*, estudiar la problemática de las condiciones de gobernabilidad en un sistema político requiere ir más allá de las características institucionales o partidistas del sistema, también deben ser tomadas en cuenta el conjunto de *variables contextuales*: antropológicas, culturales, comunicativas, ideológicas, geográfico-políticas y sociopolíticas. Pero la influencia del sistema de partidos, las reglas electorales y las facultades constitucionales del Ejecutivo y el Legislativo no son cosa menor. Me atrevería a decir que tienden a ser los factores clave para explicar el proceso, o los procesos legislativos.

Si bien, ciertos contextos como el norteamericano han logrado generar condiciones que hacen posible la gobernabilidad más allá del tipo de control partidista y de las características institucionales del formato presidencial, las variables *partidistas*, *electorales* y *constitucionales* son centrales para el proceso legislativo y la gobernabilidad democrática, como bien se argumenta en *Presidents, parliaments and policy*.

Una adecuada combinación, o amalgamamiento, entre estos tres eslabones sienta las bases para un Congreso institucionalmente fuerte, es decir, un Congreso que haya desarrollado capacidades suficientes para fungir su papel de contrapeso en la vida pública, sin olvidar su corresponsabilidad junto al Ejecutivo en las tareas fundamentales de gobierno. Ambas características pueden dar como resultado un Legislativo con importante poder de transformación y de formulación de políticas públicas, como el que es ilustrado en los modelos de Polsby y Mezey. Este conjunto de logros institucionales implica un proceso de

desarrollo político complejo y de largo plazo. Dichas características no se consolidan de la noche a la mañana, pero el conocimiento preciso y sustentado sobre el desempeño de las instituciones políticas es de gran valía para modificar aquello que sea necesario en aras del perfeccionamiento constitucional. Perfeccionamiento constitucional que en el largo plazo, tal vez, llegue a descartar en su totalidad la percepción sobre la imposibilidad de gobernar las democracias mediante formatos presidenciales.

Así, el fenómeno de la relación Ejecutivo-Legislativo es central para la comprensión de este conjunto de procesos, tanto de explicación como de reforma de los marcos constitucionales presidenciales. A partir del modelo de Cox y McCubbins será posible observar el *nivel de compromiso con el sostenimiento de determinadas políticas* como variable causal para la separación-unificación de propósitos en la relación Ejecutivo-Legislativo dentro de las democracias presidenciales. Estos compromisos son derivados de los incentivos electorales vigentes y, a su vez, permitirán hacer identificables el conjunto de jugadores con veto dentro del proceso legislativo. Más allá de la separación formal de poderes y de que “el ganador se queda con todo”, los autores hacen énfasis en que la presencia de estos jugadores con veto es variable fundamental para la determinación de las condiciones de gobernabilidad-ingobernabilidad en democracias presidenciales. Es posible, en consecuencia, explicar los *resultados del proceso legislativo en cuanto al tipo de políticas formuladas* en función de la presencia de jugadores con veto en posiciones dominantes o estratégicas para el proceso. En ese sentido, el resultado del proceso de creación de políticas en democracias presidenciales es, en efecto, susceptible de explicación en virtud de las preferencias, propósitos y niveles de compromiso de los actores dominantes (jugadores con veto) en el marco de la relación Ejecutivo-Legislativo.

Por tanto, también es menester dirigir sobre esa ruta la mirada y los instrumentos cognoscitivos del científico político para encontrar evidencias que ayuden a explicar el fracaso y los magros resultados de política de algunas democracias presidenciales actuales. No será válido, por ende, pregonar el “destino fatal” de dichas democracias simplemente en función de ciertas implicaciones muy particulares de su arreglo constitucional. Aunado a ello, con base en el modelo de dos dimensiones de Shugart y Haggard, se llega a la conclusión de que los efectos derivados de la separación de propósitos pueden ser

atenuados, más no suprimidos, por los poderes presidenciales de agenda y de veto. Asimismo, el modelo plasma democracias presidenciales en las cuales es posible contribuir al empalme de agendas y la coincidencia en propósitos a través de la adecuada combinación de los incentivos electorales. ¿Es, entonces, posible modificar favorablemente las condiciones de gobernabilidad a partir de ciertas características institucionales sin afectar la naturaleza presidencial del régimen? No solamente es posible, sino además, necesario y factible a fin de lograr la adecuada concatenación de elementos consensuales y mayoritarios, electorales y gubernativos, culturales e institucionales que han permitido alcanzar democracias presidenciales estables y de alta efectividad en diversas latitudes.

En suma, es válido atender la crítica a las características e implicaciones institucionales del presidencialismo contenida en *The failure of presidential democracy*. Empero, la obra no debe dar pie a lecturas o interpretaciones exacerbadas. Debe tomarse, por el contrario, como un llamado a edificar mejores condiciones para garantizar a plenitud la gobernabilidad de las democracias presidenciales.

2.- Transición democrática y la relación Ejecutivo-Legislativo en México.

El presente apartado realiza una indagación histórica con la finalidad de contextualizar la relación Ejecutivo-Legislativo en el escenario político y social mexicano de las últimas décadas. Es claro que resultaría complicado comprender dicha relación en los años recientes sin tomar en cuenta los antecedentes y acontecimientos clave que la han configurado en el pasado inmediato. Asimismo, la identificación de las variables y características determinantes del proceso legislativo actual no sería posible sin esbozar las líneas generales del proceso histórico del cual se derivan.

De ese modo, en primer lugar, se aborda el periodo de 1940 a 1988, en el cual prevalecieron los gobiernos unificados y el dominio de un partido hegemónico como factores definitorios en la relación Ejecutivo-Legislativo de acuerdo con el consenso académico en la materia. De igual manera, en los últimos años de dicha etapa comenzaron los primeros esfuerzos reformistas para el establecimiento de instituciones electorales modernas y democráticas, los cuales son considerados en sus aspectos centrales.

Posteriormente, se aborda el periodo 1988-1997, dentro del cual se acelera el conjunto de transformaciones políticas que desembocaron en la denominada transición democrática. Esto con la finalidad de conocer el impacto que dichas transformaciones tuvieron para el proceso legislativo en general y para la relación Ejecutivo-Legislativo en particular. Finalmente, se realiza un análisis de la vida legislativa durante el periodo 1997-2006, es decir, durante las primeras experiencias de gobiernos divididos en México. En ese último apartado se destacan las características de la dinámica parlamentaria y las más notables problemáticas ligadas a la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo dentro del actual entorno democrático.

2.1 La relación Ejecutivo-Legislativo durante la etapa de gobiernos unificados (1940-1988).

En este primer apartado del segundo capítulo se lleva a cabo una breve pero sustancial investigación al respecto de la relación Ejecutivo-Legislativo durante el periodo de 1940 a 1988. Esto con la finalidad de identificar y explicar las características centrales de la relación Ejecutivo-Legislativo durante este periodo de la historia política de México. Lo cual, será fundamental a fin de contextualizar el objeto de estudio en cuestión y comprender el conjunto de procesos que han permitido su configuración actual.

En ese sentido, es importante señalar que las relaciones de poder durante dicho periodo estuvieron definidas por el régimen político surgido tras la Revolución Mexicana. En un primer momento, la Revolución Mexicana fragmentó el poder político que había logrado concentrarse en pocas manos durante la época de gobiernos del general Porfirio Díaz. Así, la etapa inmediata posterior a la Revolución se caracterizó por una alta dispersión del poder. Esta fragmentación fue patente en la vida legislativa de aquellos años e impidió que el Ejecutivo controlara de forma centralizada el proceso legislativo.⁷⁹ En ese contexto, la clase política revolucionaria se dio a la tarea de desarrollar estrategias e instrumentos para atenuar la dispersión del poder. En marzo de 1929, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) se buscaba, precisamente, establecer un marco de acción que aglutinara y concentrara a las dispersas fuerzas revolucionarias. A su vez, la creación del PNR fue una respuesta ante la crisis política desencadenada por el asesinato del Presidente electo Álvaro Obregón en julio de 1928, quien además fungía como factor de unión y caudillo principal entre los grupos vencedores del movimiento armado. El surgimiento del novel “partido oficial” pretendía llenar ese vacío, fortalecer los lazos de unidad entre las fuerzas revolucionarias y alentar el proceso de centralización del poder.

Durante el desarrollo del proceso revolucionario, el constituyente de Querétaro de 1917 le otorgó al Poder Ejecutivo mayores instrumentos jurídicos para la conducción del país dentro de los márgenes del orden constitucional. En contraste con el espíritu del

⁷⁹ Jeffrey Weldon, “El presidente como legislador, 1917-1934”, en Pablo Piccato (coord.), *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, pp. 117-145.

constituyente de 1857, la apuesta de los legisladores de 1917 giró en torno al fortalecimiento de las facultades legales del Ejecutivo. Entre ellas, destaca la facultad de veto, cuya importancia para la gobernabilidad había sido ampliamente analizada.⁸⁰ Sin embargo, la edificación de una arquitectura política plenamente centralizada requería de mayores instrumentos. No solamente de instrumentos institucionales, sino además, de instrumentos políticos.

Fue así que en el año de 1933 se impulsó la reforma constitucional que prohibía la reelección consecutiva de los legisladores federales con el claro objetivo de debilitar a las maquinarias políticas locales, las cuales controlaban el proceso de selección de los legisladores en virtud de las reglas electorales y la debilidad de los poderes nacionales.⁸¹ Para ese entonces, fortalecer a la autoridad central significaba concentrar mayor poder en la figura de Plutarco Elías Calles, considerado “jefe máximo” de la Revolución Mexicana. Así, aunado a la alta fragmentación de poder, existía una especie de “dualidad” en el mando central de la nación, bifurcado entre el Presidente en funciones y la figura de Calles. En ese contexto, la finalidad de la reforma anti-reeleccionista fue incrementar el poder de dicha autoridad central y lograr el paulatino debilitamiento de los caciques locales y regionales que representaban una fuente constante de conflicto, rebelión e inestabilidad. Dichas circunstancias no solamente dificultaban las condiciones de gobernabilidad, sino además, amenazaban la cohesión y la supervivencia de los grupos revolucionarios victoriosos. Empero, con la introducción de la cláusula anti-reeleccionista, el destino de las carreras políticas de los legisladores ya no dependería de las fuerzas locales, sino de los dictados y

⁸⁰ Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 2011, p. 178.

⁸¹ Jeffrey Weldon, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el «maximato»: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en Fernando Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, 2004, pp. 33-53. Sobre los efectos políticos de las cláusulas anti-reeleccionistas, particularmente en términos de los cargos legislativos, ver también: Benito Nacif, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en *Política y gobierno*, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997, pp. 115-145. Se ha aseverado, inclusive, que las consecuencias de la no reelección de los legisladores mexicanos fueron “desarraigo, inexperiencia y falta de compromiso con su base electoral”, así como el hecho de que menos del 14% de los mismos lograran reelegirse en el periodo 1934-1997, lo que refleja un fracaso en la conformación de incentivos institucionales para fomentar carreras parlamentarias, lo anterior de acuerdo con el análisis de Benjamín Hill y Fernando Dworak, “Un Congreso sin reelección legislativa: 1934-1997”, en *Nexos*, agosto de 1998, vol. 21, número 248. Jesús Silva-Herzog Márquez, a su vez, afirmó que “la legislatura está condenada al amateurismo” dada la poca experiencia de los legisladores mexicanos en el contexto de no reelección, citado por Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova Vianello, “Reforma del Estado y democracia gobernable: Algunas reflexiones”, en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIIJ, 2002, segunda edición, p. 69.

recursos político-electorales de la autoridad central. Asimismo, una vez superada la etapa de dualidad de mando existente entre el Presidente de la República y el “jefe máximo”, los poderes centralizadores derivados de la reforma constitucional de 1933 coadyuvaron a concentrar plenamente en el Ejecutivo federal la conducción política nacional.

El fin de esta dualidad en el mando se gestó durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas del Río. Entre junio de 1935 y abril de 1936, Presidente y “jefe máximo” protagonizaron una pugna por el control de los destinos nacionales. El proceso condujo al destierro político de Calles y a la emancipación definitiva de Cárdenas. Junto a él, asimismo, la institución presidencial se independizaba de todo rastro de tutela. Los cuadros callistas en el Ejército, el Congreso, las gubernaturas y el gabinete presidencial fueron depurados. En sustitución fueron colocados personajes políticos cercanos al entonces Presidente Cárdenas. Paralelo a este conjunto de maniobras, las nuevas bases de poder que había adquirido la Presidencia de la República mediante la organización y la movilización popular, principalmente de obreros y campesinos, jugaron un papel decisivo. El despliegue de las fuerzas populares a favor de Cárdenas fue contundente.⁸²

Una vez logrado el objetivo de finiquitar el modelo dual de mando y consumada la unidad de las fuerzas revolucionarias en torno a la figura presidencial, fue necesario cimentar bases sólidas y de largo aliento para la participación e integración de las clases populares dentro del régimen. El clima de agitación popular del periodo cardenista hacía necesario el establecimiento de nuevos mecanismos de control e integración. Se procedió, entonces, a auspiciar la creación de grandes centrales obreras y campesinas como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC). La ventaja que representó el respaldo popular en la pugna con Calles se convertiría, ahora, en uno de los pilares para el sostenimiento del régimen. Bajo dicha lógica, el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en marzo de 1938 aprovechando el contexto de euforia desencadenado por la nacionalización de la industria petrolera. Con este nuevo rostro, el Estado mexicano adquiriría un valioso instrumento de control corporativo y movilización popular. A su vez, se imponía la centralización del

⁸² Martha Poblett Miranda, *Lázaro Cárdenas*, México, Editorial Planeta, 2005, pp. 43-48.

mando mediante el control y la cooptación de los dirigentes obreros y campesinos.⁸³ Así, se fueron construyendo y consolidando los nudos de lealtad en torno a la autoridad central del partido oficial y a la figura presidencial.

Al concluir su mandato, Lázaro Cárdenas legaba al país la materialización de profundas reformas sociales. Heredaba también un país significativamente polarizado por los efectos de dichas reformas y por la intensidad de la jornada electoral de 1940. Sin embargo, también entregaba una Presidencia de la República robustecida y con mayores facultades legales y extralegales para conducir a la nación.⁸⁴ La ausencia de un poder central fuerte, característica de los años inmediatos posteriores a la Revolución, comenzaba a borrarse del escenario político. El tiempo de caudillos, jefes máximos, caciques, rebeliones, poderosas maquinarias regionales, dualidades y fragmentaciones llegaba a su fin. Factores como las nuevas facultades constitucionales del Ejecutivo, la reforma anti-reeleccionista de 1933, el establecimiento del partido oficial, la unidad entre sus miembros, su vinculación con las clases populares, la cooptación de dirigentes obreros y campesinos, entre otros, fueron generando las condiciones propicias para la centralización del poder en manos de la figura presidencial y, con ello, se inauguró una nueva etapa en la historia del sistema político mexicano. En suma, para 1940 ya prevalecían en el escenario político nacional la mayor parte de las condiciones genuinas indispensables para la existencia de un presidencialismo fuerte y tendiente al autoritarismo dada la excesiva y creciente concentración de poder.

Aunado a lo anterior, en el año de 1946 se llevaron a cabo una serie de reformas político-electorales que también deben considerarse de carácter determinante para la consolidación y la perdurabilidad de dicho régimen. En primer lugar, se impulsó una nueva legislación electoral que despojaba a los municipios de la responsabilidad de organizar los procesos electorales. Dicha responsabilidad se encargaba, ahora, a una Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) integrada por representantes del Poder Legislativo, los partidos y el gobierno federal. La reforma también estableció el requisito de registro ante la Secretaría de Gobernación para los partidos políticos nacionales, que debían contar cuando

⁸³ Arturo Anguiano, *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México, Ediciones Era, Colección Problemas de México, 1975, pp. 127-139.

⁸⁴ Luis Aboites y Engracia Loyo, “La construcción del nuevo estado, 1920-1945”, en *Nueva Historia General de México*, México, COLMEX, 2011, pp. 643-644.

mínimo con treinta mil miembros distribuidos en, por lo menos, dos terceras partes del total de las entidades federativas. Asimismo, se prohibieron las candidaturas independientes. Estas nuevas disposiciones electorales concentraban mayores facultades políticas en la autoridad central, incrementaban los instrumentos de la misma para intervenir en la vida política local, al tiempo que debilitaban el margen de maniobra de los poderes regionales.⁸⁵ De igual forma, permitían la existencia de un cierto grado de competencia controlada, que no pusiera en riesgo la hegemonía político-electoral del partido oficial.⁸⁶ Se consolidaba, así, la confección del sistema de partido hegemónico con pluralismo limitado en México. De manera complementaria, en enero de 1946 el PRM había cambiado de nombre para convertirse en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), imagen más pertinente dentro del contexto civilista, anti-comunista y democrático-institucional de la Posguerra.⁸⁷ Con estas transformaciones se consolidaba el poder del Presidente y del partido oficial sobre el aparato político del Estado. Asimismo, se fortalecía la imagen democrática y republicana que el régimen pretendía proyectar interna y externamente.

Para 1965, Pablo González Casanova publicaba *La democracia en México*, obra en donde se describen las características principales del régimen presidencial que surgió tras el conjunto de procesos de centralización señalados. En particular, sobre la relación Ejecutivo-Legislativo se asevera que en la práctica no existía la separación de poderes establecida en el marco constitucional y que los factores reales de poder, como la maquinaria partidista, mantuvieron al Legislativo en una posición dependiente y subordinada a los dictados del Ejecutivo. Para González Casanova, el Legislativo mexicano poseyó un considerable margen de libertad en sus discusiones durante la etapa que va de la Convención de Aguascalientes hasta el periodo presidencial de Álvaro Obregón. Sin embargo, después de dicho periodo la tendencia es hacia la subordinación, el papel marginal de la oposición y la unanimidad en torno a los proyectos presidenciales. A tal grado que de 1943 a 1961 los votos emitidos en contra de los proyectos de ley del Ejecutivo representaron, en promedio, menos del 5% de total. Ante dichas condiciones, la función del

⁸⁵ Soledad Loaeza, “Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968”, en *Nueva Historia General de México*, México, COLMEX, 2011, p. 658.

⁸⁶ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 39.

⁸⁷ Soledad Loaeza, “Un combatiente de la guerra fría”, en *Nexos*, número 375, marzo de 2009.

Congreso en la política mexicana consistía en sancionar los actos del Ejecutivo a fin de brindarles validez y de cumplir con el protocolo republicano. Su papel, en suma, estaba reducido a un conjunto de tareas de carácter simbólico.⁸⁸

Para Daniel Cosío Villegas, en su obra *El sistema político mexicano*, publicada en el año de 1972, la presidencia y el partido oficial fueron las dos piezas centrales del régimen priista. La lealtad al partido y al presidente eran determinantes para la realización de una carrera política. Fuera del régimen, la ausencia de opciones competitivas, el control gubernamental sobre las elecciones y las cláusulas anti-reeleccionistas restringían las oportunidades de crecimiento político. Las grandes decisiones nacionales no se procesaban en el Poder Legislativo, el cual jugó un “papel deslucido” durante este periodo.⁸⁹

Esta concentración de poder en el Ejecutivo permitió el surgimiento del sistema del “tapado” en la selección de candidatos del PRI a cargos de elección popular y, especialmente, para la candidatura a la Presidencia de la República. Dicho sistema consistía en el encubrimiento del proceso de selección, en el cual los criterios y la determinación última quedaban a discreción del Presidente en funciones. Se llegó a especular que el Presidente consultaba dicha decisión con diversos actores insoslayables para el sistema, los llamados “grandes jerarcas”, así como con los ex-presidentes. Poco sobre ello se sabe a ciencia cierta y, en general, es aceptado el hecho de que la última palabra la tuvo siempre el propio titular del Ejecutivo Federal. Cosío Villegas consideraba que las reglas poco precisas del *tapadismo* constituían una fuente de incertidumbre para el sistema. La discrecionalidad y subjetividad de la decisión nunca dejó en claro qué tipo de criterios se tomaban en cuenta. Era complicado e incierto para los propios actores políticos estar a merced de tal arbitrariedad, dado que aquello que se ventilaba sobre los criterios de selección no era más que una serie de vaguedades o generalidades. En consecuencia, este mecanismo era una debilidad significativa del sistema, factor constante de incertidumbre y potencial fuente de conflicto.⁹⁰ Dichos métodos contrastaban con la realidad de un país en creciente modernización y en plena explosión demográfica, que comenzaba a perfilar la

⁸⁸ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1971, cuarta edición, pp. 29-33.

⁸⁹ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Editorial Joaquín Mortíz, 1981, decimotercera edición, p. 29.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 59.

necesidad de un formato distinto de conducción política. Uno que fuese más cercano a los métodos formales de la democracia liberal. Ante ello, Cosío observaba poca seriedad y posibilidad de cambio democrático en el PRI de aquellos años. Sin embargo, aceptaba la necesidad de que esta transformación fuese alentada desde el partido oficial.⁹¹

En el año de 1978, Jorge Carpizo publica *El presidencialismo mexicano*, otra de las más importantes interpretaciones sobre el régimen priista. En esta obra se exploran las causas del predominio del Ejecutivo mexicano sobre los demás poderes constitucionales y sobre el sistema político en su conjunto. En aquel entonces, en virtud de la centralización del poder y de las decisiones, el Presidente nombraba a su sucesor, a los gobernadores, senadores, diputados, miembros del Poder Judicial y algunos presidentes municipales y legisladores locales. Esto era parte esencial de sus *facultades metaconstitucionales*.⁹² En consecuencia, el Ejecutivo federal mexicano controlaba la *estructura de incentivos* del sistema político, es decir, la estructura de premios y castigos dentro del régimen. En términos de la relación Ejecutivo-Legislativo, esta subordinación estaba particularmente vinculada con factores políticos como el predominio del PRI en ambas cámaras. Pero también guardaba relación con factores institucionales como las cláusulas anti-reeleccionistas y el sistema de periodo único para las sesiones ordinarias del Congreso establecido por la Constitución de 1917,⁹³ siendo que estos elementos no contribuían a la generación de condiciones propicias para la existencia de un Congreso fuerte y en pleno goce de sus facultades.

A pesar de estas características, el régimen poseía la cualidad de haber institucionalizado la figura presidencial; es decir, la lealtad de las organizaciones, del partido y del ejército (los tres instrumentos de poder de mayor importancia) no giraba en torno a la persona, sino al cargo.⁹⁴ Una vez fuera del cargo, los instrumentos de poder dejaban de seguir sus dictados, a diferencia de lo que sucedía en la etapa caudillista posterior a la Revolución, en la cual las estructuras de poder tenían fuertes vínculos personales con sus respectivos dirigentes, por lo que eran menos propensas a jugar bajo los principios institucionales. Así, la alta institucionalidad del régimen priista fomentó la estabilidad en los procesos internos y

⁹¹ *Ibidem*, pp. 113-116.

⁹² Jorge Carpizo McGregor, *El presidencialismo mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 2002, segunda edición, pp. 190-199.

⁹³ *Ibidem*, pp. 110-111.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 228.

una relativa tranquilidad durante los traspasos sexenales del poder. En el fondo, este sistema de relaciones estaba fundado en una amplia y compleja gama de interacciones que Carpizo sintetiza en *once componentes principales*: la jefatura del partido; la débil posición del Poder Legislativo; la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia; la marcada influencia del Ejecutivo en la economía; la institucionalización del ejército; la fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; la concentración de recursos económicos en la federación; las facultades constitucionales y extra-constitucionales; la determinación de los asuntos de política internacional, sin que para ello existiera ningún freno en el Senado; el gobierno directo de la región más importante del país, es decir, del Distrito Federal; y un elemento psicológico: que, en lo general, se acepta su papel predominante.⁹⁵ Estas condicionantes, o causas del predominio del Ejecutivo, permiten tener un amplio panorama sobre el conjunto de interacciones políticas, económicas y socioculturales que hicieron posible la existencia de dicho arreglo institucional entre la clase política y la sociedad mexicana de aquellos días.

Interpretaciones posteriores sobre el sistema de partido hegemónico de pluralismo limitado instaurado en México en función de lo expuesto líneas arriba, coinciden en la serie de factores que posibilitaron su existencia, estabilidad y perdurabilidad. Se habla, por ejemplo, de un conjunto de arreglos y prácticas que establecieron una estructura no equitativa de acceso y distribución del poder. Basados en la naturaleza no competitiva del sistema electoral en aquel entonces, daban por resultado el esquema jerárquico y centralizado mediante el cual el Ejecutivo Federal imperaba sobre el aparato de Estado, desdibujando las disposiciones constitucionales de controles, contrapesos, vigilancia e independencia entre poderes.⁹⁶

También se ha mencionado que eran tres los pilares fundamentales de aquél régimen: 1) un gobierno unificado, en el cual el partido oficial controlaba la presidencia y el Congreso, 2) la disciplina partidaria en el PRI, y 3) que el presidente fuese, a la vez, el líder del partido. Este conjunto de interacciones cortaban de manera transversal los “frenos

⁹⁵ *Ibidem*, p. 221.

⁹⁶ Ma. Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol.III, núm.1, primer semestre de 1996, pp.61-92.

madisonianos” establecidos en la Constitución, dando como resultado una relación vertical, en lugar de horizontal, entre los Poderes de la Unión.⁹⁷ El partido oficial, en efecto, era pieza clave en dicha transversalidad: era el instrumento a través del cual las reglas del sistema jerárquico y centralizado permeaban al aparato de Estado y condicionaban al conjunto de actores dentro de éste.

Bajo dichas circunstancias, pero en un contexto de multiplicación de los conflictos internos y creciente pluralidad como resultado de los procesos modernizadores de la economía, la producción y los sistemas sociales, los mecanismos tradicionales de control político eran cada vez menos eficaces y la acción coercitiva era cada vez más frecuente ante escenarios de conflicto.⁹⁸

En estas condiciones, el gobierno federal impulsa en el año de 1963 una reforma político-electoral a los mecanismos de representación en el Congreso mexicano. Esta reforma nacía de la necesidad del “encuadramiento institucional” de los partidos y actores políticos emergentes que brotaban del nuevo escenario de pluralidad. A su vez, se pretendía corregir las deficiencias representativas del esquema corporativo, el cual dejaba sin voz a los amplios sectores de la ciudadanía que no tenían cabida en alguna de sus organizaciones.⁹⁹ Con ello, no sólo se iniciaba un proceso de apertura y gradual liberalización del régimen, sino además, se establecía un sistema electoral mixto al combinar el principio mayoritario con la existencia de la figura de los “diputados de partido”, componente central de la reforma. El sistema de diputados de partido se vislumbraba como alternativa en lugar de la representación proporcional para darle cabida a las minorías partidistas en la Cámara de Diputados mediante la asignación de cinco curules a aquellas fuerzas que obtuvieran el 2,5% de la votación nacional y una curul adicional por cada 0,5% hasta llegar a un máximo de 10% del total. Quedaban excluidas de esta distribución las fuerzas que obtuvieran hasta veinte curules por el principio de mayoría relativa. Esto garantizaba la incorporación de fuerzas minoritarias de la oposición a la vida

⁹⁷ Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comp.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, 2002, pp. 175-211.

⁹⁸ Soledad Loaeza, *op cit.*, en *Nueva Historia General de México*, p. 681.

⁹⁹ Luisa Béjar Algazi, *El poder legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM-Gernika, 2004, pp. 22-23.

parlamentaria nacional sin que llegase a significar un riesgo para la estabilidad del régimen. Lo cual, convertía a la reforma en un avance importante, pero de carácter limitado. La reforma permitió, además, cierto cambio en la actitud intransigente del priismo con relación a la disidencia, haciendo que aquella que se incorporara y aceptara jugar bajo las reglas del nuevo esquema fuese bienvenida.¹⁰⁰

Los efectos de la reforma sobre el funcionamiento del Congreso se hicieron sentir en las legislaturas posteriores. El cambio significaba una manera de aceptar el desgaste del régimen y, a la vez, una apuesta por el “relanzamiento” tanto del Congreso como del sistema electoral. Se trataba de renovar e incrementar las capacidades de ambos elementos como “dispositivos institucionales” para la canalización y resolución de conflictos.¹⁰¹ No obstante dicha intención, el periodo de legislaturas marcado por aquella reforma mantuvo la hegemonía priista en más del 80% del total de la representación. Sin embargo, fue posible presenciar un mayor ánimo en la participación de la oposición en tribuna y en la presentación y defensa de sus iniciativas. Lo cual, introdujo cierta mejora cualitativa en el trabajo parlamentario general.¹⁰² Si bien, para el régimen se trataba de un intento por “institucionalizar a la oposición”, la reforma político-electoral de 1963 se convertiría en la “punta de lanza” del cambio político en el Congreso mexicano.¹⁰³ En ese sentido, es posible aseverar que con las modificaciones al sistema representativo introducidas en el año de 1963 al marco constitucional se mantuvo el esquema de dominación hegemónica con pluralismo limitado y controlado, incluso, se otorgaba mayores instrumentos para su continuidad. Sin embargo, fue un primer paso en el reconocimiento del papel que debía tener el Congreso mexicano dentro del creciente contexto de pluralidad, así como una primera alternativa, aún muy contenida, de adaptación institucional ante ello.

Pero la puerta que abrió la reforma de 1963 pronto se quedó pequeña ante las exigencias y desafíos de una sociedad con profundas transformaciones en marcha. El país atestiguaba un contexto marcado en lo económico por la devaluación, los altos niveles de

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 23-25.

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 192-196.

¹⁰² *Ibidem*, pp. 196-212.

¹⁰³ Manuel Alejandro Guerrero, “La oposición en la Cámara de Diputados: Avances hacia la pluralidad política”, en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (coords.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, COLMEX, México, 2001, pp. 129-156.

endeudamiento externo, el incremento en el déficit fiscal y la irrupción de la inflación.¹⁰⁴ En lo político, marcado por la intensidad del conflicto social, las secuelas aún persistentes de 1968 y 1971, pero sobre todo, marcado por el “vacío político” y el déficit de legitimidad experimentados en las elecciones generales de 1976.¹⁰⁵ Ante ello, la respuesta del régimen fue impulsar una nueva reforma al marco político-electoral que permitiera dar respuesta a los desafíos del contexto y los riesgos de inestabilidad que implicaban. Vale la pena mencionar que, previamente, en el año de 1973 también se concretizó una reforma electoral que disminuyó el umbral para el acceso a diputados de partido de 2.5 a 1.5% de la votación nacional emitida. No obstante, su impacto fue nulo en la incorporación de nuevas fuerzas partidistas.¹⁰⁶ Así, había llegado el momento de ampliar decididamente los canales de apertura fincados en 1963 que, a poco más de una década, se tornaban obsoletos.

Se convoca, entonces, a una serie de audiencias públicas con la finalidad de concertar una nueva reforma político-electoral. Los partidos de oposición, incluidos el comunista y el sinarquista, otrora proscritos, acuden a dicho diálogo. El punto de partida era la problemática de que el marco electoral existente hasta entonces clausuraba las oportunidades y los recursos políticos para la oposición. Para ellos era claro el “divorcio” entre el ritual electoral y la vida política real. En ese sentido, las propuestas de reforma que plantearon los partidos marcaron una agenda que se iría realizando con el transcurso de los años. Por ello, se ha denominado a ésta como reforma “desencadenadora”.¹⁰⁷

Así, la reforma de 1977 introdujo transformaciones sustanciales al sistema electoral y al sistema representativo imperantes en aquel entonces. Los mecanismos de apertura establecidos plasmaban una mayor convicción de cambio e integración política, o bien, una mayor conciencia de los riesgos que implicaba el sostenimiento monolítico del régimen. En el plano constitucional se reformaba el artículo 41 estableciendo a los partidos como las arterias de la vida democrática que hacían falta para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público y, con ello, los principios de soberanía popular y

¹⁰⁴ Ariel Rodríguez Kuri y Renato González Mello, “El fracaso del éxito, 1970-1985”, en *Nueva Historia General de México*, México, COLMEX, 2011, pp. 708-709.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 726-735.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 729-730.

¹⁰⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México. Ediciones Cal y Arena, 2008, segunda reimpresión, p. 149.

elecciones libres. Además, se modificaba el sistema de representación mixta en la Cámara de Diputados, incorporando la existencia de cien diputaciones determinadas por el principio de representación proporcional y manteniendo trescientas bajo el principio de mayoría relativa. Se dejaba atrás, con ello, la fórmula de diputados de partido confeccionada en 1963. De igual manera, se creaba un órgano de composición colegiada, la Comisión Federal Electoral, como árbitro de la contienda electoral que, con el tiempo, se convertiría en un nuevo centro de gravedad de la política mexicana, al ser arena constante de discusión, negociación e intercambio entre el gobierno y la oposición. La reforma también establecía un incipiente sistema contencioso electoral a través de una inocua intervención de la Suprema Corte. En el plano reglamentario, a su vez, la llamada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) establecía el denominado registro condicionado como la puerta de entrada de nuevos partidos a la dinámica electoral a través de la regla del 1.5% del total de la votación. No obstante, mantenía duros candados para la formación de coaliciones electorales junto con la amplia oportunidad de entablar candidaturas comunes.¹⁰⁸

Esos fueron los componentes principales de una reforma, en efecto, desencadenadora. Como es posible apreciar, el control gubernamental de los comicios y las condiciones para el manejo fraudulento de los resultados electorales persistían. El régimen no puso en riesgo los controles centrales del proceso político-electoral. No obstante, la reforma logró incentivar el registro de nuevas agrupaciones políticas, la revaloración de los procesos electorales, el deterioro paulatino del “ritual electoral” donde ganadores y perdedores estaban previamente establecidos y el posicionamiento de los partidos como actores centrales de la dinámica electoral frente a las tradicionales organizaciones corporativas del régimen. En síntesis, los partidos políticos se convertían en la base de la nueva *realidad material* de la vida política en México.¹⁰⁹

Empero, la fórmula de integración de la Cámara de Diputados establecida por la reforma, junto a la prevaleciente dinámica autoritaria y no competitiva del sistema electoral, aseguraban el mantenimiento de la mayoría priista en el Congreso. Con ello, el régimen garantizaba que los cambios llevados a cabo revitalizaran al sistema

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 103-149.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 150.

representativo, renovar el acompañamiento del partido oficial y desactivaran diversas pulsiones anti-sistémicas, sin desvirtuar la naturaleza controlada de la inclusión política.¹¹⁰

La LI Legislatura de la Cámara de Diputados (1979-1982), primera surgida bajo las nuevas reglas electorales, experimentó un escenario inédito. En este escenario el número total de curules creció de 237 a 400; el Partido Acción Nacional (PAN), principal partido opositor, pasó de 20 a 42 diputaciones. Tres nuevos partidos políticos (el Comunista Mexicano, el Demócrata Mexicano y el Socialista de los Trabajadores) se incorporaron al terreno parlamentario; e, inclusive, el propio PRI vio incrementado su número de legisladores en función del crecimiento total de los mismos. Fue notoria la mayor presencia de la oposición en la cotidianeidad del proceso legislativo. Sin embargo, el PRI conservaba la mayoría calificada, por lo que su dominio sobre las decisiones se mantuvo inalterado.¹¹¹

En consecuencia, y a pesar de los cambios cualitativos que acarreó la mayor inclusión controlada de la oposición, hasta este momento no es posible observar que el Poder Legislativo mexicano se despojara del conjunto de ataduras que sometían su actuar a los dictados del Ejecutivo federal. La creciente presencia de la oposición, sin duda, levantaba mayores voces independientes en el marco de la vida parlamentaria. El ambiente de libertad, propio de un Legislativo democrático, estaba en ciernes. Empero, la sólida mayoría priista aún garantizaba el papel preponderante del Ejecutivo en la toma de decisiones y la elaboración de políticas, como lo confirma la forma en que fue diseñada, negociada y procesada la misma reforma político electoral de 1977.¹¹² Es posible afirmar, en ese sentido, que aún era prácticamente inexistente el poder del Legislativo mexicano en la formulación, elaboración y transformación de políticas.

Pero este conjunto de cambios no detendrían el proceso de franco desgaste que enfrentaba el régimen presidencialista de partido hegemónico, siendo que era consecuencia de las nuevas realidades y características de la sociedad mexicana, que tarde o temprano habrían de imponer una nueva dinámica política. El reconocimiento y la confianza

¹¹⁰ Jacqueline Peschard, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, COLMEX, 2010, colección Los grandes problemas de México, t. XIV, pp. 360-361.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 362.

¹¹² *Ibidem*, p. 367.

depositados en la institución presidencial no volverían a ser iguales tras las décadas de 1970 y 1980, sobre todo, tomando en cuenta los desfavorables resultados económicos y sociales de las administraciones presidenciales.¹¹³ Particular impacto tuvo en ello la crisis financiera desatada en 1982 junto a la determinación de estatizar la banca privada. Esta decisión fue interpretada por amplios sectores de la población como una evidencia de cómo el enorme poder presidencial podía convertirse en un peligroso factor de vulnerabilidad e incertidumbre, en contraste con la relativa estabilidad que hasta el momento había logrado el arreglo centralizo.¹¹⁴ Amplias franjas de la ciudadanía comienzan, entonces, a buscar otras alternativas de representación y conducción políticas.

El deterioro de los niveles de vida y las deplorables condiciones económicas que enfrentó la población durante la década de 1980 erosionaron aún más el prestigio de la presidencia, el partido y el régimen en general. Sobre todo, porque en el imaginario colectivo la crisis económica se atribuyó directamente a las decisiones presidenciales y a la perceptible corrupción imperante.¹¹⁵ El hartazgo y la inconformidad comenzaron a movilizar masivamente a la ciudadanía en favor de las ofertas políticas alternativas a la oficial. El equilibrio entre fuerzas políticas y sociales iba adquiriendo un nuevo balance. Estas circunstancias dieron pie al crecimiento electoral de la oposición y a los conflictos post-electorales bajo el sistema de reglas establecido en 1977. De igual manera, dieron pie al surgimiento de corrientes disidentes dentro del grupo gobernante y su posterior escisión.¹¹⁶ Con ello, pocos años después, se cumpliría la profecía de Cosío Villegas al respecto de que parecía ser que la única opción real de competencia al partido oficial tendría que originarse, indefectiblemente, dentro del propio partido.¹¹⁷

El renovado ánimo participativo que experimentaba la ciudadanía también había sido incentivado, en buena medida, por el nuevo marco electoral y los espacios de apertura recién conquistados. No obstante, diversas temáticas de gran relevancia –como la reforma

¹¹³ Germán Pérez Fernández del Castillo, “José López Portillo: la ruptura del pacto revolucionario”, en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, t. II, pp. 365-389.

¹¹⁴ Soledad Loaeza, “La metamorfosis del Estado: Del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *op cit.*, pp. 38-45.

¹¹⁵ Jorge Carpizo, *op cit.*, p. 234.

¹¹⁶ Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Editorial Era, Colección Problemas de México, primera reimpresión, 2000, pp. 308-315.

¹¹⁷ Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 72.

al padrón electoral, por mencionar tan sólo una— no habían sido abordadas en la previa labor reformista. Estas circunstancias eran fuente permanente de incertidumbre, impugnación y conflicto a mediados de la década de 1980.¹¹⁸

Así, en el año de 1986 se decidió llevar a cabo una nueva reforma político-electoral. El Congreso mexicano recibió dos proyectos de iniciativa relativos a la reforma: el enviado por el Ejecutivo Federal y el elaborado por los partidos de oposición (PAN, PSUM, PRT y PMT).¹¹⁹ Como es posible observar, comenzaba a incrementarse la capacidad de la oposición para formular y proponer políticas de forma independiente en el marco de la vida parlamentaria, lo cual, da muestra del impacto gradual que iban logrando las modificaciones político-electorales en la dinámica del proceso legislativo.

Sin embargo, en aquella ocasión la propuesta de la oposición no prosperó. Solamente después de varias negociaciones, algunos de sus puntos fueron integrados al proyecto final.¹²⁰ Esto da muestra del incipiente —pero ya en crecimiento— proceso de negociación, que va germinando y ganando terreno entre las fuerzas políticas opositoras y el oficialismo, con lo que comienza a afianzarse una dinámica más democrática en la toma de decisiones.

Las modificaciones constitucionales del proyecto de reforma finalmente aprobado que impactaban en mayor medida al Legislativo mexicano fueron las siguientes. Se reformó el sistema de integración mixto para la Cámara de Diputados: trecientos diputados de mayoría relativa y doscientos de representación proporcional. Se estableció el acceso de todos los partidos (incluyendo al PRI) a la pista plurinominal. También destacan las siguientes cláusulas: a) el partido que obtuviera entre el 50 y el 70 por ciento de la votación nacional sin obtener dicho porcentaje de curules por la vía distrital, obtendría el número de diputados necesarios por la vía plurinominal para empatar el porcentaje de sus diputados con su votación; b) el partido mayoritario no podría tener más del 70 por ciento de la Cámara de Diputados aunque su votación nacional superara dicho porcentaje; c) el partido mayoritario nunca podría tener menos del 50 por ciento más uno de los diputados aunque

¹¹⁸ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 158-167.

¹¹⁹ Las siglas corresponden las siguientes agrupaciones políticas: Partido Socialista Unificado de México (PSUM) heredero del Partido Comunista Mexicano; Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT).

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 178-198.

su porcentaje de votación fuese menor a dicha cifra (esto último es conocido como la *cláusula de gobernabilidad*). De igual manera, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con facultades reglamentarias, lo cual, brindaba una opción representativa a los habitantes de la Capital del país por primera vez en la historia del México contemporáneo. En cuanto al nuevo Código Electoral se apostó por una nueva fórmula de integración de la autoridad electoral más conveniente para el régimen: un número de representantes de los partidos proporcional a su votación, con lo que lógicamente se dejaba en manos del oficialismo las decisiones de la autoridad electoral. La votación para diputados se realizaría en una sola boleta, evitando con ello, que un partido grande pudiera transferirle votos a algún partido pequeño para la elección de plurinominales, pensando sobre todo, en evitar que el PRI utilizara su maquinaria política para favorecer el crecimiento de fuerzas emergentes más dóciles con el régimen. De igual manera, se centralizó el nombramiento de los funcionarios electorales, teniendo como consecuencia una integración parcial de las comisiones electorales locales.¹²¹

Es clara la finalidad de contención plasmada en la reforma de 1986.¹²² No sólo se garantizaba el control sobre la autoridad electoral de manera prácticamente regresiva, sino además, por primera vez el régimen se planteaba un escenario en el cual era posible perder la mayoría en la Cámara de Diputados y, con ello, buena parte de su control sobre el proceso legislativo. La llamada cláusula de gobernabilidad vislumbraba una situación de esa naturaleza e imponía un conjunto de enmiendas y arreglos a fin de exorcizarla. Para la relación Ejecutivo-Legislativo las modificaciones de 1986 incrementaron las posibilidades de la oposición de adquirir presencia en la vida parlamentaria y ensancharon los espacios abiertos la década anterior, pero no propiciaron mayores condiciones para el reconocimiento de sus triunfos electorales, con todo lo que ello implicaba en términos de su fortalecimiento como alternativa de representación política. Sin embargo, la dinámica de la vida político-partidista y electoral en México experimentaba condiciones inéditas. La gradual apertura institucional y la consolidación material del pluralismo político

¹²¹ *Idem*. También es importante mencionar que la eliminación de la llamada “doble papeleta” durante la reforma político-electoral de 1986 fue un “golpe directo a los partidos satélites” y, asimismo, los distanció del régimen priista, con lo cual, se fue configurando el escenario de 1988, en el que PARM, PPS y PFCRN apoyaron la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, ver Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México, op cit.*, p. 111.

¹²² Jacqueline Peschard, *op. cit.*, pp. 367-372.

colonizaban, cada vez con mayor intensidad, el aparato de Estado. La dominación hegemónica y el pluralismo controlado eran más difíciles de sostener. Con ello, la alta concentración del poder y la supremacía del Ejecutivo Federal edificadas por los regímenes de la Post-Revolución corrían el riesgo de derrumbarse. Las reformas de aquellas décadas tan sólo crearon una especie de “cuello de botella” que terminaría por decantarse ante el despertar de las fuerzas inmanentes a la competencia democrática en México.

No obstante, sí es necesario señalar que en el estudio y la interpretación sobre el proceso de apertura y transición democrática ha prevalecido una lectura liberal e institucionalista. Valdría la pena ahondar en una lectura más crítica sobre la época y sus transformaciones. Una que, por ejemplo, destacara cómo ciertos mecanismos tradicionales de control y ciertas prácticas autoritarias han logrado persistir a pesar de los cambios experimentados. Porque es claro que muchos de esos mecanismos no se agotaron del todo, sino simplemente se adaptaron a una nueva dinámica, sin monopolio electoral y sin partido hegemónico, pero en la que perduran múltiples factores sociales y culturales de la etapa previa a la transición.

También vale la pena señalar que a pesar de los avances democráticos alcanzados, el proceso de apertura gradual descuidó tres frentes medulares: a) no desmontaron diversas estructuras corporativas y autoritarias, tanto formales como informales, que llegan hasta nuestros días y limitan las posibilidades de consolidación democrática, por el contrario, las llamadas “fuerzas opositoras” muchas veces se fusionaron o se asociaron a ellas; b) se focalizaron los esfuerzos en derrotar al PRI y se desatendió lo más importante, que era derrotar al autoritarismo y sus prácticas, por lo que muchas no sólo sobrevivieron, sino incluso, fueron asimiladas por las otrora fuerzas emergentes; y c) no se apostó ni se invirtió lo suficiente en la masificación de la cultura democrática, por lo que amplias capas de la población siguen ancladas a un pasado tradicionalista y clientelar.

Podemos decir que en el periodo en cuestión surgió una nueva forma de hacer política, pero que hasta hoy, conserva mucho de su antigua esencia. Una esencia que se supo acoplar a las nuevas formas, pero que en ciertos rasgos sigue funcionando con verticalismo y arbitrariedad, sin importar de qué espectro ideológico o partidista se trate.

2.2 Transición democrática y su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo (1988-1997).

Se entenderá por transición democrática el trayecto mediante el cual se gesta el establecimiento de instituciones democráticas y los primeros ensayos de su funcionamiento en contextos que las desconocían o las habían abandonado. En particular, se entenderá a la transición democrática mexicana como: a) ligada a un proceso de cambio de mayor profundidad, en el cual, la modernización de diversos ámbitos de la vida social implicó el agotamiento del formato de partido hegemónico como pieza central del sistema político; b) un proceso cuya misión principal fue la construcción de partidos políticos como “maquinarias de la democracia” por excelencia; y c) un proceso negociado, en el que los principales actores involucrados siempre hicieron un esfuerzo consciente por evitar la violencia y fueron capaces tanto de dialogar como de entablar compromisos.¹²³

También se entenderá a la transición mexicana como resultado de un largo proceso de liberalización, dentro del cual se registró una apertura controlada y diferida de los espacios de participación política con la finalidad de prolongar la existencia del régimen autoritario, flexibilizar sus procedimientos, reconfigurar las relaciones institucionales con la oposición, distender las relaciones sociales y fortalecer las posiciones reformistas. A su vez, en esta etapa de liberalización se establecen precedentes de comportamiento responsable y se crean mecanismos institucionales creíbles que sancionen o detengan la violación de acuerdos o convenios, lo cual, va paulatinamente abonando al surgimiento de un ambiente de respeto a la ley, característica propia de los regímenes democrático-liberales.¹²⁴

En síntesis, para el desarrollo de este apartado habrá de entenderse a la transición democrática mexicana como el periodo de nuestra historia en el cual se materializaron plenamente el conjunto de condicionantes políticas, electorales e institucionales que hicieron posible el respeto a la libertad de sufragio, la competencia electoral y la destitución pacífica de gobernantes. Si bien, las raíces de dicha transición datan de varias décadas atrás,

¹²³ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 15-73.

¹²⁴ Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif, “La lógica del cambio político en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra, *et al.*, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE y FCE, 2002, pp. 7-36.

como pudo observarse en el apartado anterior, es durante el periodo 1988-1997 que el ritmo de cambio se acelera, da pie a la materialización de las condicionantes mencionadas e instala un nuevo equilibrio democrático en la distribución del poder político. Este conjunto de transformaciones tuvieron un impacto significativo para la relación Ejecutivo-Legislativo. Será objeto de este apartado estudiar aquellas de mayor trascendencia, sus implicaciones y características.

El contexto nacional en el año de 1988 era sumamente complejo. Diversas problemáticas se traslaparon generando un escenario de enormes desafíos y frentes por cubrir. Fueron necesarias la altura de miras y la corresponsabilidad política para sacar adelante al país ante aquellas circunstancias. Fueron los años de la “década perdida”, la reestructuración de la deuda, la implantación de un nuevo modelo económico, la disminución de la inversión pública y privada, el bajo crecimiento (apenas 1.5% entre 1982 y 1992), la apertura comercial, la desestatización de la economía y el profundo deterioro en los niveles de vida.¹²⁵

Aunado a ello, el escenario político se había convertido en arena permanente de pugna y litigio. Aquellos días estuvieron marcados por los conflictos electorales locales, el crecimiento electoral del PAN en el Norte del país, el realineamiento político de los empresarios, la progresiva unificación de la izquierda y la escisión del partido oficial. Dicha escisión fue encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo, entre otros. Quienes pretendían, desde su óptica, democratizar los procesos internos del PRI, particularmente, la selección del candidato presidencial. Ese era su principal reclamo, además de estar en desacuerdo con el viraje en la política económica durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. Al encontrar una respuesta negativa por parte del régimen, la denominada “Corriente Democrática” termina por separarse del partido oficial y presentar a Cárdenas como candidato presidencial a través del Frente Democrático Nacional (FDN). Con este escenario a cuestas, la noche del 6 de julio de 1988 no fue posible dar a conocer los resultados del proceso electoral. Se argumentó la existencia de errores en el sistema de captura y procesamiento de datos. La oposición habló de una “caída” del sistema. A la postre, los datos oficiales darían el triunfo al PRI con 50.36% del

¹²⁵ Graciela Márquez y Lorenzo Meyer, “Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010”, en *Nueva Historia General de México*, México, COLMEX, 2011, pp. 750-751.

total de la votación, un 31% para el FDN y 17.07% para el PAN. Sin embargo, se levantaron fuertes cuestionamientos por parte de la oposición al respecto del actuar de la autoridad electoral.¹²⁶

El PRI encaraba el triunfo más apretado de su historia y, por primera vez, la presencia de una oposición fuerte y competitiva. Aquella noche culminaba con la inexistencia de alternativas opositoras que prevaleció durante décadas. La distribución de la votación reflejaba un pluralismo desarrollado y una nueva configuración del sistema de partidos.

Diversas tendencias estructurales habían afectado negativamente el volumen de la votación a favor del PRI: la urbanización, el porcentaje de la población alfabetizada, el porcentaje de la población con educación postprimaria, el total de la población económicamente activa (PEA) en los sectores secundario y terciario, entre otros, incidieron de manera significativa en la modificación de las preferencias electorales.¹²⁷ Las elecciones presidenciales de 1988 fueron el reflejo de estos cambios en el electorado y la forma en que afectaron al “voto tradicional” o voto duro del partido oficial.¹²⁸

El proceso de modernización, pero también la serie de crisis económicas experimentadas, provocaron el surgimiento de nuevos actores y movimientos sociales, distintos de los que tradicionalmente se asociaban con el partido oficial. Las clases medias, los grupos urbanos, los movimientos juveniles, la población con estudios superiores, entre otros, no tenían la misma afinidad con las prácticas del régimen. Su diferenciación estructural, aunada a la inconformidad, los orillaron a buscar nuevas alternativas de identidad y representación políticas.

A ello es necesario añadir los efectos en el sistema de partidos a consecuencia de la profunda fractura que acaeció entre las élites gobernantes y las opositoras. En el PAN, el PMS y PRT las fuerzas que apostaban por una posición más contestataria frente al gobierno se impusieron. A su vez, en el PRI se impone el ala “tecnócrata” en detrimento del ala de los “políticos tradicionales”, dando lugar al distanciamiento entre ambas camarillas y la

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 753-755.

¹²⁷ Juan Molinar Horcasitas, *op cit.*, pp. 158-170.

¹²⁸ Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, “De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006”, en Soledad Loeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *op cit.*, pp. 409-410.

posterior escisión del partido oficial. La otrora “oposición leal” (PPS, PARM y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional), que había sido crítica del ala tecnócrata del PRI y sentía ya no tener tanta importancia para el régimen dada la composición de la Comisión Federal Electoral, termina por alinearse junto al grupo priista recién escindido, es decir, junto a la llamada Corriente Democrática. Esta configuración de las fuerzas partidistas en México era inédita. Nunca un candidato presidencial priista había sido postulado únicamente con el apoyo del partido oficial. Siempre había contado con el respaldo, si bien simbólico pero legitimador, de otras fuerzas. En suma, la ruptura del consenso entre las élites, aunado al realineamiento de los partidos y al nuevo espectro de preferencias electorales tuvo como consecuencia el escenario de alta competitividad y conflicto, cuyo más nítido síntoma fue la abrumadora movilización en contra de los resultados electorales oficiales en 1988.¹²⁹

Es necesario hacer énfasis en los factores que se combinaron para dar pie al sistema tripartito de fuerzas políticas en México: ruptura del consenso entre las élites, realineamiento partidista y nuevo espectro de preferencias electorales.¹³⁰ Sin su presencia y la particular disposición en que se combinaron no sería posible comprender el resultado final de los acontecimientos de 1988, es decir, el fin de la hegemonía incuestionable y de la presencia electoral abrumadora del partido oficial. Esas fueron, en suma, las claves tanto estructurales como coyunturales que hacen posible explicar la génesis del sistema tripartito de competencia político-electoral que impera en el México de hoy.

El Poder Legislativo que surgió de aquellas circunstancias presentó características complejas y desafiantes. La LIII Legislatura (1985-1988) fue la última en la que “los partidos de oposición estuvieron reducidos a una actuación en donde constaba más su voz que sus votos”.¹³¹ La LIV Legislatura (1988-1991) experimentó, por primera ocasión, un PRI que no contaba con la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Esto obligaba a entablar un nuevo modelo de diálogo e interacción política entre el Ejecutivo y el

¹²⁹ Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, pp. 171-200.

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ Ma. Del Carmen Nava Polina, Jeffrey Weldon, y Jorge Yáñez López, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de diputados: 1988-1998”, en Germán Pérez Fernández y Antonia Martínez (coords.), *La Cámara de Diputados de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2000, p. 85.

Legislativo. Sobre todo, ante los cambios estructurales de la economía y del sistema electoral que eran prioritarios para el gobierno entrante, considerando que algunos de ellos implicaban la aprobación de reformas constitucionales.

Así, se inauguró una etapa de “negociaciones bilaterales” entre el PAN y el gobierno entrante.¹³² Dado que el FDN no pudo trasladar su coalición electoral al terreno legislativo, las fuerzas de dicho grupo se dispersaron en el Congreso. El FDN no fue capaz de convertirse en un bloque unificado de acción legislativa. Tampoco pudo sumar a todos los partidos de su coalición electoral en el proyecto de fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), como el nuevo rostro de la izquierda unificada en México. Asimismo, dichas fuerzas adoptaron una posición intransigente frente al nuevo gobierno. El PAN, entonces, se convirtió en la principal fuerza de oposición en la Cámara de Diputados. Conscientes de esta circunstancia, los dirigentes de Acción Nacional mostraron disponibilidad de cooperar políticamente con el gobierno. A cambio, los panistas esperaban que el gobierno se comprometiera a respetar sus triunfos electorales. De igual manera, era razonable esperar que, en virtud de este acercamiento, ciertos puntos de la agenda político-ideológica del PAN fuesen retomados en los proyectos legislativos de reforma estructural. En suma, como bien destaca Alonso Lujambio: “(...) el Congreso potenció su papel en el sistema político desde el momento en que el PRI perdió en 1988 la mayoría calificada de la Cámara de Diputados”.¹³³

El Ejecutivo Federal cobró rápida consciencia de la imperante necesidad de diálogo y negociación para implantar una nueva dinámica en el proceso legislativo que permitiera entablar mayores condiciones de gobernabilidad. No sólo era necesario generar nuevos lazos de entendimiento con la oposición, sino también, procesar al interior del grupo gobernante los cambios y las reformas a realizar.¹³⁴ Atrás quedaban los años en los que los poderes discrecionales o meta-constitucionales de la Presidencia garantizaban la aprobación de los proyectos gubernamentales. Del diálogo y la negociación en el marco de dicha

¹³² Jacqueline Peschard, *op cit.*, pp. 372-376.

¹³³ Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, *op cit.*, p. 173.

¹³⁴ Carlos Salinas de Gortari, *¿Qué hacer? La alternativa ciudadana*, México, Debate, 2011, p. 61-63. Sobre el diálogo existente entre el Presidente de la República y diversos actores de la oposición durante el periodo 1988-1994 ver también: Carmen Aristegui y Ricardo Trabulsi, *Transición*, México, Grijalbo, 2010, segunda edición, pp. 18-23, 140-155 y 280-287 (secciones correspondientes de las entrevistas a Luis H. Álvarez, Diego Fernández de Cevallos y Porfirio Muñoz Ledo).

dinámica legislativa surgieron los cambios político-electorales de 1989-1990, que permitieron concretizar diversos aspectos esenciales de la agenda de transformación democrática del país. La fuerza que llegó a tener la oposición en el Congreso hacía posible empujar cambios más sustanciales en dicha agenda.

Es importante mencionar que, producto del diálogo entre la oposición y el gobierno, así como de las coincidencias en muchos de los ámbitos que necesitaban una transformación democrática, los puntos que conformaron la reforma constitucional de 1989-1990 tuvieron el respaldo de todos los partidos políticos con representación en el Congreso, es decir, fueron aprobados por unanimidad. En contraste, las reformas reglamentarias fueron aprobadas por mayoría.¹³⁵

Así, en la reforma político-electoral de 1989-1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo público autónomo encargado de llevar a cabo la función estatal de organizar las elecciones. Su instancia de dirección sería el Consejo General, integrado por los siguientes miembros: el secretario de Gobernación en calidad de presidente; cuatro representantes del Poder Legislativo; un representante de los partidos políticos por cada 10 por ciento de la votación obtenida en la elección anterior y hasta cuatro para quienes hubiesen obtenido más del 30 por ciento; seis consejeros magistrados que debían cumplir con los mismos requisitos que los aspirantes a ser ministros de la Corte y que serían nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República. En esta fórmula de integración del Consejo General, mediante la figura de los consejeros magistrados, está una de las mejores innovaciones de esta reforma en la búsqueda de “ciudadanizar” el principal organismo electoral del país. Asimismo, se optó por un nuevo padrón para fines electorales y una nueva credencial para votar. Se estableció el derecho de los partidos de acreditar dos representantes propietarios y un suplente por cada casilla, así como un representante general por cada diez casillas urbanas o rurales. Se estableció que la Dirección General del Instituto podría implementar un mecanismo de conteo de votos para difundir de manera ágil, confiable y oportuna los resultados preliminares de las elecciones. Sin embargo, se mantuvo una especie de cláusula de gobernabilidad a la cual se denominó como “escala móvil”, mediante la cual se establecía

¹³⁵ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op cit.*, pp. 216-270.

que el partido que obtuviera más del 35% de la votación nacional sería acreedor de un número extra de curules que le permitieran alcanzar el 51% del total de la Cámara de Diputados, esto con la finalidad de que se asegurara la existencia de una mayoría.¹³⁶

Con todo lo anterior, se daba un primer paso en la creación de instituciones electorales que garantizaran la imparcialidad en la realización y conducción de los procesos electorales federales. Si bien, el partido oficial y el gobierno seguirían teniendo una influencia importante en las decisiones de la autoridad electoral, así como una fórmula institucional para mantener mayorías legislativas, con la reforma se finiquitaba el pernicioso procedimiento de integración diseñado en 1986 y se erigía una autoridad electoral más capacitada para actuar con profesionalismo y apego a la legalidad.

Otra de las grandes novedades de estas modificaciones era el involucramiento masivo de la ciudadanía en la jornada electoral a través de la insaculación para hacerse cargo de la conducción de las casillas y la documentación electoral el día mismo de la elección. Dichos incentivos generaron en 1991 un alto nivel de participación electoral: 52% de los empadronados asistieron a las elecciones intermedias. Desde entonces, y a lo largo de todos los años noventa, ése sería un rasgo central de la política mexicana: una alta participación ciudadana en los comicios. La intensa campaña de credencialización llevada a cabo tras la reforma, por supuesto, había sido un factor central para propiciar dichos niveles de participación. Con ello, además, se brindaban mayores incentivos para recuperar la confianza de la ciudadanía en los procesos electorales. Confianza que había quedado minada tras las elecciones de 1988. No obstante, contra todas las expectativas académicas, ese impresionante incremento de la participación ciudadana no favoreció a los partidos opositores, sino al PRI. En las elecciones intermedias de 1991, el PRI obtendría más del 60 por ciento de la Cámara de Diputados, con lo cual, pudo impulsar un conjunto de reformas estructurales de corte liberal cuyos efectos marcaron la década en el terreno económico, social y cultural. Fue de esa manera que se implementó y se estrenó la reforma electoral de 1990.¹³⁷ En ese sentido, el gran legado de la reforma de 1990 no solamente fue en términos

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ *Ibidem*, pp. 270-278.

de creación institucional, sino también, en función de los nuevos espacios de participación democrática que le brindó a la ciudadanía.

Con ello, el ciudadano se convertía en protagonista de los procesos electorales, incidía en cada una de sus etapas y adquiriría mayor conciencia de la importancia de su participación en la vida democrática. A su vez, la reforma modificaba las tres principales dimensiones funcionales de un sistema electoral: la representativa, la participativa y la de efectividad,¹³⁸ con lo cual, su aprobación e implementación equivalían al cambio estructural de mayor calado desde la reforma político-electoral del año de 1977.

Con los resultados electorales de 1991 el PRI obtendría una posición más cómoda en la Cámara de Diputados. Su bancada durante de la LV Legislatura estuvo conformada por 320 diputados, es decir, el 64% del total. Si durante la LIV Legislatura necesitaba de 114 diputados de la oposición para sacar adelante reformas constitucionales, ahora sólo requería 55 legisladores más para ello, pues recordemos que es necesario el voto de 375 diputados (75% del total) para la aprobación de modificaciones a la Carta Magna. Bastaba con el apoyo de un poco más de la mitad de la bancada panista para lograr reformas constitucionales. Inclusive, no fue necesario utilizar la llamada escala móvil para garantizar la existencia de una mayoría absoluta. El cenit de la popularidad del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, junto al renovado ánimo participativo que se había logrado con las innovaciones en materia electoral, terminaron beneficiando la posición legislativa del régimen. Los grandes proyectos de reforma estructural en materia social y económica, prioritarios para el gobierno federal, fueron aprobados.

Las circunstancias de la LV Legislatura permitieron que el Presidente de la República tuviera un mayor margen de maniobra a pesar de las condiciones de pluralidad existentes y de no contar con una mayoría calificada. Ambos factores, eran claramente contrastantes con las circunstancias de dominio hegemónico bajo las cuales gobernaron sus predecesores en el Poder Ejecutivo Federal. Pero el año de 1988 había sido un parteaguas en la vida política nacional y había instalado un pluralismo consolidado en las instituciones representativas del país. Las elecciones de 1991, a pesar de que significaron una recuperación política

¹³⁸ Mark Payne, “Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática”, en Mark Payne, *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, DID-IIDAE, 2005, pp. 91-136.

importante para el régimen, ratificaron la existencia de dicha diversidad en el sistema de partidos y en las preferencias ciudadanas. El pluralismo había llegado para quedarse y se hacía sentir de forma significativa en el proceso legislativo. Además, se había convertido en el factor más relevante para propiciar, alentar y construir las transformaciones democráticas que aún hacían falta.

Es posible observar variantes importantes en los patrones del proceso legislativo tras las elecciones de 1988 y 1991. Mientras que en la LIV Legislatura el Presidente de la República sólo contribuyó con el 23% del total de las iniciativas presentadas, para la LV Legislatura promovió el 43% de las mismas. A su vez, durante la LIV Legislatura el Ejecutivo contribuyó con el 65% del total de iniciativas aprobadas, mientras que en la LV Legislatura aportó el 68% del total en ese rubro. La tasa de eficiencia general de la LIV Legislatura fue de 43%, en este mismo aspecto la tasa se dispara a 64% durante la LV. En cuanto al índice de éxito, durante la LIV Legislatura fue de 34% y de 62% en la LV. La tasa de éxito del Ejecutivo no varió, fue de 99% en ambas legislaturas, mientras que la de los diputados fue de 16% en la LIV y de 34% en la LV. El 73% de las iniciativas no fueron revisadas ni atendidas durante la LIV Legislatura, es decir, permanecieron en la “congeladora”. Esto mismo le sucedió al 62% de las iniciativas durante la LV. El PAN tuvo una tasa de éxito de 8% durante la LIV y de 18% durante la LV. La tasa de éxito del PRI fue de 42 y 55%, correspondientemente. La del PRD fue de 0 y 19%, respectivamente. En cuanto a las iniciativas del Ejecutivo aprobadas sin enmiendas, en ambas legislaturas representaron el 44% del total.¹³⁹

Lo primero que es posible observar es el hecho de que el Ejecutivo Federal tuvo, ciertamente, mayor influencia sobre el proceso legislativo tras las elecciones de 1991; tanto el número de sus iniciativas como su aportación al volumen total de iniciativas aprobadas se incrementaron. Esto está claramente ligado con los cálculos estratégicos del Ejecutivo al respecto de las posibilidades de éxito de sus iniciativas. Plasma cómo tras las elecciones de 1988 el Ejecutivo tenía claro el bajo nivel de consenso que pudiesen presentar algunas de sus iniciativas dado el contexto de conflicto post-electoral. De tal manera que, puede especularse, optó por moderar su actividad legislativa. Asimismo, es posible observar que

¹³⁹ Ma. Del Carmen Nava Polina, Jeffrey Weldon, y Jorge Yáñez López, *op cit.*, pp. 87-102.

los índices de eficiencia y éxito se incrementaron después de las elecciones de 1991; es posible especular, en ese sentido, que el mayor control del régimen sobre la LV Legislatura estuvo relacionado con este desempeño. Sin embargo, la tasa de éxito del Ejecutivo no varió conforme se incrementó su margen de maniobra. De igual manera, la tasa de éxito del PAN y el PRD variaron de forma contraria a lo que podría esperarse, es decir, se elevaron durante la LV Legislatura. De ese modo, la evidencia empírica sobre la forma en que la pluralidad había afectado al proceso legislativo, hasta ese momento, permite observar la existencia de algunos cambios, sin que aún sea posible generar conclusiones definitivas sobre los nuevos patrones de la vida legislativa tras la instalación de la pluralidad. Lo que sí parece ser una constante es la capacidad de Acción Nacional en el terreno legislativo para fungir como “oposición responsable”, es decir, cooperar con el gobierno y, a la vez, sacar adelante iniciativas legislativas de su interés.

Precisamente durante la LV Legislatura, en el año de 1993 se impulsaría otra reforma electoral que en el terreno constitucional establecería: a) una nueva fórmula de integración del Senado incorporando a la primera minoría de cada estado; b) un tope de 300 diputados para el partido que obtuviera hasta el 60% de la votación total emitida, de tal suerte que ningún partido podría tener más del 60% del total de la Cámara a menos en el caso, poco probable, de que rebasara el 60% total de la votación emitida, entonces, se le otorgaría hasta 315 curules, equivalente al 63% de la Cámara; y c) la desaparición del Colegio Electoral para el caso de las elecciones de legisladores federales, siendo sustituido en ello por el Tribunal Electoral, con lo que desaparecía el principio de la auto-calificación. A su vez, en el terreno reglamentario se establecieron rubros para el financiamiento de los partidos; topes para las aportaciones individuales; la obligación de rendir informes anuales sobre los gastos del partido; exclusividad de los partidos para contratar tiempo de publicidad en radio y televisión; lineamientos para la difusión vía noticieros de la información relativa a los procesos electorales; implementación de la credencial de elector con fotografía; la figura de observadores electorales; y la regla de que el registro de los partidos desaparecería tras dos elecciones federales ordinarias consecutivas sin alcanzar el porcentaje requerido.¹⁴⁰ Es posible observar que la preocupación reformista del legislador,

¹⁴⁰ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op cit.*, pp. 290-312.

poco a poco, deja de ser la imparcialidad de las elecciones y, entonces, adquiere mayor importancia el tema de la equidad; particularmente, en lo que tiene que ver con los medios masivos de comunicación y con el financiamiento.

El procesamiento de la reforma de 1993 en el Congreso plasmó la importancia creciente de la oposición en el proceso legislativo, pues en un primer momento, se conformó una comisión plural que elaboró una iniciativa de reforma con posibilidades de alcanzar el consenso necesario para la introducción de cambios constitucionales. El IFE, por su parte, organizó foros en torno a la misma que se realizaron entre marzo y abril de 1993. Sin embargo, el PRD terminaría abandonando el proceso de negociación por considerar que los cambios constitucionales sólo beneficiaban a las dos principales fuerzas político-partidistas y, en consecuencia, la reforma constitucional sería aprobada únicamente con el respaldo del PRI y el PAN. De manera muy rápida, en un lapso de tres meses, la reforma quedó aprobada. A ello había contribuido la disposición y capacidad negociadora del Presidente de la República, así como el margen de maniobra con el que contaba tanto en la Cámara de Diputados como en los congresos locales.¹⁴¹

El proceso ilustra el conjunto de esfuerzos que comenzaban a realizarse para adaptar los métodos de toma de decisiones a las condiciones de creciente pluralidad. Aunque no siempre se lograban los consensos, fue importante ir ensayando y desarrollando nuevos modelos de interacción y construcción de decisiones en el marco del proceso legislativo. No obstante, la falta de éxito de estos esfuerzos iniciales era compensada con el alto poder de influencia que aún poseía la Presidencia de la República sobre el proceso legislativo. Con ello, no solamente se lograba tomar decisiones, sino además, hacerlo de manera eficiente y en tiempo récord como lo fue en el caso de la reforma de 1993.

El año de 1994 cambiaría de manera radical el ambiente de relativa tranquilidad que había seguido, hasta el momento, el trayecto de transformaciones democráticas después de las elecciones de 1988. La irrupción del movimiento zapatista en los Altos de Chiapas y el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, fracturaron profundamente la estabilidad y la paz en el país. La nación entera se conmocionó ante dichos acontecimientos. Los ojos del mundo voltearon a México con una mirada distinta a

¹⁴¹ Jacqueline Peschard, *op cit.*, pp. 377-379.

la que se había obtenido en virtud de las reformas económicas logradas en el sexenio que culminaba. La gravedad de las circunstancias obligó a los actores políticos a la realización de esfuerzos para convertir el proceso electoral en un espacio de convivencia cívica que promoviera la recuperación de la paz, la tranquilidad y la confianza ciudadana. Así, ante los dramáticos acontecimientos de 1994 era necesario garantizar no únicamente la imparcialidad en el proceso electoral, sino además, su conversión en un vehículo capaz de canalizar la tensión y la preocupación sociales. Por ende, el reto para la clase política era de dimensiones mayúsculas.

Se optó, entonces, por impulsar una nueva reforma político-electoral como manera de fortalecer el orden democrático ante los efectos de la violencia. Según Jorge Alcocer, el proceso puede definirse a partir de las siguientes características: a) se adoptó sin ambages el método de consenso entre las tres principales fuerzas político-partidistas para tomar decisiones; b) el PRD suscribiría por primera vez el esfuerzo en todas sus fases; c) el secretario de Gobernación actuaba como árbitro, es decir, era un funcionario sin partido en el que las fuerzas confiaban, que se constituyó en un eficaz puente para las soluciones y salidas negociadas; y d) los partidos tenían la convicción de convertir a la reforma en una convocatoria explícita para reforzar la vía electoral y rechazar la violencia.¹⁴²

Al final la reforma refrendaría, en el terreno constitucional, el carácter autónomo e independiente del IFE. Por su parte, los principales aspectos contemplados por la reforma en el terreno reglamentario serían los siguientes: a) los partidos políticos perdieron su derecho a voto en el órgano electoral, en adelante sólo tendrían derecho a voz y su presencia sería estrictamente igualitaria; y b) cambia la figura de los consejeros del IFE y su mecanismo de elección, ahora serían “consejeros ciudadanos” y serían elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios. Además de esas reformas legales, el nuevo Consejo General del IFE y el gobierno federal tomaron medidas adicionales que coadyuvaron a incrementar la confianza ciudadana y que, en su mayoría, serían incorporadas a la legislación dos años después: 1) remoción de varias decenas de funcionarios electorales que fueron impugnados por los partidos políticos y nuevos nombramientos a través del consenso; 2) acceso permanente de

¹⁴² Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op cit.*, p. 325.

los partidos a las bases de datos e imágenes del Registro Federal de Electores; 3) auditoría al padrón realizada por varias empresas y creación de un Consejo Técnico encargado de supervisar el mismo, integrado por once científicos calificados; 4) auditoría al padrón realizada paralelamente por ocho de los nueve partidos; 5) boletas foliadas en el talón para evitar su manejo fraudulento; 6) tinta indeleble certificada por el Instituto Politécnico Nacional; 7) invitación a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que realizara una evaluación del sistema electoral mexicano; 8) suspensión 20 días antes de la jornada electoral de la publicidad relacionada con varios programas gubernamentales; 9) realización de un debate televisivo entre los tres principales contendientes a la Presidencia de la República y 10) realización de un monitoreo sistemático que verificara el comportamiento informativo de los principales noticiarios de televisión y radio, creando con ello un contexto de exigencia hacia los mismos.¹⁴³

Este conjunto de medidas establecieron condiciones más equilibradas e imparciales para la competencia electoral. Los partidos políticos tendrían, ahora, mayores instrumentos para vigilar la adecuada realización del proceso. Asimismo, el comportamiento de los medios de comunicación estaría supervisado, por lo cual, era razonable esperar un tratamiento menos sesgado de la información relativa a los comicios. En suma, existían mayores instrumentos y garantías institucionales para incrementar la confianza en la vía electoral y los procesos democráticos.¹⁴⁴

Los resultados de la elección presidencial de 1994 le dieron el triunfo al PRI con 50.13% del total de los votos, seguido por el PAN con 26.9% y el PRD con 17.07%. Los resultados se explican principalmente por dos factores. En primer lugar, por la inequidad de la contienda, ya que el costo de la campaña del PRI excedió al de los otros dos partidos por lo menos tres veces. En segundo lugar, por los errores de la oposición, en particular, el hecho de que el PRD se presentara demasiado cargado hacia la izquierda y no le diera la importancia debida a la publicidad en los medios masivos de comunicación. Este conjunto

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 327-354.

¹⁴⁴ La importancia de la reforma político-electoral de 1994 no es menor. A pesar de haberse realizado en un ambiente de premura y crisis, permitió la incorporación al marco legal de diversas demandas estratégicas de la oposición para garantizar el respeto al sufragio y la limpieza de los comicios. Sobre esta reforma se ha aseverado: “Por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, se creaban mínimas garantías para una contienda en la que los resultados mostraran fielmente la distribución de las preferencias ciudadanas”, Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, *op cit.*, p. 147.

de factores implicaron que surgiera entre los votantes una especie de “aversión al riesgo” que los incentivó a elegir la continuidad del PRI en el gobierno federal.¹⁴⁵

No es sorprendente, en ese sentido, la existencia de dicho temor a optar por un cambio en el Poder Ejecutivo. Si bien existía un considerable nivel de inconformidad, los acontecimientos de 1994 habían conmocionado a la inmensa mayoría de los mexicanos. De tal manera que el electorado no se encontraba en un “momento psicológico” adecuado para apostar por un cambio de partido en el poder. El nivel de incertidumbre que despertaba dicho cambio opacó las posibilidades de su realización. Aunado a ello, las diferencias en los gastos de campaña fueron asimétricas, como lo menciona Ortega Ortiz.¹⁴⁶ Sin embargo, las nuevas disposiciones legales introducidas en 1994 hicieron posible el conocimiento público de dichas diferencias. La reacción de la oposición ante ello no se hizo esperar. Pronto, despertaron nuevas voces a favor de cambios al marco electoral en la materia.

Pero antes de abordar la reforma electoral a la que dio pie la experiencia democrática de 1994, es necesario analizar diversos elementos ligados al funcionamiento del Poder Legislativo que surgió de aquél proceso electoral, en particular, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. En ésta el PRI obtuvo el 48.58% de la votación total emitida, el PAN 24.97% y el PRD 16.11%.¹⁴⁷ Con ello, el PRI obtendría 300 diputados, el PAN 119, el PRD 71 y el Partido del Trabajo (PT) 10. El PRI controlaría, por tanto, el 60% de la Cámara, suficiente para aprobar leyes reglamentarias, pero no para modificaciones constitucionales. Así, durante la LVI Legislatura las iniciativas enviadas por el Ejecutivo representaron el 34% del total (9% menos que en la Legislatura anterior). Del total de iniciativas aprobadas 76% fueron presentadas por el Ejecutivo y 24% por los diputados. El índice de eficacia de la Legislatura fue de 48% (16% menos que su antecesora) y su índice de éxito de 45% (17% menos en comparación con la anterior). El índice de éxito del Ejecutivo se mantuvo en 99%, mientras que el de los diputados disminuyó de 34 a 17% en comparación con la LV Legislatura. El 78% de las iniciativas quedaron sin resolver (16% más que en la anterior), es decir, fueron destinadas a lo que coloquialmente se conoce como

¹⁴⁵ Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, *op cit.*, p. 423.

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 427.

“la congeladora”. Asimismo, el 49% de las iniciativas del Ejecutivo (5% más que en la anterior) fueron aprobadas sin modificaciones.¹⁴⁸

Los datos permiten observar que variables como la contribución del Ejecutivo al total de la legislación, la tasa de eficiencia general, la tasa de éxito general y el porcentaje de iniciativas del Ejecutivo aprobadas sin modificaciones sí sufrieron ligeros efectos por el menor margen de maniobra que tuvo el partido gobernante, pues a pesar de contar con una sólida mayoría absoluta, se vio obligado a realizar mayores concesiones para aprobar modificaciones constitucionales, dada la disminución de su bancada con respecto a la LV Legislatura. De igual manera, es posible observar que se dispara el porcentaje de iniciativas sin resolver, lo cual, resulta preocupante, debido a que puede estar asociado con la baja calidad de las iniciativas presentadas, o bien, con un débil desempeño legislativo en la atención y dictaminación de los proyectos de ley. En suma, para el periodo 1994-1997 el peso del Ejecutivo sobre el proceso legislativo es aún muy grande, sigue conservando su posición de “gran legislador” o legislador principal; sin embargo, la presencia creciente de modificaciones a sus iniciativas es clara muestra de que la negociación con otras fuerzas comienza a adquirir mayor importancia en la dinámica legislativa.

Pero al cerrar el año de 1994, la coyuntura nacional no solamente estuvo marcada por la nueva configuración de las instituciones políticas. La turbulencia política y social experimentada también haría sentir sus efectos en el terreno económico. El gran volumen de entrada de capitales (principalmente de corto plazo), el incremento del déficit comercial, la alta emisión de dólares para sostener dicho déficit, el uso de las reservas de Banco de México para satisfacer la demanda de moneda extranjera y la decisión de no devaluar la moneda en medio del proceso electoral generaron una combinación nociva para la economía mexicana. Aunado a ello, el mal manejo del tipo de cambio por parte del gobierno entrante, al que se denominó “error de diciembre”, provocó una estrepitosa fuga de capitales, así como mayores presiones sobre el tipo de cambio. El gobierno se vio obligado a solicitar diversas líneas de crédito a la comunidad internacional y a los Estados Unidos. Las medidas de ajuste condujeron a una fuerte recesión económica. El PIB cayó en 7.8% y la tasa de interés superó el 50%, condenando a cientos de miles de familias y

¹⁴⁸ Ma. Del Carmen Nava Polina, Jeffrey Weldon, y Jorge Yáñez López, *op cit.*, pp. 87-102.

empresas a la quiebra. El salario mínimo real perdió más de 12% y el desempleo llegó a 7.6% de la PEA.¹⁴⁹

En suma, la situación de crisis económica derivada del “error de diciembre” fue un duro golpe a la confianza de los ciudadanos depositada en el Ejecutivo Federal recién electo. No solamente afectaba de forma sustantiva sus niveles de vida, sino además, rompía muchas de las expectativas generadas con respecto a la administración federal entrante. El nuevo gobierno debía actuar con eficacia y rapidez para recuperar la estabilidad económica y retomar la ruta de las reformas democratizadoras.

Bajo las graves circunstancias mencionadas, la clase política mexicana coincidió en la necesidad de reformar nuevamente las leyes electorales del país por las razones expuestas líneas arriba relacionadas con las deficiencias acaecidas durante el proceso electoral de 1994. Así, el 17 de enero de 1995 se firmó un “Acuerdo político nacional” entre el gobierno federal y los cuatro partidos con representación en el Congreso (PRI, PAN, PRD y PT) y se estableció una mesa de diálogo con miras a iniciar los trabajos propios de las modificaciones político-electorales. Posteriormente, a finales de 1995, dos consejeros ciudadanos del IFE organizaron un espacio de interlocución al que acudieron destacados intelectuales, miembros de la sociedad civil y figuras políticas al que se denominó como el Seminario del Castillo de Chapultepec, el cual, se convirtió en el referente de validación de la reforma. De tal manera que el proceso de negociación no solamente incluyó a todas las fuerzas político-partidistas, sino también, implicó el acompañamiento de la sociedad civil. Los conflictos post-electorales en Tabasco, Yucatán y Puebla, así como el asesinato de decenas de campesinos en Aguas Blancas, Guerrero, en julio de 1995, complejizaron y dificultaron el proceso de negociación en diversas ocasiones. Sin embargo, la voluntad de diálogo de los actores políticos fue capaz de superar las diferencias y rendir frutos. Para abril de 1996, el gobierno, el PRI, el PRD y el PT entregaron al Congreso el proyecto de iniciativa, pues el PAN se había alejado de la mesa de negociación a consecuencia del conflicto post-electoral en Huejotzingo, Puebla. Superadas las diferencias con el PAN, finalmente, el 26 de julio de 1996, el Ejecutivo Federal suscribió con los dirigentes del PRI, PAN, PRD y PT los llamados “Acuerdos decisivos, definitivos e irreversibles”, que fueron

¹⁴⁹ Graciela Márquez y Lorenzo Meyer, *op cit.*, pp. 760-762.

aprobados en un periodo extraordinario de sesiones. La reforma fue aprobada por unanimidad en el Congreso y en los congresos locales.¹⁵⁰

La experiencia de la reforma político-electoral de 1996 representa un punto crucial para la transición democrática de México. La madurez demostrada por los dirigentes político-partidistas, los legisladores y el gobierno federal es digna de reconocimiento y fue condición fundamental para superar las diferencias coyunturales y concentrar los esfuerzos en la tarea reformista. Asimismo, la existencia del consenso vislumbraba una importante alternativa de gobernabilidad en el marco de la pluralidad democrática de los años por venir. De igual manera, el acompañamiento de la sociedad civil brindaba una sólida base de legitimidad, así como una estupenda fuente de recursos humanos e intelectuales en el proceso de reforma. México daba un paso decisivo, definitivo y probablemente irreversible hacia la vida democrática.

En ese sentido, los principales aspectos de la reforma de 1996 fueron los siguientes:

1. Se concretó la autonomía total de los órganos electorales, dejando fuera de éstos toda intervención del Ejecutivo Federal y estableciendo que partidos políticos y representantes del Poder Legislativo tuvieran únicamente derecho a voz. A partir

¹⁵⁰ Jacqueline Peschard, *op cit.*, pp. 382-385. No debe perderse de vista que el Acuerdo Político Nacional firmado en 1995, y el conjunto de compromisos que implicó en términos de las reglas electorales locales, también fue considerado como “la materialización de un pacto –el Pacto de Los Pinos se le llamó en ese entonces– para la transición democrática en el federalismo”. Esto es importante desde la perspectiva de Lujambio, pues dicho politólogo concibe al federalismo como un “arreglo institucional que permite compartir el poder, que es por naturaleza consensual en vez de mayoritario, inclusivo en vez de excluyente, y que puede contrarrestar el carácter mayoritario del régimen presidencial de gobierno”. Lo cual, en contextos de transición y cambio político coadyuva en la construcción de confianza mutua y en el desarrollo de capacidades de negociación entre los actores políticos, tanto del gobierno como de la oposición y las fuerzas emergentes, pues “cuando los partidos tienen que responder se vuelven responsables, y el federalismo es un mecanismo que incentiva a las oposiciones a serlo, además de que las entrena en el arte de la solución de conflictos y en la difícil tarea de gobernar (...) Posibilita además la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles, por lo tanto posibilita la integración de las élites políticas”. Lo anterior, encuentra su fundamento teórico en el hecho de que el federalismo distribuye el poder de manera más balanceada entre los diversos actores de un espectro político plural. En contraste con los sistemas centralistas, en un régimen presidencial federal es posible que se conserven otros espacios de poder en los planos estatales y municipales a pesar de que se pierda la Presidencia de la República. En consecuencia, los procesos electorales en regímenes presidenciales federales dejan de ser un “juego de suma cero”, en donde el ganador se queda con todo y los perdedores se van con las manos vacías. Así, el federalismo “puede *atemperar*, que no eliminar, el carácter mayoritario de regímenes presidenciales”. Con ello, un arreglo institucional federal puede facilitar los procesos de transición democrática, la gobernabilidad en sistemas presidenciales y la construcción de acuerdos en la pluralidad. Ver Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México, op cit.*, pp. 12- 23 y 45.

de ese momento, los ocho consejeros electorales y el presidente del Consejo serían los únicos miembros con derecho a voto en el Consejo General del IFE.

2. La designación de los magistrados del Tribunal Electoral correría a cargo de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. El Tribunal Electoral pasa a ser parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado y tendría la facultad de calificar los resultados de la elección presidencial, con lo que se finiquitaba la figura del Colegio Electoral que aún calificó la elección presidencial de 1994. Asimismo, el Tribunal Electoral ya no estaría limitado a atender los problemas de índole federal, sino que podría ser recurrido por causa de conflictos locales. Con ello, se intentaba extender el control de constitucionalidad a los actos de todas las autoridades electorales estatales. En consecuencia, la calificación electoral sería plenamente jurisdiccional, las leyes electorales en todos los niveles quedarían sujetas a un control de constitucionalidad y el Tribunal sería, desde ese momento, la máxima autoridad electoral en el país.
3. Se incrementa el porcentaje para la entrada a la representación en el Congreso, sólo aquellos partidos con una votación nacional mayor al 2% tendrían derecho a ingresar a la Cámara de Diputados.
4. Los recursos financieros públicos de los partidos aumentarían sustancialmente, 600% en relación a tres años antes. Lo mismo ocurriría en materia de acceso a los medios electrónicos. Por mandato constitucional, el dinero público se convertiría en el componente primordial de los recursos partidistas y sería distribuido de modo más equitativo. El 70% de la bolsa general del financiamiento público se distribuiría conforme a la votación y el 30% de un modo igualitario entre todas las fuerzas político-partidistas. Con ello, se generaba una sólida base de equidad en la contienda electoral.
5. Se instauró un techo a la sobrerrepresentación materializado en la regla de que ningún partido podría tener 8% más de escaños que su propia votación nacional, salvo que los obtuviera a través de la votación uninominal. Asimismo, se establecía que ningún partido podría tener más de 300 diputados por ambos

principios. También se inyectaría mayor pluralismo a la Cámara Alta mediante la elección de 32 senadores de lista nacional.

6. Se estableció la elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.¹⁵¹

Como es posible apreciar, la reforma político-electoral de 1996 fue de carácter integral y, a su vez, contempló elementos que habían quedado en el tintero durante las reformas anteriores. Por un lado, el nuevo diseño institucional para la organización y calificación del proceso electoral consumaba la imparcialidad y la autonomía de las autoridades electorales en el país. El equilibrio real e institucional que imperaría, a partir de ese momento, en su composición, integración y funcionamiento era la mejor garantía de que ningún actor político pudiese llegar a tener control sobre el arbitraje electoral. Por ende, el juego limpio llegó y llegó para quedarse. De la misma forma, el diseño institucional del Congreso permitía la adecuación de las leyes electorales a la pluralidad existente en la relación entre representantes y representados. Con lo cual, también se incentivaba una dinámica de negociación y balances en la vida legislativa. En el fondo, la urdimbre de contrapesos en el Congreso sería la “piedra angular” para sostener los equilibrios en el resto del sistema. De ahí la importancia cardinal del Poder Legislativo en el sistema político de hoy. Por otro lado, las nuevas reglas para el financiamiento fincaban sólidas bases para una competencia equitativa entre las fuerzas político-partidistas. Las asimetrías propias de la etapa de dominio hegemónico quedaban sepultadas. Al juego limpio se le adhiere, entonces, la alta competitividad. En suma, con la reforma de 1996, México recorría el tramo final y definitivo en la consumación material e institucional de su transición democrática.

A tal grado estaban listas las condiciones materiales e institucionales para la vida democrática que los efectos de la reforma de 1996 fueron inmediatos. Durante las elecciones intermedias de 1997 se experimentó una redistribución del poder político. El PRD multiplicó por diez los distritos en donde alcanzó la mayoría, el PAN los multiplicó por tres y el PRI perdió 108 distritos electorales federales en comparación con los triunfos obtenidos por cada una de esas fuerzas en las elecciones generales de 1994.¹⁵² Como resultado, el PRI perdería la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero la

¹⁵¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op cit.*, pp. 423-427.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 456-482.

conservaría en la Cámara de Senadores. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados estaría compuesta por 239 legisladores del PRI (equivalente al 47.8% del total), 121 del PAN (24.2%), 125 del PRD (25%), 6 del PVEM¹⁵³ (1.2%), 7 del PT (1.4%) y 2 independientes (0.4%).¹⁵⁴ Aunado al nuevo marco institucional de los procesos electorales federales, factores como la entrada de nuevos grupos de votantes, la existencia de divisiones severas dentro del PRI ligadas a la tensa relación entre el Ejecutivo Federal y el partido, los efectos de la crisis económica de 1994 y la capacidad de la oposición para capitalizar la inconformidad, también alentaron la redistribución del poder político nacional durante los comicios de 1997.¹⁵⁵

La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, por ende, pasa a la historia como la primera en la cual ningún partido político logró obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Las fuerzas políticas, a partir de ese momento, estarían obligadas a negociar y construir acuerdos inter-partidistas a fin de gobernar al país. A su vez, el Ejecutivo perdía uno de los pilares fundamentales para el control del aparato de Estado. Perdía también una condición imprescindible para la existencia y el ejercicio de sus facultades metaconstitucionales. De tal manera, el Congreso ya no sería punto de apoyo para el sistema de dominación hegemónica, sino piedra angular de los equilibrios democráticos en la república. El año de 1997 representa, en consecuencia, el punto de llegada de la transición democrática en México.

En síntesis, las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante el periodo 1988-1997 fueron reconfiguradas por el impacto de la transición democrática. La creciente pluralidad detonó el dinamismo de la vida parlamentaria. Partidos y legisladores de oposición vieron incrementado su protagonismo en el proceso legislativo. El Ejecutivo vio disminuida su capacidad de control ante la ausencia de mayorías calificadas durante todo el periodo; en menor o en mayor medida, tuvo que recurrir a la negociación constante con el Congreso. Ninguna de las legislaturas de esta etapa atestiguó el férreo control de las décadas anteriores. En todas fue necesaria la inclusión de otros actores por razones aritméticas o de legitimidad. Legitimidad que se había convertido en elemento insoslayable para recuperar

¹⁵³ Partido Verde Ecologista de México.

¹⁵⁴ Jacqueline Peschard, *op cit.*, p. 364.

¹⁵⁵ Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, *op cit.*, p. 426.

la estabilidad y apuntalar el cambio político de un régimen agotado, pero también, para rearticular la capacidad de respuesta ante los reiterados escenarios de crisis, confrontación y violencia en diversos frentes. No obstante, competencia electoral, pluralismo en la representación y reforma institucional se combinarían recurrentemente para reproducir una especie de “ciclo virtuoso” que desencadenaría el cambio democrático. En el centro de esas transformaciones, comenzó a configurarse un nuevo equilibrio de poderes, en el cual, la formulación de políticas tendría que apegarse, cada vez en mayor medida, a las disposiciones constitucionales y a los procedimientos democráticos.

Podemos decir, en ese sentido, que la génesis de la autonomía y el poder propio que ha alcanzado el Legislativo mexicano se da durante este periodo. Que los procesos de democratización han venido generando mayores capacidades para el Poder Legislativo y, de ese modo, ha venido contribuyendo decididamente a tener un Congreso con mayor independencia y posibilidades de incidir en la agenda nacional y la construcción de políticas públicas. En la base de esta génesis está la pluralidad y la competencia electoral, que alientan el surgimiento de un nuevo esquema de diálogo y concertación en el Legislativo, fincado en un entorno más abierto, moderno y sobre todo, más horizontal. Y como resultado de dicha génesis, el Congreso comienza a adquirir un rol distinto dentro del sistema político mexicano; un rol más cercano a su función elemental de representar y dar voz, pero también, más apegado a la necesidad que tiene toda institución política de distender diferencias y conflictos, tomar decisiones para hacerle frente a las coyunturas y agregar intereses por la vía de la negociación y los acuerdos. Ni la forma ni el fondo de la dinámica legislativa volverían a ser las mismas. El proceso democratizador abrió las puertas hacia un Congreso con mayores capacidades de decisión y con peso propio en la vida democrática del país.

2.3 La relación Ejecutivo-Legislativo durante las primeras experiencias de gobierno dividido (1997-2006).

La decisión del electorado mexicano de fragmentar el poder en tres principales fuerzas políticas durante las elecciones intermedias del año de 1997 generó un escenario de

gobierno dividido, es decir, una situación en la cual el partido gobernante no cuenta con mayoría en una o ambas cámaras del Poder Legislativo. A pesar de que el partido gobernante en ese entonces conservó la mayoría en el Senado de la República, en la Cámara de Diputados perdió el número de legisladores necesarios para lograr reformas reglamentarias u ordinarias. En consecuencia, la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados representa un parteaguas en la vida parlamentaria de la nación. Su composición daría pie al surgimiento de una nueva dinámica de interacción en el proceso legislativo, así como a la consolidación de ciertas pautas que se originaron en el periodo de transición, pues desde que el partido gobernante perdió la mayoría calificada en el año 1988, el proceso legislativo sufrió importantes cambios, fundamentalmente vinculados con la mayor presencia de la oposición y la necesidad de negociación que esto implicó.

En ese tenor, el presente apartado realiza una revisión de las principales publicaciones al respecto del proceso legislativo y de la relación Ejecutivo-Legislativo durante el periodo 1997-2006. Con ello, se pretende ubicar la naturaleza y características de la nueva dinámica legislativa en virtud de la prevalencia de gobiernos divididos. Asimismo, se busca poner en contexto el fenómeno de la relación Ejecutivo-Legislativo ante la nueva realidad democrática, pero también, dentro del debate al que ha dado pie su actual configuración.

La investigación se centrará en los siguientes diez elementos identificados:

1. Menor influencia del Ejecutivo en el proceso legislativo.
2. Descentralización y mayor influencia de los poderes subnacionales.
3. Mayor activismo legislativo individual.
4. Liderazgo de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO).
5. Altos niveles de disciplina y cohesión partidista en las votaciones legislativas.
6. Patrones en la conformación de coaliciones legislativas.
7. Papel decisivo del partido o votante mediano.
8. Mayor producción legislativa y mayor número de reformas constitucionales.
9. Diversos tipos de legislación aprobada.
10. Falta de consenso en torno a las reformas estructurales.

Estos diez elementos constituyen un conjunto sobresaliente de variables y características que, de acuerdo con diversos especialistas, han definido al proceso legislativo durante el periodo señalado. Por lo cual, su análisis es imprescindible tanto para contextualizar la relación Ejecutivo-Legislativo en el marco de los gobiernos divididos, como para profundizar en las determinantes políticas que han influido en dicha relación.

En ese sentido, una de las primeras características de la nueva dinámica legislativa es que el Ejecutivo perdió su papel dominante en la formulación de cambios legislativos. Tanto en términos del volumen de legislación iniciada, como con respecto a su contribución al total de la legislación aprobada, la participación del Ejecutivo disminuye sensiblemente.¹⁵⁶ Se ha llegado a afirmar, inclusive, que el Presidente ha perdido su carácter proactivo y ha pasado a ser, en lo fundamental, una especie de guardián del *statu quo* en virtud de su facultad de veto.¹⁵⁷ Dicha circunstancia es contrastante con la influencia del Ejecutivo durante la etapa de los gobiernos unificados, ya que durante aquellos años el Presidente contribuía con la mayor parte del total de la legislación aprobada en el Congreso. A partir de 1997, con el advenimiento de los gobiernos divididos, la situación se modifica. Ni Ernesto Zedillo, quien fungió como Presidente de la República de 1994 al 2000, ni Vicente Fox, quien encabezó el Ejecutivo Federal de 2000 a 2006, lograron contribuir con volúmenes semejantes a los de la etapa de gobiernos unificados. La participación de ambos mandatarios en los rubros de iniciativas presentadas y aprobadas fue significativamente menor a la de sus predecesores en la etapa de dominación hegemónica con pluralismo limitado.¹⁵⁸

Con ello, se instala un nuevo equilibrio de poderes en el presidencialismo mexicano. Ahora, la mayor parte de la legislación es producida no en virtud de los mandatos del Ejecutivo, sino como consecuencia de los acuerdos entre las fuerzas político-partidistas en el Congreso de la Unión. Es pertinente recordar que el régimen tuvo que recurrir a los acuerdos legislativos con la oposición desde 1988 como manera de lograr reformas

¹⁵⁶ Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm.1, I semestre de 2004, pp. 16-23.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 34-35.

¹⁵⁸ Luisa Béjar Algazi, “El gobierno frente al Congreso de la Unión: ¿una batalla perdida?”, en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008, pp. 214-216.

constitucionales, pero también como medio para fortalecer su legitimidad. No obstante, se mantuvo durante varios años la capacidad de promover reformas ordinarias con el respaldo de la mayoría priista en ambas cámaras. Por ende, ciertos acuerdos siguieron siendo opcionales para el régimen. Pero tras las elecciones de 1997, la construcción de acuerdos pasó a ser condición obligatoria para poder gobernar. Dicha condición, fortalecía la posición política de los partidos de oposición y los convertía en interlocutores insoslayables. De igual manera, permitía por primera vez en siete décadas, que el Congreso estuviese en posibilidad de tomar decisiones de forma independiente al Ejecutivo.¹⁵⁹ Así, los partidos políticos y las coaliciones legislativas formadas por éstos se convertirían en los nuevos protagonistas de la vida legislativa en México. El Congreso mexicano, dentro del cual coexisten estas fuerzas, es ahora el principal responsable en el proceso de creación y formulación de políticas.

También como consecuencia de la pluralidad se ha observado una creciente descentralización y una mayor influencia de los poderes subnacionales en el proceso legislativo. La mayor competitividad electoral ha exigido la selección de candidatos a puestos legislativos que cuenten con mayor arraigo en el ámbito local con la finalidad de incrementar sus posibilidades de triunfo. Si antes era importante que los candidatos tuvieran apego a las redes nacionales como una forma de inducir lealtad al poder central, ahora, se hace necesario elegir candidatos con mayores vínculos políticos en el ámbito de las entidades federativas. Aunado a ello, con la desaparición de las facultades metaconstitucionales de la autoridad presidencial, los dirigentes políticos subnacionales han obtenido el control sobre importantes recursos políticos, tales como nominaciones, financiamiento de campañas y puestos futuros. Esto quiere decir que la estructura de incentivos y oportunidades políticas que antes estaba en manos del poder central, ahora, está controlada por poderes locales. Principalmente, por los actores políticos que tienden a dominar el escenario de poder en las entidades federativas, es decir, los gobernadores. Otrora subordinados del Presidente, los gobernadores han pasado a ser actores de gran peso y relevancia en el sistema. Así, se han convertido en los principales operadores electorales

¹⁵⁹ A reserva de que se intentara introducir una reforma a la Carta Magna, pues durante el periodo 1997-2006, el PRI conservó una cantidad de curules superior al tercio de la Cámara Baja, con lo cual le era posible impedir la construcción de la mayoría necesaria para reformar el texto constitucional si así lo decidía.

de sus partidos en la esfera estatal y esto les ha permitido la posibilidad de colocar en los cargos legislativos federales de sus respectivas entidades a gente leal, perteneciente a su círculo o camarilla política. Lo anterior, ha sido corroborado a través del análisis del proceso de reclutamiento de candidatos a cargos legislativos nacionales. Dicho análisis, ha permitido identificar que los candidatos a puestos parlamentarios federales provienen, en mayor medida, de las élites políticas locales.¹⁶⁰

A consecuencia de ello, los poderes subnacionales comenzaron a ejercer mayor influencia sobre los legisladores federales.¹⁶¹ Los intereses de los grupos locales de poder han ejercido un margen importante de control sobre el comportamiento de los congresistas mexicanos en las últimas décadas. Lo anterior ha implicado que las fuentes de legislación se diversifiquen en función de los múltiples intereses regionales. En contraste con lo que sucedía en los años del presidencialismo hegemónico, en los cuales la centralización del proceso legislativo permitía implantar en la legislación aprobada un proyecto nacional con cierto énfasis en los intereses genéricos, ahora, la descentralización del proceso da pie a que las leyes tiendan a responder a la lógica de múltiples intereses particulares de carácter local, estatal o regional. Por ende, será importante atender a los patrones de comportamiento de las bancadas no únicamente con base en las diferencias partidistas o ideológicas, sino también, a partir de las identidades regionales o estatales de las mismas.

De manera que el Congreso mexicano se ha convertido en punto de encuentro de la visión, proyectos e intereses de las diversas fuerzas partidistas, pero también en punto de encuentro entre las diferentes élites, camarillas y grupos locales de poder. Aquello que antes se negociaba y se concertaba a partir del eje articulador de Los Pinos, hoy se dirime desde otras esferas, entre ellas, desde luego, las del Congreso mexicano, cuyas estructuras dan cabida a espacios propicios para el diálogo y la búsqueda de coincidencias. Esto es particularmente importante si consideramos la distancia y los desencuentros que existieron

¹⁶⁰ Joy Langston, “La competencia electoral y la descentralización partidista en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 3, julio-septiembre de 2008, pp. 457-482. Complementando la idea podríamos mencionar aquel episodio de confrontación entre el ex Presidente Zedillo y el entonces gobernador de Tabasco Roberto Madrazo, como punto de inflexión en el que inicia una nueva etapa en la relación entre el centro y las regiones. Podríamos decir que durante esta etapa se ha vivido una especie de “rebelión de las regiones”, en la que han hecho valer su poder e influencia por encima de los mandatos del centro.

¹⁶¹ Luisa Béjar Algazi, “De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión”, *Foro Internacional*, 50, enero-marzo, 2010, p. 122.

en su momento, entre ciertos gobernadores y Los Pinos, lo que debilitó –y a veces canceló– los puentes de colaboración y coordinación entre Ejecutivo Federal y entidades federativas.

Pero la combinación que surge entre la descentralización del poder en el país y el aumento de la competitividad electoral también ha tenido como resultado la tendencia hacia un creciente activismo legislativo individual en las cámaras del Congreso de la Unión. Esto tiene, principalmente, dos formas de manifestación. En primer lugar, se ha tendido a gestionar proyectos legislativos diseñados en función de beneficios particulares; es decir, de manera semejante a lo que sucede en el Congreso de los Estados Unidos de América, los legisladores mexicanos, tras el advenimiento de los gobiernos divididos, han optado por diseñar proyectos legislativos pensando en los beneficios que éstos puedan tener en su comunidad inmediata, verbigracia, su localidad o su distrito electoral.¹⁶²

La lógica individualista de lo anterior es explicable a partir de las condiciones de competencia electoral. Si antes el legislador garantizaba la continuidad de su carrera política mediante la lealtad al Presidente y a las estructuras centrales del partido hegemónico, ahora, es necesario congraciarse con el electorado de su comunidad inmediata a partir de beneficios específicos. Además, estos beneficios específicos permiten fortalecer las maquinarias locales de poder, lo cual, es conveniente para el legislador en términos de su relación con las élites subnacionales que ejercen importante influencia sobre su destino político. Así, la competencia electoral y la descentralización también tienen un importante vínculo con el creciente individualismo en las cámaras.

En segundo lugar, se observa que la inmensa mayoría de las iniciativas legislativas presentadas son a título individual; no obstante, las iniciativas presentadas de manera colectiva han tenido mejor suerte al momento de ser dictaminadas y votadas.¹⁶³ De modo que la preeminencia de las iniciativas a título individual y el particularismo¹⁶⁴ de los proyectos legislativos permiten ilustrar la tendencia del congresista mexicano hacia el activismo legislativo individual. Ambos elementos tienen una consecuencia estructural importante para el proceso legislativo en México, pero también para el proceso democrático

¹⁶² *Ibidem*, p. 116.

¹⁶³ Luisa Béjar Algazi, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, p. 634.

¹⁶⁴ David Mayhew, *Congress: The electoral connection*, *op cit.*, pp. 127-129.

en general, a saber: “el gradual fortalecimiento de la representación territorial frente a la nacional”.¹⁶⁵ Lo anterior podría interpretarse como la existencia de una mayor libertad individual de los legisladores. Sin embargo, es necesario preguntar ¿libertad respecto a qué y respecto a quién? Si bien es cierto que el proceso de transición ha permitido “liberar”, en cierto modo, a los legisladores de la subordinación con respecto al Ejecutivo Federal, no obstante, también ha incrementado la influencia que los poderes subnacionales ejercen sobre ellos. De tal manera, el balance actual de su situación permite observar un mayor margen de acción individual independiente, pero sujeta la mayor parte del tiempo a los intereses de las élites locales y de los grupos subnacionales que respaldan a los congresistas mexicanos en su carrera política.

Otro de los factores característicos de la actual dinámica legislativa, y de gran relevancia precisamente en el tema de la independencia de los legisladores, es el papel de liderazgo que juegan los coordinadores de bancada y la JUCOPO. Siendo éste último el organismo que, de acuerdo con el marco legal del Congreso, agrupa a los dirigentes de las fracciones parlamentarias.¹⁶⁶ En ese sentido, se ha observado la tendencia a incrementar las facultades legales de los coordinadores de bancada en el régimen interno del Congreso. Esto como estrategia de control sobre los legisladores, pero también como manera de facilitar y organizar las actividades de gestión individual que deben realizar en beneficio de los actores subnacionales, pues de no contar con mecanismos de canalización, su activismo individual podría derivar en una mayor dispersión del trabajo legislativo.¹⁶⁷ Así, las reglas que definen el funcionamiento del sistema de comisiones, la designación de los miembros de la Mesa Directiva y la conformación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL) hacen posible que los coordinadores de bancada ejerzan un importante margen de control sobre el proceso legislativo y sobre la conducta de los congresistas individuales. Particularmente, la facultad de la JUCOPO de

¹⁶⁵ Luisa Béjar, *op. cit.*, p. 620. Sobre los tipos de mandato y de representación política, su origen histórico, formas institucionales e implicaciones, ver también: Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, España, Ariel, 1981, sexta edición, pp. 74-77.

¹⁶⁶ Artículos 31 al 36 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁶⁷ Luisa Béjar Algazi, “De la centralización a la descentralización...”, *op. cit.*, pp. 117-118.

nombrar las presidencias y secretarías de las comisiones legislativas le confiere a los coordinadores de bancada un enorme poder sobre el resto de sus compañeros.¹⁶⁸

Esto es entendible por el hecho de que las comisiones legislativas brindan acceso a importantes recursos que son de gran utilidad en la gestión de beneficios particulares o proyectos legislativos estratégicos para los representantes populares. Asimismo, es entendible porque tanto las comisiones legislativas como la CDPTL fijan la agenda legislativa; es decir, es en estos organismos donde se decide lo que habrá de discutirse y aprobarse en el Congreso.¹⁶⁹ En consecuencia, es fundamental contar con su anuencia, tener influencia sobre ellos o formar parte directa en sus decisiones para incrementar las posibilidades de éxito de un proyecto o iniciativa legislativa. Aunado a lo anterior, es necesario no perder de vista que los coordinadores de bancada también son parte de la élite de sus respectivos partidos, es decir, de la dirigencia partidista. Por ende, su liderazgo en el terreno parlamentario también es el resultado del control partidista sobre sus cuadros en función del diseño de las reglas electorales, particularmente, del control que tienen las dirigencias partidistas para nominar candidatos a cargos de elección popular tanto en los distritos uninominales como en las listas plurinominales.¹⁷⁰

El efecto de las reglas electorales sobre la relación entre los legisladores y las dirigencias partidistas fue acentuado durante el periodo de estudio (1997-2006) dada la

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 125-128. Ver, asimismo, artículos 39 al 45 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* cuyo contenido versa sobre el sistema de comisiones; particularmente, el artículo 43, párrafo 3, que establece el criterio que deberá tomar en cuenta la JUCOPO para la integración de las comisiones legislativas. Ver también el artículo 34 de la misma Ley, párrafo 1, fracción c, que faculta a la JUCOPO para proponer al Pleno “la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral”. De igual manera, los artículos 17 al 25 que establecen las disposiciones sobre la Mesa Directiva y los artículos 37 y 38 que hablan sobre la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL).

¹⁶⁹ Sobre el poder político y de agenda de las comisiones legislativas y de la CDPTL ver: Cecilia Mora-Donatto, “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura?”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 17-63; ver también: María Amparo Casar, “La otra reforma”, Documento de Trabajo número 237 de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2009, p. 12.

¹⁷⁰ Luisa Béjar Algazi, “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*, p. 66. No olvidar las disposiciones constitucionales al respecto: artículos 51 al 58 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Esta situación cambia radicalmente con la reforma política de 2013, que permite la reelección y las candidaturas independientes.

prohibición de la reelección inmediata para los legisladores federales,¹⁷¹ así como por la imposibilidad de presentar candidaturas a cargos de elección popular por la vía independiente. Al ser improcedente la reelección y la postulación de candidaturas independientes, la sujeción de los cuadros políticos a las dirigencias partidistas es aún mayor. Por lo tanto, los medios de control que los coordinadores de bancada pueden utilizar para sujetar a los legisladores individuales de su partido son de índole parlamentaria y extra-parlamentaria.

No obstante, las facultades para negociar la composición del sistema de comisiones y diseñar la agenda del Congreso serán el factor institucional determinante para que los coordinadores parlamentarios puedan dar cabida en el proceso legislativo a las gestiones individuales de los legisladores sin perder la capacidad de controlarlos y de propiciar la unidad en su bancada.¹⁷² Esto quiere decir que las facultades conferidas a los coordinadores de bancada en el diseño institucional del Congreso son el elemento clave para lograr el sostenimiento de la unidad partidista a pesar de la fragmentación del poder, la alta influencia de las facciones subnacionales, el particularismo y el activismo legislativo individualista que caracterizan al proceso legislativo en México tras el fin del régimen de dominación hegemónica. En suma, existen suficientes incentivos institucionales y políticos para que los dirigentes partidistas en el Legislativo mexicano estén en condiciones de controlar a sus respectivas bancadas y jugar un papel de liderazgo en la nueva dinámica legislativa del país.

Sin lo anterior sería muy difícil explicar los altos niveles de cohesión y disciplina partidista en el Congreso mexicano. Sobre ello, primeramente, es necesario diferenciar los términos de cohesión y disciplina partidista. Mientras que el primero hace referencia al sentido mayoritario de la votación en una bancada y la frecuencia con la que algunos legisladores se alejan de éste, el segundo término hará referencia a la disposición de los legisladores a seguir la “línea” de votación dictada por los coordinadores de bancada.¹⁷³

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 69. Ver también el artículo 59 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁷² Luisa Béjar Algazi, “De la centralización a la descentralización...”, *op cit.*, pp. 141-142.

¹⁷³ María Amparo Casar, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, p. 196.

Dicho lo anterior, es posible avanzar con mayor precisión analítica en la comprensión del presente fenómeno. En ese sentido, a través del análisis de los patrones de votación de los partidos políticos con representación en las cámaras, ha sido posible hallar que el nivel de disidencia partidista disminuye cuando el partido en cuestión controla la Presidencia de la República.¹⁷⁴ Esto quiere decir que el partido del Presidente tiende a ser más disciplinado y cohesivo en el Congreso. También se ha identificado mediante diversas mediciones, entre las que destaca el índice de Rice, que las fracciones parlamentarias de los partidos mexicanos son altamente cohesivas.¹⁷⁵ Esto significa que los legisladores mexicanos, principalmente del PRI y el PAN, tienden a votar de acuerdo con el sentido mayoritario de su bancada. Lo cual, también ha sido interpretado como consecuencia de los altos niveles de disciplina en las fracciones parlamentarias del Legislativo mexicano.¹⁷⁶

De ahí la importancia de diferenciar los términos de cohesión y disciplina, pues si bien hay una diferencia entre ellos, también existe una íntima relación en su manifestación. En virtud de esa relación directa entre ambos elementos, puede aseverarse que el alto nivel de disciplina partidista, en razón del diseño institucional descrito líneas arriba, es uno de los factores que estimula la alta cohesión en las bancadas durante las votaciones legislativas. En suma, es ésta otra de las características más relevantes de la actual dinámica legislativa.

Una característica que sin duda, está ligada a los incentivos institucionales, dada las diferentes identidades y orígenes histórico-sociales de los partidos. Me explico: si bien son comprensibles los altos niveles de cohesión y disciplina del PRI, no es del todo razonable que suceda una situación similar en las otras fuerzas partidistas, al tener una raíz y provenir de una tradición política diferente, ligada a la democracia cristiana, la socialdemocracia o al comunismo, lo que supondría cuando menos, la implantación de fórmulas menos rígidas en su organización parlamentaria. Lo que hace pensar que las causas de su disciplina y alta cohesión se encuentren en factores que les afectan a todos por igual, como es el caso precisamente, de los incentivos institucionales.

¹⁷⁴ María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, vol. XV, núm.2, II semestre de 2008, p. 246.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 257.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 258.

Sin embargo, en fechas recientes se han observado síntomas de relajamiento en la disciplina partidista dentro del Congreso mexicano.¹⁷⁷ Este relajamiento, a su vez, ha implicado un comportamiento menos cohesivo durante las votaciones. La influencia que ejercen los gobernadores y los poderes subnacionales sobre el comportamiento legislativo bien podría ser una de las razones detrás de este mayor distanciamiento de los legisladores individuales respecto a las líneas de acción partidista.¹⁷⁸ Bajo dicha lógica sería posible aseverar que, en ciertos casos, el poder de los gobernadores sobre los congresistas ha llegado a ser mayor que el ejercido por las dirigencias partidistas. Lo cual, acentuaría en mayor medida el efecto de fragmentación del trabajo legislativo descrito líneas arriba.

Aunado a ello, también se ha identificado un porcentaje elevado de ausentismo legislativo.¹⁷⁹ Más allá de que esto plasma poca seriedad y falta de responsabilidad con respecto a los asuntos públicos, también puede ser otro síntoma de menor control partidista sobre el comportamiento de los congresistas, dado que una de las funciones principales de los coordinadores de bancada es garantizar que sus compañeros correligionarios demuestren un nivel aceptable de compromiso con las tareas legislativas. De lo contrario, la imagen del partido puede verse afectada. Ante estas circunstancias, se ha optado por reformar el diseño institucional del Congreso para elevar las facultades de los coordinadores de bancada, de la JUCOPO y de la Mesa Directiva con la finalidad de que mantengan el control de lo aprobado, pero también en aras de dotar al Poder Legislativo con mayores instrumentos administrativos e institucionales para asumir su papel como principal promotor del proceso legislativo.¹⁸⁰ Con ello, tanto la institución como los liderazgos partidistas cuentan con mayores instrumentos a efecto de supervisar, coordinar, organizar y guiar el trabajo parlamentario.

Aquí es importante señalar que el proceso democratizador en México es producto, entre otros factores, de un impulso hacia la dispersión y fragmentación del poder político, pero a su vez, los cambios introducidos a su paso acentuaron dicha tendencia. En ese sentido,

¹⁷⁷ Luisa Béjar Algazi, “De la centralización a la descentralización...”, *op cit.*, p. 117.

¹⁷⁸ Enrique Flores Ortiz, “Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2001”, en Raúl López Flores, *et al.*, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2011, p. 229.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 230.

¹⁸⁰ Luisa Béjar Algazi, “De la centralización a la descentralización...”, *op cit.*, pp. 132-133.

resulta fundamental preguntarse si la tendencia está aún vigente, porque su presencia ayudaría a explicar el debilitamiento de los lazos cohesivos al interior de los grupos parlamentarios, aunado a otros factores, como las rupturas internas en diferentes partidos, el transfuguismo político y lo redituable que ha sido recientemente el surgimiento de fuerzas partidistas emergentes. De esa forma, lo que sucede en el Congreso en términos de cohesión y disciplina podría estar ligado a una especie de “tendencia centrífuga” o “efecto dispensor” dentro del sistema político mexicano. Mismo que se aceleró con la transición, pero tal vez no ha dejado de actuar a pesar de los intentos por volver a concentrar o a fortalecer los lazos de cohesión y disciplina política.

Otro de los aspectos que se analiza en la presente disertación es el de los patrones en la conformación de coaliciones legislativas. Esta variable es de suma importancia para la comprensión de la nueva dinámica legislativa en el Congreso mexicano, pues permite dilucidar el tipo de relaciones intra e interpartidistas en torno a la agenda legislativa y la formulación de política pública. Al respecto, desde la LVII Legislatura se ha observado que el tipo de coalición que más se repite en la conformación de coaliciones legislativas es el consenso,¹⁸¹ es decir, la aprobación de las iniciativas con el respaldo de prácticamente todos los partidos políticos con representación en el Congreso. Este patrón fue corroborado por los estudios de las legislaturas posteriores. Así, en la LVIII y LIX Legislaturas el porcentaje de la legislación total aprobada a través del consenso fue de 75 y 69% respectivamente.¹⁸² También se ha observado dicha tendencia al consenso en la mayoría de las votaciones que han aprobado los proyectos legislativos del Presidente de la República. Lo cual, deja sin sustento la idea de que existan alianzas permanentes en contra de las iniciativas del Ejecutivo Federal.¹⁸³ Esta tendencia ha sido interpretada como prueba de la existencia de un sistema de partidos políticos cuyas relaciones interpartidistas en el terreno parlamentario son capaces de generar condiciones para la cooperación política.¹⁸⁴ No obstante, otros especialistas han señalado que dicho patrón hacia el consenso, aunado a la

¹⁸¹ Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes...”, *op. cit.*, p. 25.

¹⁸² María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría...”, *op. cit.*, p. 235.

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 240-241.

¹⁸⁴ Jean François Prud’homme, “El sistema de partidos”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *op. cit.*, pp. 139-142.

alta proporción de modificaciones o reservas, podría ser síntoma de que los proyectos aprobados tocan temas poco controvertidos.¹⁸⁵

Con base en este panorama sobre las coaliciones parlamentarias es posible sugerir que si bien la reiterada presencia del consenso plasma un sistema de partidos capaz de negociar y llegar a acuerdos cuando así lo decide, también puede ser síntoma de modificaciones menores, o de baja trascendencia, en la producción legislativa. En todo caso, es necesario profundizar en el tema de la conformación de coaliciones y la toma de decisiones, pero además, en el análisis del contenido y del impacto cualitativo de la legislación aprobada a fin de esclarecer cuáles fueron los motivos y las consecuencias políticas de los altos niveles de consenso en las relaciones interpartidistas dentro del Congreso.

Precisamente en ese sentido, se ha aseverado que la lógica de la toma de decisiones en el Legislativo mexicano tras el advenimiento de los gobiernos divididos ha seguido el esquema del votante mediano. Esto quiere decir que el partido político, o actor legislativo, que ocupe la posición mediana en las votaciones del Congreso, tomando en cuenta un continuo ideológico unidimensional izquierda-derecha,¹⁸⁶ será quien juegue el papel dominante en la toma de decisiones. Lo anterior es propuesto por Benito Nacif como modelo para explicar el proceso de toma de decisiones en el Congreso mexicano tras el fin del presidencialismo de partido hegemónico. Dado que ningún partido político cuenta con una mayoría absoluta de curules, son las posiciones del votante mediano las que terminan siendo aceptadas o preferidas en la formulación de políticas o en la modificación del *statu quo*. Nacif asevera, inclusive, que dicho votante mediano ha llegado a convertirse en el “centro de gravedad” del Congreso mexicano.¹⁸⁷

Esta explicación podría ser complementada con lo que otros especialistas han observado al respecto del papel del PRI durante la LX Legislatura (2006-2009), en la cual, dada la polarización entre las fuerzas de la izquierda y la derecha en el terreno parlamentario, las posiciones centristas adoptadas por el Revolucionario Institucional, aunadas a su capacidad

¹⁸⁵ Adriana Báez Carlos, “Comisiones y coaliciones legislativas”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*, p. 185.

¹⁸⁶ Barry R. Weingast, “Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional”, en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Ediciones Istmo, 2001, pp. 251-256.

¹⁸⁷ Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes...”, *op. cit.*, pp. 28-35.

negociadora y experiencia política, terminaron por conferirle el rol de “partido bisagra” o “fiel de la balanza” en la toma de decisiones.¹⁸⁸

El complemento entre ambas explicaciones reside en el hecho de que el éxito del votante mediano está basado, en buena medida, en la capacidad de adoptar posiciones que logren el consentimiento de uno o ambos extremos del continuo unidimensional; por lo cual, en escenarios de gobiernos divididos puede dar pie a la construcción de consensos o mayorías en la toma de decisiones. Asimismo, cuando las votaciones son sumamente cerradas, el ocupar la posición centrista dará pie a tener la última palabra o inclinar la balanza hacia determinada política. A su vez, otros especialistas han apuntado que la posición mediana, o moderada en términos político-ideológicos, no necesariamente debe estar ligada a la pertenencia partidista; sin embargo, a mayor número de legisladores situados en el centro político mayor facilidad existirá para alcanzar acuerdos.¹⁸⁹

De tal manera que el votante mediano en una legislatura puede ser conformado por un grupo amplio de legisladores de diferentes partidos políticos que, dadas sus posiciones centristas y su superioridad numérica, controlen la agenda legislativa y la formulación de política pública. Puede que esta lógica ayude a explicar la tendencia hacia el consenso y las mayorías amplias en las votaciones del Congreso mexicano tras el advenimiento de los gobiernos divididos. Junto al control partidista de las fracciones parlamentarias y el arreglo institucional interno del Poder Legislativo,¹⁹⁰ permitiría comprender por qué el Congreso mexicano no ha caído en una situación de parálisis tras el fin del presidencialismo hegemónico y a pesar de las condiciones de competencia, descentralización, fragmentación e individualismo que han permeado recientemente la vida legislativa nacional.

¹⁸⁸ Rosa María Mirón Lince, “El papel protagónico del PRI en el Senado”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*, pp. 221-244.

¹⁸⁹ María Amparo Casar, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, en *Política y gobierno*, volumen XX, número 2, II semestre de 2013, p. 224.

¹⁹⁰ Es necesario recordar el papel que juega la JUCOPO en la toma de decisiones dentro del Congreso mexicano. Asimismo, se debe mencionar que dicho órgano toma decisiones por consenso la mayoría de las veces. Por lo cual, es posible explicar la tendencia al consenso en el Pleno también como resultado de los acuerdos previamente construidos en la Junta y, por ende, como efecto del control partidista y el arreglo institucional imperante en el Legislativo mexicano. Sobre la toma de decisiones por consenso en la JUCOPO ver: Luisa Béjar Algazi, “¿Quién legisla en México?...”, *op. cit.*, p. 625. No obstante, de acuerdo con el artículo 35 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* la regla para la adopción de decisiones en la JUCOPO es la de “mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado”, lo cual, permite inferir que la tendencia al consenso en sus decisiones tiene que ver también con la praxis política y la búsqueda de legitimidad, y no únicamente con las disposiciones legales.

Sin embargo, la lógica del votante mediano también implicaría que la mayor parte de la legislación aprobada es de naturaleza moderada, dado que ha surgido de posiciones centristas y conciliatorias. Por lo cual, no sería insensato deducir que la mayor parte de los cambios introducidos a la legislación bajo dicho esquema de decisiones han sido graduales. Esto haría pensar que si bien la nueva dinámica legislativa nacional no ha dado pie a la parálisis, tampoco fue capaz de construir reformas profundas durante las primeras experiencias de gobiernos divididos. Pero llegar a dicha conclusión obliga a indagar de manera más precisa las características cualitativas de la legislación aprobada.

Esto contrasta con el hecho de que el periodo en cuestión ha experimentado un incremento significativo en la aprobación de reformas constitucionales a pesar de la necesidad de llevar a cabo acuerdos multipartidistas para lograrlas.¹⁹¹ Si bien las modificaciones constitucionales no siempre son sinónimo de cambios profundos al *statu quo*, sí implican un cambio cualitativo importante al marco normativo en función de la jerarquía que posee la Carta Magna dentro del orden jurídico. Aunado a ello, el número de diputados que requieren las modificaciones constitucionales es mayor al necesario para una reforma legal ordinaria. En consecuencia, para impulsarlas y concretizarlas es menester que los actores legislativos realicen un esfuerzo considerable de negociación y agregación de intereses. Por ende, la existencia de este incremento en las modificaciones aprobadas sí refuerza la tesis de que el Poder Legislativo mexicano ha sido capaz de dialogar, negociar y construir acuerdos que eviten la parálisis en la producción legislativa durante las primeras experiencias de gobiernos divididos. A su vez, los cambios introducidos al marco constitucional han sido interpretados como parte de un esfuerzo del Congreso mexicano por adaptar los esquemas jurídicos del país a la nueva realidad democrática.¹⁹²

En general, el pluralismo en la vida legislativa y los gobiernos divididos en México no han sido acompañados por una disminución en la producción legislativa, tanto para el caso de las modificaciones constitucionales como en términos de la legislación ordinaria. Por el contrario, entre 1997 y 2006 la producción legislativa total se incrementó en comparación

¹⁹¹ María Amparo Casar e Ignacio Marván, “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Editorial Taurus, 2014, pp. 13-85.

¹⁹² *Ibidem*, p. 45.

con el desempeño de las últimas legislaturas de gobiernos unificados.¹⁹³ Esto ha sido interpretado por diversos especialistas como muestra de la disposición a cooperar entre los grupos parlamentarios.¹⁹⁴ Así, la existencia de este aumento en la producción legislativa y en las modificaciones constitucionales fortalece la perspectiva de que no existió una parálisis legislativa durante el periodo en cuestión. Por el contrario, la presencia de mayores actores partidistas en el Congreso mexicano multiplicó la gama de temas, iniciativas y proyectos de ley presentados. De igual manera, se incrementaron los intereses con representación en el Congreso, pues con el advenimiento de la pluralidad se incorporaron nuevos actores al juego político-institucional. De modo que es lógico inferir que dichos factores incentivaran una mayor producción de leyes y reformas a los marcos institucionales del país, atendiendo al crisol de voces y actores reunidos en el Legislativo.

Lo que debe ser objeto de explicación, no obstante, es cómo se logró en ese ambiente de intereses diversos la construcción de acuerdos para evitar la parálisis o la caída sustantiva en los índices generales de desempeño legislativo. Un factor de peso, en ese sentido, podría ser la lógica de poder compartido y la ruptura del “juego de suma cero” que, en teoría, permite el arreglo federal en una democracia presidencial. Bajo dicho argumento, al favorecer el poder compartido, el federalismo puede “aceitar” las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Ya sea mediante el patronazgo, o bien, a través del establecimiento de espacios de negociación y acción institucional conjunta, el federalismo debe tomarse en cuenta como uno de los factores que pudo haber contribuido en el periodo 1997-2006 para incentivar la construcción de acuerdos y la aprobación de nuevas políticas entre los actores legislativos de la democracia mexicana.¹⁹⁵

El federalismo abre mayores espacios a nivel local (como regidurías, alcaldías, diputaciones locales por la vía plurinominal) para que la oposición pueda integrarse, tener voz y participación en los espacios para la toma de decisiones políticas, alentando una distribución del poder donde no hay “ganadores” ni “perdedores” absolutos. Esto genera un efecto integrador en dos sentidos: por un lado, incorporando a las fuerzas opositoras dentro de la lógica institucional; y por otro, compartiendo con ellas la responsabilidad y los

¹⁹³ María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría...”, *op. cit.*, p. 230.

¹⁹⁴ Enrique Flores Ortiz, *op. cit.*, p. 228.

¹⁹⁵ Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, *op. cit.*, p. 99.

resultados en el ejercicio de gobierno, con lo que se genera la necesidad de propiciar mayores puentes y mecanismos de colaboración. Por ende, el federalismo ha sido un arreglo institucional que ha fungido como puerta de entrada para la pluralidad política y, a la vez, fórmula para promover que dicha pluralidad funcione bajo esquemas de corresponsabilidad. Circunstancia que puede ayudar a explicar los altos niveles de colaboración y aprobación conjunta de iniciativas durante el periodo 1997-2006.

Empero, es sumamente importante analizar el tipo de legislación aprobada durante este periodo, pues el hecho de que la producción legislativa haya aumentado en un contexto de negociación y cooperación entre diversas fuerzas político-partidistas no garantiza que los productos legislativos aprobados sean de calidad. Si bien, el hecho de que la mayor parte de dicha legislación sea resultado de consensos y acuerdos interpartidistas implica que hay un mayor esfuerzo de agregación de intereses detrás de ella, el tema de la calidad de las leyes no solamente es un asunto de representatividad o agregación de intereses, sino también, está ligado a elementos técnicos, científicos, jurídicos y profesionales que muchas veces no se encuentran en el trabajo legislativo del Congreso mexicano dado que aún está en proceso de institucionalización,¹⁹⁶ tanto de su estructura organizacional interna como de su sistema de comisiones. Por lo cual, es posible encontrar productos legislativos de baja calidad o que no brinden instrumentos para la resolución o atención de problemáticas específicas. De ahí la importancia de generar mayores esfuerzos académicos y de investigación para analizar los productos legislativos desde el punto de vista cualitativo.

En ese sentido, a partir del modelo implementado por Khemvirg Puente Martínez en el que se analizan cualitativamente las iniciativas presidenciales que fueron enviadas al Senado como Cámara de origen durante la LVIII Legislatura, se desprenden diversas aproximaciones sobre las características de los productos legislativos. Aproximaciones que arrojan mayores luces para la comprensión a fondo de la nueva dinámica legislativa del país. En primer lugar, el modelo clasifica las iniciativas por su importancia política en cuatro categorías de acuerdo a su contenido pero también a sus implicaciones para el sistema político: a) iniciativas prominentes, b) iniciativas importantes, c) iniciativas ordinarias y d) iniciativas menores. Los criterios con base en los cuales se determina su

¹⁹⁶ Khemvirg Puente Martínez, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*, p. 110.

importancia son cinco: a) número de personas afectadas por la iniciativa; b) cobertura mediática durante el proceso legislativo; c) publicidad gubernamental desde la introducción de la iniciativa y durante el proceso; d) impacto económico; y e) importancia ideológico-partidista. Posteriormente, se les asigna un puntaje que irá de menor a mayor de acuerdo con la importancia de la iniciativa: a mayor importancia mayor puntaje y viceversa.¹⁹⁷

Una vez clasificadas las iniciativas se procede a analizarlas a partir del tratamiento que les otorgó el Congreso en su procesamiento. Así, las leyes pueden ser: a) aprobadas sin modificaciones; b) aprobadas con modificaciones menores; c) aprobadas con modificaciones importantes; y d) bloqueadas/rechazadas. Después de ello, se analiza estadísticamente la correlación entre la importancia de las iniciativas y el tipo de tratamiento brindado por el Legislativo. De esa manera, el modelo descubrió que para el caso de la LVIII Legislatura del Senado de la República, el Ejecutivo Federal envió únicamente dos iniciativas prominentes. Asimismo, se corroboró estadísticamente que a mayor importancia de las iniciativas, mayores modificaciones se introdujeron. A su vez, una de las dos iniciativas prominentes fue bloqueada.¹⁹⁸

Si bien, la correlación estadística encontrada entre la importancia de las iniciativas y el tipo de modificaciones es fuerte, tampoco es exacta. Por ende, es posible hablar de una tendencia en el comportamiento de los congresistas mexicanos, pero seguramente existirán excepciones. No obstante, a partir de la evidencia arrojada por el modelo, el autor deduce que existirá mayor probabilidad de que una iniciativa presidencial sea bloqueada, rechazada o profundamente modificada de acuerdo con su nivel de relevancia. De igual manera, se deduce que el Senado mexicano es capaz de ejercer un importante grado de control sobre el proceso legislativo y, en ese sentido, puede afirmarse que el Presidente mexicano fue derrotado en términos de sus iniciativas importantes y prominentes, pero exitoso en sus iniciativas ordinarias.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Khemvirg Puente Martínez, "A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government", en *Proceedings of the British Political Studies Association Conference*, UK, University of Leeds, 2005, pp. 13-14.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 14.

¹⁹⁹ *Ibidem*, pp. 16-17.

Como puede observarse, este modelo es de gran ayuda, en *primer lugar*, para conocer la naturaleza cualitativa de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo al Congreso. Lo cual, dice mucho al respecto de la confianza que un Presidente pueda tener en su capacidad de influencia sobre el Legislativo. En *segundo lugar*, permite explicar el proceso legislativo no únicamente en virtud de las cifras finales, sino también, considerando las modificaciones introducidas por el propio Congreso. Estas modificaciones no deben ser soslayadas, pues el significado político de una ley o producto legislativo puede ser completamente distinto al tomarlas en cuenta. Y en *tercer lugar*, el hallazgo del modelo plasma cómo el Ejecutivo no sólo dejó de jugar un papel dominante en el proceso legislativo, sino además, parece haber transitado hacia una posición de inocuidad de cara a la capacidad del Congreso para definir y decidir aquello que *sí* y aquello que *no* será aprobado dentro de su recinto. De manera que los presidentes del periodo en cuestión pudieron haber experimentado los efectos de que el Ejecutivo frente al Congreso haya pasado de ser dominante a dominado.

Este panorama permite aproximarnos a las determinantes que configuraron el tipo de legislación producida durante este periodo. A su vez, conocer las determinantes y características que definieron la producción legislativa es un paso importante en la construcción de evaluaciones más precisas sobre la calidad de la vida parlamentaria, representativa y democrática en México. Es necesario dar continuidad en diferentes ámbitos de la dinámica legislativa a la investigación cualitativa de este tipo, a efecto de profundizar nuestros conocimientos sobre la misma. De igual forma, investigaciones que sigan esta línea de análisis serán de gran utilidad para confirmar o refutar el patrón de modificación de las iniciativas del Ejecutivo en el marco de la actual dinámica legislativa.

Sin embargo, lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que el Congreso mexicano fue completamente incapaz de aprobar legislación relevante durante el periodo 1997-2006. Es necesario no perder de vista, en primer lugar, la diferencia entre producción legislativa total y producción legislativa a partir de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo; es decir, el hecho de que las iniciativas importantes del Ejecutivo no sean aprobadas no quiere decir que el Congreso por sí solo no haya podido producir iniciativas de gran calado. De igual manera, y se abundará más adelante sobre ello, no es lo mismo hablar de reformas relevantes que de reformas estructurales, ni es lo mismo reformas relevantes que reformas

prioritarias para el Gobierno Federal. Una reforma relevante, en términos de esta investigación, y retomando lo planteado por David Mayhew en *Divided we govern*, será aquella que impacte de manera significativa en algún ámbito del sistema social a través de los marcos legales-institucionales del Estado mexicano. O bien, será aquella que sea considerada de esa manera por los especialistas o la opinión pública.

Asimismo, al considerar otros modelos que analizan de forma cualitativa las políticas propuestas por el Presidente de la República durante el periodo 1997-2006, es posible encontrar perspectivas de análisis diferentes para abordar el tema de la relevancia de una iniciativa o proyecto de ley. Es el caso del modelo de Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, en el cual, se plantea como premisa que a mayor importancia de una ley, mayor conflicto en su procesamiento.²⁰⁰

A su vez, este modelo establece cuatro variables para clasificar la importancia de una iniciativa de ley: alcance, repercusión, debate y votación. El *alcance* puede ser alto (cuando se trata de una ley sustantiva, de una reforma constitucional o de la creación de una nueva ley), mediano (cuando se trata de disposiciones derivadas de otros marcos jurídicos), o bajo (cuando se trata de cuestiones protocolarias o trámites). En cuanto a la *repercusión*, se califica como alta cuando el tema de la ley en cuestión aparece de forma reiterada en dos diarios (*Reforma* y *El Universal*), mediana si aparece ocasionalmente y baja si no se menciona. El *debate*, por su parte, se clasifica como alto cuando en la discusión hay dos oradores o más, tanto a favor como en contra; mediano cuando sólo se presenta un orador en ambas posturas; y bajo cuando sólo se presenta una posición, o bien, no hay oradores. Finalmente, la variable *votación* será de alta importancia cuando se presente dividida y de baja cuando sea unánime.²⁰¹

Con base en ello, los autores encuentran que “el desempeño parlamentario del Ejecutivo en términos de calidad obtuvo su punto más bajo en la LVIII Legislatura. En la LIX se recuperó ligeramente. Sin embargo, menos del 50 por ciento de su trabajo parlamentario

²⁰⁰ Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, “El poder ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa-Universidad de Colima-Cámara de Diputados-Editorial Porrúa, 2007, p. 220.

²⁰¹ *Ibidem*, pp. 220-222.

resulta trascendente. En las legislaturas LVIII y LIX, el Ejecutivo tuvo efectivamente el respaldo en más del 60 por ciento de iniciativas que, sin embargo, carecen de relevancia”. Adicionalmente, aseveran: “Los asuntos de mayor conflicto y de mayor relevancia que le aprueban al Ejecutivo constituyen un tercio del total de iniciativas que procesa el Poder Legislativo. Los dos tercios restantes de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y que le son aprobadas, se trata de asuntos de mediana y baja relevancia”.²⁰²

Si bien, es difícil compartir su conclusión²⁰³ en el sentido de que haya existido una “muralla legislativa” en el periodo en cuestión, el modelo propuesto por los autores resulta otra herramienta de utilidad en términos del análisis empírico para clasificar las iniciativas legislativas de acuerdo con criterios cualitativos. Por su parte, la interpretación de los hallazgos de su investigación puede dar pie a una amplia discusión, pues el hecho de que una tercera parte de la legislación que se le aprobó al Ejecutivo en la etapa 1997-2006 sea de carácter relevante refuta la percepción de que el Congreso mexicano no es capaz de procesar reformas importantes en contextos de pluralismo político, debido a que la proporción no es desdeñable en términos de la capacidad de transformación jurídica e institucional que se alcanzó a partir de la relación Ejecutivo-Legislativo.

El hallazgo también podría refutar la percepción de que existió un bloqueo en las relaciones Ejecutivo-Legislativo pues, a pesar de que no aprobaron todo lo presentado por el Presidente de la República y de que buena parte de lo aprobado fue altamente modificado, ambos Poderes de la Unión fueron capaces de generar un volumen considerable de proyectos relevantes. Un volumen que no representa el total, ni siquiera la mayor parte de lo presentado por el Ejecutivo, pero sí habla de un Congreso que no fue completamente intransigente, ni de un Ejecutivo completamente incapaz, como muchos aseveraron.²⁰⁴ Es necesario, entonces, complejizar aún más la lectura de los hallazgos

²⁰² *Ibidem*, pp. 226 y 228.

²⁰³ *Idem*, p. 228: “El análisis de las iniciativas impulsadas por la Presidencia de la República deja ver la falta de disposición de las partes involucradas en el proceso legislativo para comprometerse con asuntos considerados de interés nacional. Algunos de los grandes problemas del país traducidos en reformas sustantivas se enfrentan a una muralla legislativa, pero también a la ineficacia del Poder Ejecutivo para construir consensos en torno a objetivos comunes”.

²⁰⁴ Incluso desde la LVII Legislatura, Alonso Lujambio encuentra que en la producción legislativa total aprobada por coaliciones del tipo “todos los partidos”, por lo menos “más de una docena de leyes” fueron de “indudable relevancia”, Alonso Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en AA. VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-III,

empíricos y la discusión en función de éstos para desarrollar interpretaciones más precisas sobre los procesos que desvelan.

En este punto de la disertación ya es posible esbozar una *explicación integral* al respecto de una de las temáticas que de manera acuciante preocupó a los especialistas durante el periodo en cuestión. Dicha temática, debatida en los más diversos espacios de la vida pública nacional, es la de las denominadas reformas estructurales.²⁰⁵ No es posible comprender la nueva dinámica legislativa sin abordar este fenómeno que, sin duda, marcó de forma sustancial las primeras experiencias de gobiernos divididos en México.

Ciertas voces han aseverado que la “ausencia de mayorías” en el Congreso mexicano a partir de 1997 es la causa de fondo por la cual no se lograron los referidos cambios estructurales.²⁰⁶ También se ha afirmado que los gobiernos han sido “bloqueados” en las reformas prioritarias de su agenda, lo cual, ha impedido la realización de las así consideradas reformas de fondo.²⁰⁷ Algunos especialistas, en el afán de generar propuestas que coadyuvaran a sacar adelante la modificaciones estructurales pendientes de la agenda nacional, llegaron a plantear, inclusive, la posibilidad de revisar las reglas de integración del Congreso para que, desde las instituciones electorales, se incentivara la existencia de mayorías.²⁰⁸ Sin embargo, el hecho de que el periodo en revisión no haya estado exento de reformas trascendentales en otras áreas prioritarias de la vida nacional²⁰⁹ descarta, en primer lugar, la aseveración de que el Congreso mexicano sea incapaz de lograr acuerdos que modifiquen de manera sustancial la política pública en torno a las problemáticas de mayor sensibilidad para la sociedad. De igual manera, dicha evidencia pone en tela de juicio la percepción de que el contexto de pluralidad y la ausencia de mayorías para el

2002, segunda edición, p. 234. De nueva cuenta, el dilema está en el contenido específico de dichas leyes, en los criterios para clasificarlo y en la manera de interpretar la información cuantitativa sobre el proceso legislativo. Es necesario, entonces, desarrollar modelos aún más complejos que permitan integrar diversos elementos de análisis legislativo.

²⁰⁵ Carlos Elizondo Mayer-Serra, “La economía política de un crecimiento mediocre”, en Soledad Loeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *op. cit.*, pp. 178 y 190.

²⁰⁶ Hector Aguilar Camín, “Hablemos de la mayoría absoluta”, en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011, pp. 23-24.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ José Córdoba, “Para gobernar México”, en *Nexos*, número 384, diciembre de 2009, pp. 46-57.

²⁰⁹ María Amparo Casar, “Quince años de gobiernos sin mayoría...”, *op. cit.*, pp. 237-238. Ver también: Miguel Carbonell, “Tres grandes reformas: derechos humanos, justicia penal y acceso a la información”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *op. cit.*, pp. 139-182.

partido gobernante representen desafíos infranqueables para la construcción de mayorías, acuerdos y consensos en el ámbito legislativo.

Aunado a ello, algunas de estas reformas han sido aprobadas por consensos o amplias mayorías,²¹⁰ lo que plasma una considerable capacidad de los congresistas mexicanos para agregar intereses y lograr acuerdos mediante el diálogo, la negociación y la cooperación política, en contraste con aquellos cambios legislativos que son aprobados por mayorías mínimas²¹¹ y que, en consecuencia, pueden llegar a ser menos representativos.

Así, no es del todo certero atribuir a la ausencia de mayorías y a los gobiernos divididos la falta de acuerdos para la aprobación de las reformas estructurales pendientes durante el periodo 1997-2006.²¹² Tampoco es tan preciso hablar de un bloqueo o parálisis como causa directa de la ausencia de acuerdos legislativos que sacaran adelante las mencionadas reformas. Como se vio líneas arriba, la producción general de legislación y de legislación relevante no se detuvo con el establecimiento de la pluralidad política en las instituciones representativas del país. Si bien, sí se rechazaron iniciativas prioritarias para el Ejecutivo, no es posible atribuir la ausencia de reformas estructurales a la existencia de una parálisis o un bloqueo, debido a que sí le fueron concedidas otras iniciativas de alta importancia.

De tal manera, es necesario indagar las causas o motivos ligados particularmente a la complejidad que implicaba el procesamiento legislativo de estas reformas. En ese sentido, lo primero que es necesario mencionar en términos de la relación Ejecutivo-Legislativo durante el periodo 2000-2006, es que la inexperiencia del grupo gobernante y la mala estrategia implementada para impulsar los cambios legislativos prioritarios en la agenda del Gobierno Federal ayudan a explicar el fracaso de las reformas estructurales en ese lapso de tiempo.²¹³ La estrategia del Ejecutivo Federal, en ese entonces, dio pie al distanciamiento con el Legislativo. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo se tensaron y no pudieron generar condiciones de cooperación para gobernar de manera conjunta. Sin embargo, la explicación sería incompleta si no se consideran otros factores, dentro del proceso social y político, que

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 177-179.

²¹¹ María Amparo Casar, “Quince años de gobiernos sin mayoría...”, *op. cit.*, p. 242.

²¹² *Ibidem*, pp. 248-249.

²¹³ Rogelio Hernández Rodríguez, “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *op. cit.*, pp. 461-462.

dificultaban la aprobación de las reformas estructurales más allá de dicho sexenio. Por ende, es menester señalar que la alta impopularidad de las reformas (particularmente, la energética y la fiscal) también jugó un papel importante para evitar su aprobación.²¹⁴ Especialmente, tras la crisis económica de 1994, las reformas de mercado perdieron respaldo entre la población, debido a que se asoció la crisis con el periodo de modernización económica que previamente había experimentado el país.²¹⁵ En consecuencia, era alto el costo político y electoral que pagarían los partidos que apoyaran o promovieran dichas reformas en el Congreso, dado que la opinión pública dejó de ser favorable a ellas en amplios sectores de la ciudadanía.

Además de la deficiente relación Ejecutivo-Legislativo durante el periodo 2000-2006 y de los factores sociales y económicos mencionados, hubo otros elementos de naturaleza enfáticamente política que desalentaron la aprobación de las reformas. En *primer lugar*, el hecho de que los equilibrios intrapartidistas del principal partido de oposición no estuvieron del todo a favor de las reformas, pues al perder la Presidencia de la República en el año 2000, las corrientes “modernizadoras” en el PRI se debilitaron, ganando fuerza sus sectores “tradicionalistas”.²¹⁶ Prueba de ello, son los cambios a los documentos internos impulsados en el PRI durante su XVIII Asamblea Nacional que, no obstante, sirvieron como estrategia para reforzar el llamado “nacionalismo revolucionario” e incrementar, con ello, la cohesión del Revolucionario Institucional.²¹⁷

Estos cambios a los documentos internos, a su vez, impactaron de forma significativa la relación del PRI con el gobierno, el comportamiento de sus legisladores y la relación programática del partido con las reformas estructurales, alejando la agenda, los intereses y los propósitos partidistas de las intenciones de cambio estructural en dichos ámbitos de política pública. Esta compleja situación interna puede ayudar a explicar, a su vez, lo que algunos especialistas consideraron como una situación de “ambigüedad” o “indefinición”

²¹⁴ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, p. 181.

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ *Ibidem*, p. 183.

²¹⁷ Josafat Cortez Salinas, “La relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Una presidencia acotada”, en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *op. cit.*, pp. 234-235. En este artículo se destaca, asimismo, que algo similar a lo sucedido en el PRI aconteció en el equilibrio intrapartidista del PRD, por lo cual, su agenda también se distanció de las prioridades de reforma estructural del gobierno federal.

en el Revolucionario Institucional en torno a la temática reformista y el sentido en el que debían realizarse las mismas.²¹⁸

Esto coincide con lo que apuntan Gimete-Welsh y Rodríguez sobre la manera en que las decisiones afectan la cohesión de las bancadas, subrayando que “en la medida que se evitaron movimientos de políticas existentes hacia la izquierda o a la derecha (incremento del IVA, reforma energética y reforma laboral), se reducen las fisuras partidistas al mínimo, como se demuestra en la medida del índice de Rice de los partidos”.²¹⁹ Esta explicación fortalece el argumento de que los partidos de oposición durante los sexenios panistas no respaldaron las reformas estructurales debido al alto costo externo (de cara al electorado), pero también debido al alto costo del procesamiento interno de las mismas; es decir, aquél que debía cubrirse dentro de sus propias estructuras en caso de respaldar tales cambios.

En *segundo lugar*, a consecuencia de la sensibilidad de las temáticas relacionadas con las reformas –por ejemplo la carga simbólica que tiene la propiedad nacional de la riqueza petrolera– las modificaciones en dichas materias generaban altos niveles de polarización no solamente entre la sociedad, sino también entre los propios actores político-partidistas.²²⁰ Esta polarización representó un importante riesgo en el terreno social, ante la posibilidad del surgimiento de protestas y el incremento de la inconformidad. Pero de igual manera, los efectos de la polarización podían trastocar la cohesión y estabilidad internas de los partidos opositores durante el periodo, por lo cual, también fue otro de los motivos que los llevaron a tomar posiciones no tan favorables a las reformas. Ya que en teoría, la disminución de la cohesión partidista en democracias presidenciales disminuye las probabilidades de éxito al intentar conquistar el poder presidencial.

De manera más reciente, se ha destacado en los análisis del proceso legislativo mexicano, el hecho de que uno de los factores centrales que detuvo la aprobación de grandes reformas en las áreas de política pública señaladas fue la presencia de “jugadores con veto”. Por jugadores con veto, además de lo constitucionalmente habilitado para ello,

²¹⁸ Ciro Murayama, “La indefinición del PRI”, en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011, pp. 28-30.

²¹⁹ Adrián Gimete-Welsh y Juan Manuel Rodríguez, “Votos y preferencias en un gobierno dividido”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, UAM, Universidad de Colima y Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 325.

²²⁰ Jean-François Prud’homme, “El sistema de partidos”, *op. cit.*, p. 142.

generalmente se entiende al conjunto de poderes fácticos, o intereses organizados con incidencia estratégica en los sectores de política en cuestión, con la fuerza suficiente para bloquear determinadas decisiones. Partiendo de lo anterior, se ha reconocido que el sistema político y el Congreso mexicano fueron capaces de generar acuerdos a pesar de la falta de mayorías de un solo partido, pero se considera que la presencia de dichos jugadores con veto fue factor clave para detener las reformas en las temáticas estructurales referidas.²²¹

Asimismo, se ha planteado que estos poderes sobrevivieron la transición democrática y, dado el debilitamiento de la institución presidencial que otrora los domeñaba, se fortalecieron en el nuevo contexto.²²² De ese modo, la fuerza de estos grupos, y el despliegue de sus recursos económicos, políticos, jurídicos y organizacionales ha permitido que se erijan como poderes de veto. De tal manera que el oxímoron entre las transformaciones obtenidas en diversos ámbitos y la ausencia de estas reformas clave en áreas prioritarias de la agenda nacional puede ligarse, por ende, a la presencia de estos actores, sin olvidar que, empero, la última palabra en la toma de decisiones está siempre en manos de los partidos políticos y los representantes populares, en función del control centralizado –explicado líneas arriba– que poseen sus dirigencias legislativas. Por lo que, de ningún modo, se justificaría su tendencia o determinación de no restringir dichos intereses si el bienestar colectivo apunta en esa dirección.

No ha sido, entonces, la existencia de gobiernos divididos lo que *per se* ha impedido la aprobación de estos cambios. El Congreso mexicano históricamente ha sido, y hoy lo es en mayor medida, una institución compleja, que no puede ser entendida desde perspectivas monocausales. Es necesario integrar diversas visiones y elementos explicativos para

²²¹ Luis Carlos Ugalde, “Vetocracia”, en *Nexos*, núm. 418, octubre de 2012, p. 53. En una posición un tanto más extrema se ha llegado a hablar de que los poderes fácticos han “capturado” al legislador mexicano, minando su libertad de conciencia y la independencia de sus decisiones, lo cual, debilita sustancialmente al Congreso y le confiere, bajo esta perspectiva, tintes delegativos a la democracia mexicana. Esta concepción ha sido ligada al inadecuado e insuficiente diseño institucional sobre incompatibilidades parlamentarias, principalmente en materia de sanciones, derechos y obligaciones de los legisladores, así como a los vínculos de los representantes populares con grupos de interés. Sobre esta discusión ver: Jaime Cárdenas Gracia, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM-IIIJ, 2006, pp. 213-230. Asimismo, a este tipo de actores políticos, o económicos, se les ha denominado “poderes salvajes”, haciendo énfasis en la necesidad de regularlos y de “civilizarlos” a través del marco institucional adecuado con la finalidad de atenuar su alta, a veces funesta, intervención en el proceso democrático, Luigi Ferrajoli, “Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado”, en AA. VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIIJ, 2002, segunda edición, pp. 99-110.

²²² María Amparo Casar, “Quince años de gobiernos sin mayoría...”, *op. cit.*, p. 251.

comprender los procesos que ha experimentado, así como los resultados en la creación de políticas a los cuales ha arribado en las últimas décadas. El tipo de control partidista no basta, pues, para explicar la totalidad del proceso legislativo y sus implicaciones.

En suma, es posible aseverar que los acuerdos en torno a las reformas estructurales no se lograron por tres principales razones que, de cierto modo, engloban lo descrito en estas últimas líneas: a) la falta de claridad y consenso sobre qué hacer; b) el atrincheramiento de los grupos de interés que bloquean reformas que los afectan; y c) la creciente debilidad presidencial para empujar una agenda reformista en un entorno de fragmentación democrática y de un mayor número de actores con poder de veto.²²³

Desde esta perspectiva, también es posible coincidir con lo que apunta Jorge Alcocer ante la ausencia de estas reformas, en el sentido de que no se trataba únicamente de un asunto de falta de acuerdos en el Congreso, sino que esto reflejaba, en el fondo, una falta de acuerdos en la sociedad mexicana.²²⁴

Así, el reto que estos cambios representaban iba más allá de lo que la teoría de los sistemas de gobierno, y sus teoremas primordialmente ligados al tipo de control partidista, podrían prever al respecto del funcionamiento mecánico de los gobiernos divididos. Las diversas determinantes económicas, sociales y políticas configuraron un escenario en el cual la modificación del *statu quo* habría de requerir un nuevo equilibrio en las relaciones de poder, tanto dentro como fuera de la institucionalidad, así como un nuevo entendimiento entre los poderes formales e informales.

Finalmente, y a manera de recapitulación, es preciso mencionar que las primeras experiencias de gobiernos divididos generaron condiciones inéditas para el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado mexicano. En este contexto, los poderes Ejecutivo y Legislativo dejaron atrás la simbiosis político-partidaria que los unía en la época de partido hegemónico con pluralismo limitado.

Ciertos momentos y ciertas políticas estuvieron marcados por la ausencia de acuerdos, o inclusive, por el conflicto. Pero el conflicto tampoco fue la regla durante todo el periodo.

²²³ Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, p. 47.

²²⁴ Jorge Alcocer, "Hablemos de gobernabilidad", en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011, pp. 25-27.

En contraste, es palpable que el Congreso mexicano fue capaz de dialogar, negociar de forma efectiva y sacar adelante reformas de gran calado. A pesar de que la descentralización política y los niveles de fragmentación incrementaron, gracias a diversos rediseños institucionales se posibilitó el control partidista del proceso legislativo. La existencia de dicho control, aunado a la capacidad de diálogo y negociación, en un balance general, permitió la formulación y aprobación de nuevas políticas públicas.

Los datos empíricos también tienden a descartar la percepción de que el bloqueo o la parálisis fuesen una constante en la relación Ejecutivo-Legislativo. No obstante, la discusión y la interpretación de dichos datos siempre está abierta a divergencias y a modelos con criterios de discernimiento diferentes o contrapuestos. Empero, los datos plasman que la producción de cambios tanto ordinarios como relevantes— se incrementó, inclusive, en el caso de aquellos cambios que fueron propuestos por el Ejecutivo. Sin embargo, el acercamiento entre ambos poderes constitucionales y su capacidad de acción concertada no llegó a ser lo suficientemente sólida para desarticular el poder de veto de ciertos jugadores dentro del sistema. En consecuencia, diversas reformas de carácter prioritario no pudieron ser aprobadas.

Esto coincide con lo planteado por Lujambio sobre los resultados y acuerdos relevantes de las primeras experiencias de gobiernos divididos, destacando que no se replicaron las condiciones de parálisis, que teóricos como Linz han previsto, ni para el caso de la negociación del decreto presupuestal ni para el del proceso de creación o modificación de leyes ordinarias. No obstante, matiza su argumento aseverando que es en lo relativo a la formulación de las llamadas “reformas estructurales” donde sí se identifica una parálisis legislativa.²²⁵ Pero quizás sea más adecuado hablar de una especie de *impasse* en el tema de las reformas estructurales, más no dentro de un escenario de parálisis general.

Del mismo modo, se observa que las propuestas del Presidente de la República tendieron a ser sustancialmente modificadas cuando implicaban transformaciones sustantivas. No siempre bajo el supuesto de perfeccionar las políticas diseñadas, sino cediendo, en ocasiones, a la presión y el poder de veto de los poderes fácticos. Así, la

²²⁵ Alonso Lujambio, “El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México”, en *Alonso Lujambio. Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados, 2013, pp. 282-284.

relación Ejecutivo-Legislativo vive una nueva etapa en la que ya no es posible avanzar en las decisiones de fondo sin multiplicar la capacidad de concertación. Esto coincide con lo que Colomer plantea al observar los desafíos de las democracias presidenciales.²²⁶

Vemos con claridad durante este periodo un Congreso que ya se ha liberado plenamente de sus viejas ataduras y que ha adquirido vida propia gracias a los equilibrios internos de poder que la pluralidad ha instalado en sus estructuras. Vemos ya un Legislativo que fijó con autonomía los ritmos y tiempos del debate; marcó la pauta de las negociaciones; llevó la batuta en la construcción de acuerdos, ponderando y seleccionando las iniciativas que generaban consensos, y analizando cuidadosamente los intereses, la importancia y el impacto político de cada propuesta para lograr que las decisiones se procesaran sin rupturas o sin altos costos de cara a la sociedad. Vemos también un Legislativo que fue más allá del control y el contrapeso al Ejecutivo, al implantar una dinámica propia para la toma de decisiones, adquiriendo así, un papel dominante sobre el proceso legislativo.

En suma, el Congreso dejó de ser una institución deslucida, que sólo tenía importancia cada 1° de septiembre, para convertirse en el principal punto de encuentro entre las élites partidistas tanto nacionales como locales. Y de ese encuentro ha surgido una institución con agenda propia, capaz de construir acuerdos, agregar intereses, establecer sus reglas y procedimientos institucionales; mismas que han generado todo un sistema de mecanismos e incentivos para moldear y regular el comportamiento de los legisladores en turno, especialmente, el de aquellos que pertenecen a la élite partidista o parlamentaria, dada la importancia que tienen para el funcionamiento y la eficacia de la institución. Así, hemos pasado de la era del “gran legislador” a la era de los “legisladores clave”. Se trata de personajes que con su oficio y pragmatismo han logrado conocer, desplegar y articular los recursos y las piezas elementales para hacer funcionar la maquinaria legislativa,

²²⁶ Afirma: “(...) la cooperación y la toma de decisiones efectivas y consensuales serán facilitadas por otro tipo de división de poderes mediante la cual el Congreso, además de legislar, pueda controlar significativamente al presidente y a su gabinete y éstos, a su vez, además de gobernar, puedan desarrollar una cierta iniciativa legislativa ante las cámaras. Para que haya cooperación entre las dos instituciones, no basta, pues, con que éstas cuenten con poderes globalmente equiparables. Su reparto debe permitir que el presidente, aun siendo principalmente Ejecutivo, comparta ciertas tareas legislativas y que el Congreso, aun siendo principalmente Legislativo, comparta ciertas tareas ejecutivas”. Josep M. Colomer, “Reflexiones sobre la reforma política en México”, en AA. VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIIJ, 2002, segunda edición, p. 189.

implantando su sello en el día a día del Congreso mexicano y aceitando los engranes que ponen en movimiento a legisladores, bancadas, comisiones y órganos internos.

Esta dinámica refleja el poder y peso propio que el Legislativo adquirió y ensayó durante la transición, y que ha consolidado durante los últimos quince años; siendo características que le han convertido en un indiscutible centro de gravedad de muchas de las decisiones que afectan –y por ende, transforman– la vida de millones de mexicanos.

3.- La relación Ejecutivo-Legislativo en México durante la LX Legislatura de la Cámara de Diputados (2006-2009).

Como se ha visto hasta ahora, la relación Ejecutivo-Legislativo puede abordarse desde diferentes perspectivas. A partir del enfoque que se utilice, es posible desarrollar tipologías que destaquen las características principales de las relaciones entre ambos poderes constitucionales. Un ejemplo de ello, son las clasificaciones desarrolladas por Nelson Polsby y Michael Mezey expuestas en el primer capítulo de esta investigación. La primera de ellas mide el poder de transformación que puede tener una legislatura; la segunda, permite una aproximación al respaldo y la capacidad de creación de política pública de un Congreso. Ambas son instrumentos de comprensión, explicación y análisis del fenómeno legislativo, principalmente, en contextos democráticos.

Para el caso de América Latina, con base en el modelo de Mezey, se ha planteado que suelen existir tres subtipos de legislaturas nacionales *reactivas* en el marco de las noveles democracias de la región. A saber: *limitadas*, *obstruccionistas* y *constructivas*. Las primeras son aquellas que siguen jugando un papel menor, generalmente, subordinado al Ejecutivo. Las obstruccionistas son las que presentan una tendencia a bloquear las iniciativas del Poder Ejecutivo. A su vez, las constructivas son las que han mostrado mayor capacidad de formulación de políticas y “aprueban los proyectos del Ejecutivo pero a través de negociaciones que demandan modificaciones a las políticas propuestas”.²²⁷

Asimismo, se habla de la posibilidad de que existan legislaturas “recalcitrantes” u “obstruccionistas”. Esto sucede cuando un Legislativo presenta posturas intransigentes, poco colaborativas y resistentes a la negociación; o bien, cuando abiertamente se apuesta por políticas de bloqueo al Poder Ejecutivo.²²⁸ Este tipo de relaciones pueden surgir en contextos de alta polarización, bajos niveles de confianza entre la clase política y magras capacidades en la negociación, así como en la construcción de acuerdos.

²²⁷ Mariana Llanos y Detlef Nolte, “Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa-Universidad de Colima-Cámara de Diputados-Editorial Porrúa, 2007, p. 159.

²²⁸ *Ibidem*, p. 165.

En ese sentido, durante este apartado habrá de elaborarse una *propuesta de clasificación* de la Legislatura mexicana y su relación con el Ejecutivo Federal durante el periodo 2006-2009. Se partirá de cuatro tipos de legislaturas propuestos para esta investigación: subordinada, reactiva, constructiva y disruptiva. Por *subordinadas* se entenderá aquellas legislaturas que no rechazan las iniciativas del Ejecutivo y que sólo introducen modificaciones mínimas a las mismas, es decir, con muy bajo, o nulo, poder de creación de política pública, fungiendo un papel preeminente simbólico.

La *reactiva* será aquella capaz de entablar canales efectivos de interlocución con el Ejecutivo, adoptar posiciones negociadoras y modificar las iniciativas del Presidente, inclusive, llegando a rechazar ciertos proyectos cruciales para el gobierno, pero sin la capacidad político-institucional suficiente para formular políticas públicas por sí misma. La *constructiva* será aquella capaz de dialogar y negociar, de introducir modificaciones sustantivas a las iniciativas del Ejecutivo, con el poder suficiente para rechazar proyectos de ley relevantes para el gobierno y con mayor margen de acción parlamentaria independiente, llegando en ocasiones, a tener una autonomía cercana a las legislaturas *activas*, en términos de Mezey. Finalmente, por legislaturas *disruptivas* habrá de entenderse aquellas que bloquean sistemáticamente al Ejecutivo, rompiendo los dispositivos de cooperación que hacen posible el funcionamiento de las democracias presidenciales como regímenes de separación de poderes y colocando al gobierno en una posición delicada.

Para lograr aplicar esta tipología al caso de la LX Legislatura, en primer lugar, habrá de contextualizarse a grandes rasgos la relación Ejecutivo-Legislativo en sus aspectos político-coyunturales y cuantitativos. Posteriormente, se implementará el modelo de Ricardo Espinoza en tres de sus principales variables (alcance jurídico, votación y repercusión mediática) para clasificar las iniciativas enviadas por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados. A su vez, esta clasificación permitirá identificar el total de iniciativas relevantes que le fueron aprobadas al Ejecutivo durante la Legislatura, tener una primera aproximación a la manera en la que el Legislativo procesó las propuestas del Presidente de la República, evaluar la capacidad del Ejecutivo para impulsar su agenda en el terreno parlamentario y conocer si el Congreso adoptó posiciones intransigentes o de bloqueo, tanto en general como en relación a los proyectos de ley con carácter prioritario.

Con base en ello, será posible comprender de mejor manera el tipo de relación entablada entre ambos poderes constitucionales durante el periodo 2006-2009, más allá de las percepciones y los juicios parciales. Los datos podrán darnos luz sobre la autonomía del Legislativo mexicano frente al Presidente de la República, la cooperación interinstitucional en los temas prioritarios de la agenda legislativa del gobierno y la capacidad del Ejecutivo para impulsar cambios de importancia en contextos de pluralidad. De acuerdo con ello, y con los *tipos* de legislatura propuestos, la investigación estará en condiciones de aportar elementos para conocer si el papel del Congreso mexicano, en el sistema político y en su relación con el Ejecutivo, fue de carácter subordinado, reactivo, disruptivo o constructivo.

Este enfoque también tiene como base las premisas propuestas por David Mayhew y analizadas en el primer capítulo de esta investigación, en el sentido de que la capacidad de los gobiernos divididos para impactar sustancialmente en el sistema social puede identificarse a partir de la revisión cualitativa de las reformas que ha logrado aprobar, su profundidad y sus alcances. Dicho planteamiento, sin duda, brinda luz para analizar lo que sucedió en el Legislativo mexicano durante el periodo 2006-2012, así como para conocer qué tipo de rol tuvo dentro del sistema político.

Es necesario recordar que “el ejercicio de un rol *constructivo* por parte de los parlamentos reactivos no es solamente producto de incentivos políticos. Requiere, además, de los recursos institucionales y las capacidades técnicas apropiadas”.²²⁹ En ese sentido, el presente ejercicio de investigación pretende también aportar elementos para dilucidar si el Congreso mexicano cuenta con la madurez institucional suficiente para jugar un rol de conducción gubernamental a través de la creación de políticas públicas y no solamente de control, contrapeso y supervisión.

3.1 Contexto e integración de la LX Legislatura.

Las elecciones presidenciales de 2006 fueron desafiantes para nuestra democracia. El margen de distancia entre los candidatos punteros y la incertidumbre generada por la ausencia de resultados la noche de la elección fueron factores que complejizaron el

²²⁹ *Idem.*

escenario. La reacción de ambos candidatos, ante la estrecha diferencia que los separaba, fue declarar su triunfo, con lo que sólo se conseguiría incrementar la tensión existente.

Al respecto de la elección legislativa las cosas se tornaron más claras. Se repetía el patrón de gobierno dividido. Cualquiera de los candidatos presidenciales que obtuviese el triunfo no podría gobernar sin una sólida estrategia de negociación con las fuerzas opositoras. Sin embargo, como ha mencionado Rogelio Hernández, las elecciones federales de ese año tuvieron lugar “en medio de una de las más graves y peligrosas confrontaciones partidarias, que involucraron no sólo una fuerte polarización ideológica, sino dos visiones de país”.²³⁰ Aunado a ello, el país venía de un largo proceso electoral y un desgastante proceso previo de lucha anticipada por la sucesión presidencial, que había dado pie a situaciones como el desafuero de López Obrador y, posteriormente, al despliegue de una guerra mediática en la que se enfrascaron los candidatos punteros.²³¹

Fue así, que México llegaba a su LX Legislatura en un momento complejo, marcado por el desencuentro, las desavenencias, el encono, la polarización y la confrontación políticas. En consecuencia, el escenario de entrada del nuevo gobierno habría de implicar serias dificultades para generar lazos de entendimiento con los partidos opositores.

A su vez, la interacción entre las fuerzas políticas en el Congreso habría de verse afectada por el alto grado de polarización. El terreno legislativo, ávido de cooperación y concertaciones, no encontraría en los resultados de aquellos comicios el contexto propicio para la acción conjunta en el marco de la pluralidad. Así: “El enfrentamiento fue tan agudo que provocó una fragmentación mayor de la representación de los partidos en el Congreso y que acentuó el rechazo del PRD a colaborar, lo que ha afectado severamente el comportamiento de la Asamblea”.²³²

²³⁰ Rogelio Hernández Rodríguez, “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *op. cit.*, p. 467.

²³¹ Sobre el escenario de confrontación y la coyuntura política que marcaron al país durante aquella jornada, ver: Carlos Tello Díaz, *2 de julio*, México, Editorial Planeta, 2007, pp. 70 y 76-77. Por si esto fuera poco, el contexto se complica aún más con las movilizaciones masivas y la presión social encabezadas por el candidato de las izquierdas, aduciendo un “fraude electoral”, ver: Andrés Manuel López Obrador, *La mafia nos robó la presidencia*, México, Grijalbo, 2007, pp. 243-247.

²³² Rogelio Hernández, *op. cit.*

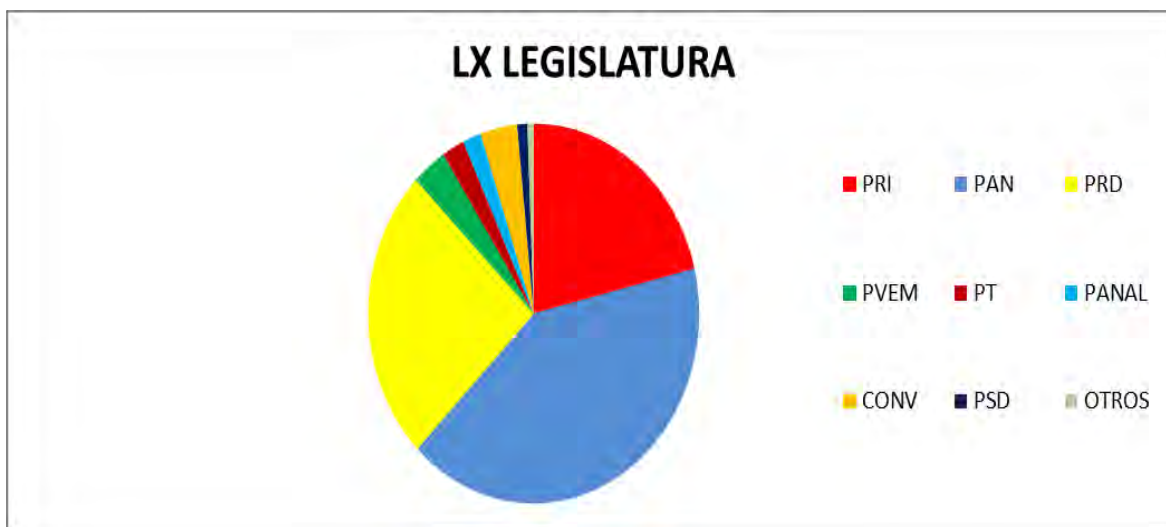
Posiblemente, aquél contexto sea el de mayor polarización que se ha vivido, hasta hoy, en el marco de la democracia mexicana. En virtud de ello, era lógico esperar mayores dificultades para la construcción de acuerdos. No obstante, para conocer a fondo la manera en la que funcionó la legislatura en cuestión es necesario basarse en los datos empíricos. La composición de la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura se ilustra en las siguientes gráficas.

Cuadro 4. Integración de la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura.

LX LEGISLATURA	CURULES	PORCENTAJE
PRI	106	21,20
PAN	206	41,20
PRD	125	25,00
PVEM	17	3,40
PT	11	2,20
PANAL	9	1,80
CONVERGENCIA	18	3,60
PSD	5	1,00
OTROS	3	0,60
TOTAL	500	100,00

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/>

Gráfica 1. Cámara de Diputados durante la LX Legislatura.



Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/>

Como es posible observar, ningún partido contó con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Al no existir dicha mayoría tampoco en la Cámara de Senadores se garantizaba la existencia de un gobierno dividido durante todo el sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012). El PAN, partido del Presidente de la República en ese entonces, se erigió como la primera minoría con el 41.2% del total de las curules. Seguido por el PRD con un 25% del total de la Cámara y el PRI con un 21.2%.

Con esta distribución, una coalición legislativa entre el PRI y el PAN (312 diputados, 62.4%) podría sacar adelante reformas ordinarias, pero aún necesitaría un número adicional de entre 18 y 20 diputados (4%) para aprobar reformas constitucionales. Se hacía necesario sumar a la bancada completa del PVEM (17 diputados, 3.4%) y algunos más del Partido Nueva Alianza (PANAL) para lograr aprobar proyectos de reforma constitucional. A su vez, siendo que el PT y el entonces Partido Convergencia eran aliados del PRD, sería lógico esperar una actitud menos colaborativa de dichos institutos políticos.

El llamado “poder de chantaje” de los partidos políticos minoritarios, o emergentes, no era menor. Tanto en un escenario de coalición PRI-PAN, como dentro de una estrategia de bloqueo, posiblemente impulsada por el PRD y los grupos de izquierda. Se hacía necesario un constante trabajo de negociación con dichas fuerzas minoritarias. O bien, convocar al PRD, o cuando menos a sus fracciones más moderadas, a la mesa de negociación a través de los órganos de concertación de la Cámara (como la JUCOPO). De lo contrario, no sería posible lograr la construcción mayorías para el desahogo de la agenda legislativa.

Investigaciones previas han corroborado que en la inmensa mayoría de las votaciones, el patrón que imperó durante la LX Legislatura fue el de las “coaliciones amplias”, es decir, coaliciones en las que todos los partidos, o cuando menos las tres principales fuerzas políticas, participaron.²³³ Esto quiere decir que en la mayor parte de las temáticas discutidas y aprobadas se logró superar la difícil polarización que marcó en un principio a la legislatura, así como incluir al PRD y a las fuerzas de izquierda en las negociaciones parlamentarias. Con base en dicha información, es posible tener un primer indicio en el sentido de que la capacidad integradora del Congreso mexicano logró superar el contexto desafiante generado a consecuencia del conflicto post-electoral del año 2006.

²³³María Amparo Casar, “Quince años de gobiernos sin mayoría...”, *op. cit.*, p. 263.

3.2 Agenda, iniciativas y desempeño legislativo del Poder Ejecutivo.

Dicho lo anterior, es posible proceder a la exposición y análisis de algunos de los indicadores cuantitativos más destacados sobre el desempeño legislativo. Particularmente, aquellos que tienen que ver con la producción legislativa y la participación del Ejecutivo en dicho proceso. Esto brindará un marco general para contextualizar la relación entre ambos poderes constitucionales y dimensionar la problemática de la gobernabilidad, a partir de la cooperación interinstitucional dentro de la democracia presidencial mexicana.

Cuadro 5. Eficiencia de la LX Legislatura.

Total de iniciativas presentadas	Total de iniciativas Aprobadas	Eficiencia
2868	234	8.15%

Fuente: <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

Como es posible observar, se corrobora el patrón de la “fiebre de iniciativas”,²³⁴ en el sentido de que existe una enorme cantidad de iniciativas presentadas, no siempre relacionadas con temas urgentes o prioritarios para la vida nacional. Es lógico suponer que, en su mayoría, responden a los intereses de posicionamiento por parte de los legisladores, dado el creciente activismo individual de los mismos en el afán de obtener el respaldo y el reconocimiento de sus votantes locales o distritales. De tal manera que la LX Legislatura apenas alcanzó a procesar el 8.15% del total de iniciativas que se presentaron, índice de eficiencia que poco puede decir a profundidad sobre la manera en la que se dirige el proceso legislativo, pero que plasma claramente la alta fragmentación de las fuentes de legislación tras el advenimiento de los gobiernos divididos, así como el bajo nivel de profesionalismo que prevalece y que se refleja en un alto número de “iniciativas chatarra”.

²³⁴ Jorge Alcocer, “Iniciativitis”, columna publicada en *Reforma* el martes 25 de septiembre de 2012.

Cuadro 6. Contribución del Ejecutivo al total de la legislación aprobada.

Total de iniciativas aprobadas	Aprobadas del Ejecutivo	Contribución
234	36	15.40%

Fuentes: <http://sil.gobernacion.gob.mx/> y <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

A su vez, el incremento de las fuentes de legislación se ha visto acompañado por una menor influencia del Ejecutivo en la producción legislativa. Como ilustra el Cuadro 6, la LX Legislatura de la Cámara de Diputados no fue la excepción, dado que el Ejecutivo apenas contribuyó con el 15.40% del total de la legislación que se aprobó. Esto es contrastante con la situación del país durante la etapa de los gobiernos unificados, en la cual, el Presidente de la República era el “gran elector” y el “gran legislador”. Ahora, del total de iniciativas aprobadas sólo una de cada diez, aproximadamente, son del Ejecutivo.

De igual manera, es evidencia contundente sobre el profundo cambio político que ha experimentado México. El periodo 2006-2009, en ese sentido, no estuvo exento de los patrones que han venido marcando la vida parlamentaria en las últimas décadas. Estas primeras cifras dan testimonio del repliegue que ha sufrido la fuerza política y legislativa del Presidente de la República. Pero los espacios que ha dejado dicho repliegue han sido ocupados por otros actores dentro del sistema.

El trabajo político de dichos actores dentro del Congreso, como se expuso en el capítulo anterior, ha logrado mantener la producción legislativa. Inclusive, ha logrado incrementarla. El total de iniciativas aprobadas por la LX Legislatura plasma que dicho patrón se hizo nuevamente presente, pues la capacidad de producción legislativa general superó con mucho la aportación del Ejecutivo.

Es aquí donde se puede observar claramente la influencia de los “legisladores clave”, que han podido mantener en movimiento la maquinaria institucional del Congreso gracias a su oficio político y capacidad de concertación, pero también gracias a los incentivos y los espacios para la colaboración que les brinda el mismo diseño institucional.

Asimismo, dicha información es un primer indicio que permite fortalecer la tesis sobre la existencia de un Poder Legislativo con un amplio margen de independencia y poder propio, tanto para la formulación de políticas públicas como para la conducción gubernamental de la democracia presidencial mexicana.

Cuadro 7. Iniciativas del Poder Ejecutivo.

Rubros	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Rechazadas
Absolutos	41	36	5	0
Porcentajes	100	87.8	12.2	0

Fuentes: Fuentes: <http://sil.gobernacion.gob.mx/> y <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Sin embargo, como ha sucedido en las anteriores legislaturas de la etapa de gobiernos sin mayoría, el Poder Ejecutivo conservó una importante capacidad de negociación para sacar adelante sus iniciativas. Del total de las iniciativas que envió a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, le fueron aprobadas el 87.8%, lo cual, representa una tasa de éxito similar a la que han presentado los anteriores titulares del Ejecutivo durante las pasadas legislaturas sin mayoría. Así, la elevada tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo Federal durante el periodo 2006-2009 brinda un primer indicio que fortalece la idea de que la relación Ejecutivo-Legislativo no fue de carácter disruptiva ni estuvo marcada por un bloqueo sistemático a las iniciativas del Presidente de la República.

Es necesario destacar que a diferencia de Vicente Fox, Felipe Calderón supo poner en marcha una estrategia de acercamiento, interlocución y negociación con el Congreso, los grupos y factores reales de poder, con la finalidad de impulsar iniciativas y proyectos estratégicos.²³⁵ Esto contrasta claramente con la estrategia utilizada por Fox, en la que apostó por salir ante la opinión pública para posicionar sus iniciativas, buscando ejercer una

²³⁵ Por ejemplo, para el caso de la primer reforma hacendaria que promovió, destaca cómo Calderón instruyó a sus colaboradores sostener reuniones con legisladores y grupos empresariales para impulsar la reforma y plantear sus beneficios, ver: Lorenzo Arrieta, “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, *Estudios Políticos*, núm. 20, novena época, mayo-agosto de 2010, p. 73.

especie de presión sobre el Congreso.²³⁶ Conociendo la forma en que fracasó la estrategia foxista, Calderón echó mano de mayores recursos de cabildeo y negociación para obtener el respaldo del Legislativo y sacar adelante sus proyectos legislativos.

Si bien, la información recabada hasta ahora apunta hacia descartar la percepción de que la LX Legislatura fuese marcada por prácticas obstruccionistas, intransigentes o recalcitrantes, tampoco es suficiente para fincar una generalización sólida sobre la dinámica política que caracterizó al proceso legislativo en el marco de la relación Ejecutivo-Legislativo. Es necesario proceder al análisis cualitativo de las iniciativas del Ejecutivo para conocer con mayor profundidad el tipo de legislación que envió, el impacto que ésta generó en el sistema político y el tratamiento que la Cámara de Diputados le dio.

Como se mencionó, este análisis seguirá el modelo propuesto por Ricardo Espinoza Toledo en el texto “El poder ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, tomando en cuenta como criterio de clasificación tres de las cuatro variables del referido modelo: alcance jurídico,²³⁷ votación y repercusión mediática. Cuando el alcance jurídico de las iniciativas fue alto se les asignó dos puntos, uno si fue medio y cero si fue bajo. Cuando la votación fue dividida (si más de diez diputados votaron en contra) se les asignó un punto y cero cuando no fue una votación dividida. En términos de la repercusión mediática se asignó dos puntos cuando fue alta, uno cuando fue media y cero cuando fue baja. Para ello, se recurrió al periódico *El Universal*, uno de los medios impresos de mayor circulación en el país. Cuando la iniciativa o proyecto de ley no fueron mencionados en *El Universal*, o tan sólo tuvieron una o dos menciones, se consideraron de repercusión mediática baja. Cuando aparecieron durante toda una semana se consideraron de

²³⁶ Precisamente, sobre el tipo de estrategia desplegada por Fox, Lujambio señala que antes de recurrir a la opinión pública se debe valorar, en primer lugar, la prioridad que el tema en cuestión tiene en la agenda del Ejecutivo, de ello dependerá su margen de negociación y el grado de concesiones que pueda realizar sobre sus posturas, así como los niveles de popularidad presidencial, que definirán la fuerza con la que la opinión pública habrá de respaldar su posición, ver: Alonso Lujambio, “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual”, en *Alonso Lujambio. Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados, 2013, pp. 311-316.

²³⁷ De acuerdo con el modelo: “Las iniciativas cuyos objetivos tienen un alcance superlativo, es decir, cuando la ley cumple con el criterio jurídico de ley sustantiva (reforma constitucional o creación de una ley), se consideran de alta importancia y su valor es 2. Son de mediana importancia las leyes derivadas y su valor es 1. Las iniciativas de baja importancia son las que se refieren a cuestiones de protocolo o de trámites administrativos menores (consideraciones, emisión de monedas, etcétera) y su valor es 0”, Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, *op. cit.*, p. 221.

repercusión media. Cuando aparecieron más de una semana, o bien, suscitaron declaraciones, reportajes, artículos y columnas de manera reiterada, las iniciativas fueron consideradas de alta repercusión mediática.

De tal manera que, al final de la clasificación, fue posible construir una aproximación al número total de iniciativas importantes, medianamente importantes y poco importantes. Asimismo, fue posible conocer con mayor detalle las características de la legislación propuesta por el Poder Ejecutivo en términos de su relevancia tanto para el sistema político, como para la agenda de gobierno. La suma del total de puntos por cada iniciativa determinó su importancia política. Si bien, el modelo no observa todo el contenido de las iniciativas, sí constituye una excelente herramienta empírica para lograr un conocimiento más preciso de las cualidades políticas de las iniciativas y no únicamente hacer referencia a los datos cuantitativos. El siguiente cuadro ilustra el puntaje de referencia.

Cuadro 8. Puntaje de referencia para la clasificación de iniciativas.

Importancia política	Puntaje
Alta	5-4
Media	3-2
Baja	1-0

Fuente: Modelo clasificatorio de Espinoza Toledo.

Con base en lo anterior, se procedió a aplicar el modelo de análisis en cada una de las 41 iniciativas enviadas y las 36 iniciativas aprobadas del Poder Ejecutivo durante el periodo 2006-2009. Así, se obtuvo el siguiente cuadro clasificatorio sobre las iniciativas del Ejecutivo aprobadas por la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura. El cuadro también muestra la importancia política de dichas iniciativas aprobadas.

Cuadro 9. Importancia de las iniciativas aprobadas al Ejecutivo durante la LX Legislatura.

Importancia	Iniciativas	%
Alta	13	36.1
Media	9	25
Baja	14	38.9
Total	36	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

La información plasma que la relación Ejecutivo-Legislativo en México durante la LX Legislatura fue capaz de producir trece leyes de *alta relevancia* para el sistema político, equivalentes al 36.1% del total de las iniciativas que la Cámara le aprobó al Ejecutivo. Esto quiere decir que, aproximadamente, una tercera parte de estas iniciativas aprobadas fueron de alta importancia. Con ello, se corrobora la tendencia encontrada por Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas durante el periodo 1997-2006,²³⁸ es decir, durante las primeras tres legislaturas de gobiernos sin mayoría en México. De igual manera, esta información permite aportar mayores indicios para descartar la percepción de que existió un bloqueo sistemático con respecto a las iniciativas prioritarias o relevantes del Poder Ejecutivo durante la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. Estos datos apuntan en sentido contrario a la percepción de parálisis, expuesta en el capítulo anterior y defendida por algunos analistas o líderes de opinión.

Si bien no todas las iniciativas aprobadas al Ejecutivo fueron de importancia, fue decisión del mismo enviarlas y someterlas a consideración de la Cámara. Un 25% de sus iniciativas aprobadas fueron de importancia media y un 38.9% de baja importancia; es decir, prácticamente el 64% (63.9%) de lo que envió, y la Cámara le aprobó, no fue de alta relevancia para el sistema político, de acuerdo con el modelo implementado. A su vez, prácticamente el 39% (38.9%) de lo que se le aprobó fue de baja importancia política.

No obstante, eso no implica que no hayan sido leyes, o reformas, necesarias en su momento para el buen funcionamiento del Gobierno Federal. Futuras investigaciones deberán adentrarse aún más en el contenido de las iniciativas propuestas para conocer con

²³⁸ *Ibidem*, p. 228.

precisión no únicamente su importancia para el sistema político (gobierno, actores políticos, sociedad civil, sector privado), sino además, la calidad legislativa de dichos proyectos. Lo cual, habrá de darnos mayores luces sobre el proceso legislativo en México y la calidad de la democracia.

De igual manera, la información recaba y clasificada no nos da cuenta sobre las modificaciones introducidas por el Legislativo. El proceso de modificaciones es sumamente importante para la vida parlamentaria. Ahí se gesta tanto la deliberación como el intercambio y la negociación que posibilitan la construcción de acuerdos. Sin embargo, el hecho de que las iniciativas aprobadas al Ejecutivo hayan sido respaldadas en la Cámara por su partido político (el PAN), en cierto modo, expresan conformidad y avenencia del grupo gobernante con relación a los proyectos de ley. De tal manera, es lógico suponer que las propuestas centrales en las iniciativas del Ejecutivo no fueron del todo despreciadas o desechadas durante el proceso de modificaciones.²³⁹

Asimismo, es menester mencionar cuáles fueron los trece proyectos de ley de alta importancia política que la Cámara le aprobó al Presidente de la República. Seis de ellos fueron el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de los años 2007, 2008 y 2009.²⁴⁰ Los siete restantes fueron los siguientes: Ley del Impuesto de la Contribución Empresarial a Tasa Única (IETU), Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Facultades Constitucionales al Congreso de la Unión en materia de Secuestro, Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR),

²³⁹ Cabe destacar que en este proceso de modificación, las comisiones legislativas del Congreso juegan un papel fundamental para analizar las iniciativas, superar las diferencias de perspectiva entre las bancadas e impulsar los cambios necesarios para agregar intereses y conformar mayorías en torno a ellas. Tal como menciona Lorenzo Arrieta: “si bien los trabajos y acuerdos llevados a cabo por las fuerzas políticas en los órganos directivos de la Cámara, como los de la JUCOPO, son importantes en tanto factores de cohesión, la comisión es el espacio donde los partidos tienen la oportunidad de replantear sus iniciativas, recuperando los temas no incluidos en el programa”, ver: Lorenzo Arrieta y Diego A. Ramírez, “La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. Aciertos y desaciertos”, en *Estudios Políticos*, UNAM-FCPyS, núm. 30, septiembre-diciembre de 2013, p. 111.

²⁴⁰ Es imprescindible apuntar que la aprobación de ambos paquetes, en cualquier año, requiere un análisis propio, ya que la manera en la que un Congreso decide la política de gasto e ingreso puede brindar excelentes pautas para la comprensión del proceso legislativo en su conjunto. Sin embargo, para el caso del presente análisis, tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos, *ceteris paribus*, se consideran como una iniciativa más. Este criterio no se estableció de manera arbitraria, sino, corresponde a la forma en la que se toma en cuenta el material de análisis en el modelo de Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas.

Ley de la Policía Federal y Reforma al Artículo 73 constitucional para brindar a la Autoridad Federal mayores Facultades en materia de Seguridad y Justicia.

Es posible observar, en *primer lugar*, que dos de ellas fueron reformas constitucionales. Esto quiere decir que, a pesar de haber perdido sus facultades metaconstitucionales y de no contar con una mayoría calificada –ni siquiera absoluta– en alguna de las Cámaras, el Presidente de la República en México es capaz de lograr modificaciones a la Carta Magna por la vía de los acuerdos en el marco de la pluralidad.

En *segundo lugar*, se observa que las dos primeras leyes reglamentarias tuvieron que ver con la aprobación de impuestos, un tipo de decisión que casi siempre conlleva costos políticos para el gobierno, partido o conjunto de partidos que la adopte. Lógicamente, también implica el beneficio de mayores recursos económicos para los programas oficiales que, en un sistema federal, suelen distribuirse entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Un arreglo institucional de esta naturaleza, como se expuso en los capítulos anteriores, “aceita” las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Además, mediante el establecimiento de mecanismos de “poder compartido” incentiva la existencia de espacios de diálogo y cooperación entre las fuerzas político-partidistas. En consecuencia, la aprobación de mayores impuestos durante el periodo 2006-2009, se da en condiciones en las cuales los partidos opositores que apoyaron la moción pagaron un costo político, pero también estuvieron en la posibilidad de negociar beneficios para los suyos.

En *tercer lugar*, las tres reformas reglamentarias restantes (junto con las constitucionales ya mencionadas) tuvieron relación con los temas de seguridad pública, seguridad nacional, procuración y administración de justicia. Dichas reformas fueron de alta prioridad para el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, al brindar instrumentos institucionales de política pública para hacer frente al fenómeno de la delincuencia organizada, objetivo que el Primer Mandatario del país fijó como tarea central de su administración desde el arranque del sexenio. Del mismo modo, las herramientas de acción institucional que la Cámara le otorgó al Jefe del Estado mexicano eran de suma importancia ante la crisis de seguridad y los altos índices delictivos desatados por la lucha contra la delincuencia organizada.

Justamente, el primer eje del Plan Nacional de Desarrollo impulsado por el gobierno de Calderón era el de “Estado de Derecho y Seguridad Pública”, colocando al tema de seguridad como una prioridad de Estado.²⁴¹ Destaca, en ese sentido, la iniciativa para la creación de la Ley de la Policía Federal, que dotó a dicha corporación de facultades de investigación y prevención, y permitió invertir una gran cantidad de recursos en su profesionalización, capacitación, evaluación, infraestructura y equipamiento.²⁴² También sobresale la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que implicó negociar con los gobernadores, debido a que estableció la obligación de que tanto las dependencias federales, como las estatales sometan a control de confianza a sus elementos policiales.²⁴³

Aquí, es posible observar que la estrategia de cabildeo y negociación directa entre el equipo de Calderón y los legisladores resultó efectiva para concretar reformas de alta importancia para su mandato y para encarar las problemáticas sociales. Sin embargo, es necesario recordar que el éxito de las iniciativas en materia de seguridad no se explicaría sin el proceso de diálogo político y negociación que se dio en el marco del *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*,²⁴⁴ esquema en el que no sólo se convocó al Congreso, sino también al Poder Judicial, a gobernadores, alcaldes, medios de comunicación, organizaciones civiles, empresariales, sindicales y religiosas. En el *Acuerdo*, Ejecutivo y Legislativo fijaron compromisos puntuales, así como fechas y propósitos en común, lo que permitió establecer y desahogar una agenda legislativa compartida en materia de seguridad. Se trató de un ganar-ganar, donde Calderón obtuvo, por ejemplo, el compromiso del Congreso de dar trámite, dictaminar y votar las iniciativas para la creación de la Policía Federal y la reforma a la Ley Orgánica de la PGR.²⁴⁵ Pero a su vez, el PRI y los gobernadores se vieron beneficiados con el compromiso de incrementar los recursos destinados a la operación y el desarrollo de las policías estatales y municipales.²⁴⁶

²⁴¹ Felipe Calderón Hinojosa, *Los retos que enfrentamos*, México, Debate, 2014, pp. 13 y 20.

²⁴² *Ibidem*, pp. 46-48.

²⁴³ *Ibidem*, pp. 50-53.

²⁴⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto de 2008.

²⁴⁵ Esta última sirvió para “sistematizar los procesos de evaluación y control de confianza” del personal de dicha dependencia, con la finalidad de fortalecer la procuración de justicia, pero también como eslabón fundamental en la política de seguridad que se puso en marcha. Calderón Hinojosa, *op. cit.*, p. 48.

²⁴⁶ Esto puede constatarse por lo establecido en los compromisos XVI, XXIX y XXXIV del *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*.

Vemos aquí cómo Calderón comprendió con precisión que el Congreso reflejaba ya el poder de los gobernadores, y por ende, que era necesario negociar con ellos para concretar su agenda de cambios. Cabe señalar también que al hacer públicos los compromisos del *Acuerdo Nacional*, se compartía el rédito político entre todos sus firmantes, pero a su vez, se sometía a los actores a un mayor escrutinio y presión social en caso de no cumplir los pactos, por lo que la ciudadanía también jugó un papel indispensable en dicho proceso.

Un proceso similar, pero con resultados no tan favorables para Calderón acaeció en torno a la aprobación del IETU y el IDE. Si bien, el Congreso le aprobó ambos impuestos, con lo cual, el Gobierno Federal pudo “incrementar la recaudación, ampliar la base tributaria, y el número de contribuyentes, así como eliminar los espacios de evasión fiscal”,²⁴⁷ el Congreso negoció y acordó otras medidas fiscales que no fueron del agrado de Calderón, pero que respondían a los intereses de las fuerzas reales a nivel local:

Un beneficio adicional que buscaba la iniciativa original era dotar de nuevas herramientas a los gobiernos estatales para fortalecer sus finanzas. Se proponía otorgarles nuevas potestades tributarias para establecer impuestos a la venta final de bienes gravados por la Ley de Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), como las gasolinas, el diésel y las bebidas alcohólicas. Sin embargo, la oposición del Congreso, por presión de algunas entidades federativas, bloqueó estas reformas que eran verdaderamente federalistas (...) Es muy ilustrativo el caso de las gasolinas: en lugar de que el Congreso otorgara a los estados la atribución propuesta de gravar los combustibles localmente, éstos presionaron políticamente para que la legislación estableciera un impuesto federal de 2% pero 100% participable, es decir que todo lo recaudado es para las entidades federativas. Así, el Gobierno Federal tendría que cargar con el “gasto” del costo político del impuesto, y los gobiernos locales con el gusto de gastar ese dinero.²⁴⁸

Es claro que a pesar del nivel de consenso que logró Calderón para que el Congreso respaldara y aprobara sus reformas en materia de seguridad, no sucedió lo mismo en otras áreas. Como puede apreciarse, en rubros como el hacendario, los gobernadores tuvieron “el

²⁴⁷ Calderón, *op. cit.*, pp. 84-85.

²⁴⁸ *Ibidem*, pp. 85-86.

sartén por el mango”, y desde el Congreso, no sólo pusieron freno al Ejecutivo, sino también negociaron y acordaron una política fiscal a su favor. De manera que el proceso de negociación en la LX Legislatura estuvo caracterizado por una lucha de fuerzas, pero también por un constante diálogo, intercambio y acuerdo entre los poderes estatales y el poder nacional, generando beneficios para ambos, pero inclinando la balanza en favor de las entidades federativas y los gobernadores.

Hasta aquí, la información relacionada con las trece iniciativas de alta importancia que la Cámara Baja le aprobó al Ejecutivo aporta elementos para descartar la existencia de un Legislativo recalcitrante, obstruccionista o intransigente. Por el contrario, se observa una dinámica parlamentaria en la que gobierno y oposición fueron capaces de colaborar, de pagar costos políticos en la toma de decisiones y de construir instrumentos de política pública para encarar las problemáticas nacionales. A su vez, los casos abordados plasman un Legislativo como actor dominante frente al Ejecutivo, pero al mismo tiempo, dan muestra del gran poder de influencia que alcanzaron los poderes locales, y particularmente los gobernadores, sobre el proceso legislativo nacional.

Sin embargo, también deben ser objeto de análisis las cinco iniciativas enviadas por el titular del Ejecutivo y que la Cámara de Diputados dejó sin dictaminar. El modelo de Espinoza Toledo no se aplicó a dichas iniciativas, sino únicamente a las aprobadas. Pero para fines de esta investigación habrán de ser consideradas. Lógicamente, en su caso, no se aplicó el criterio de votación. Por ende, se procedió otorgando el punto restante a las implicaciones mediáticas de las mismas. En algunos casos, fue notable la atención mediática prestada a pesar de que el Legislativo las mantuvo sin dictaminar. El cuadro siguiente expresa su clasificación de acuerdo con la importancia política.

Cuadro 10. Iniciativas del Ejecutivo no dictaminadas.

Importancia	Iniciativas	%
Alta	2	40
Media	1	20
Baja	2	40
Total	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Los datos del Cuadro 10 son muy importantes para esta investigación, pues vienen a matizar el relativo éxito legislativo que el Cuadro 9 plasmaba. De manera similar a lo que ha sucedido en las anteriores legislaturas de la etapa de gobiernos sin mayoría, algunas de las iniciativas de alta importancia política para el Primer Mandatario del país no contaron con la aprobación del Congreso. En este caso, como lo ilustra el Cuadro 10, dos de ellas quedaron sin dictaminar y eran de alta importancia.

Técnicamente, no se trata de iniciativas rechazadas, pues el Legislativo no las discutió, ni votó en contra de ellas. Pero en términos prácticos son iniciativas desechadas por la Cámara de Diputados. Además, se trataba de instrumentos de política pública prioritarios desde la óptica del Ejecutivo; instrumentos que le fueron negados y que, quizás, en algo pudieron mejorar o facilitar su administración.

En ese sentido, las dos iniciativas de importancia no aprobadas fueron la Reforma a los Artículos 25 y 366 del Código Penal Federal (que proponía establecer la pena de prisión vitalicia para quien incurriera en el delito de secuestro) y la Reforma a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Seguro Social (que proponía la flexibilización del régimen de fondos). La primera fue presentada el 13 de agosto de 2008 y la segunda el 12 de febrero de 2009. Ambas tuvieron una sobresaliente atención mediática.²⁴⁹ A pesar de ello, y de la importancia jurídica de ambas para la agenda de gobierno de Felipe Calderón, el Congreso no las discutió ni las dictaminó.

²⁴⁹ Sobre la primera iniciativa ver *El Universal*: “Alista Ejecutivo iniciativas en materia de seguridad”, 10 de septiembre de 2008; “Admiten falta de consenso en Senado por cadena perpetua”, 17 de agosto de 2008; “FCH alista una nueva iniciativa”, 14 de agosto de 2008; “Enviará Calderón paquete de iniciativas en materia de seguridad”, 13 de agosto de 2008; “Librarán cadena perpetua secuestradores que liberen a víctima”, 13 de agosto de 2008; “Analizarán propuesta para instaurar cadena perpetua la próxima semana”, 8 de agosto de 2008; “Senadores ven viable legislar cárcel vitalicia”, 8 de agosto de 2008. Sin embargo, de acuerdo con la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la iniciativa del Ejecutivo en materia de secuestro no prosperó. La que sí prosperaría, al menos en la Cámara Baja, fue la iniciativa presentada en materia de secuestro por el Diputado del PRI Jesús Alfonso Navarrete Prida, ya durante la LXI Legislatura. Este proyecto de igual manera proponía la prisión vitalicia para los secuestradores, en el caso de que asesinaran a sus víctimas. El martes 29 de noviembre de 2011, fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados con 309 votos a favor, 12 en contra y 4 abstenciones. La Cámara Baja turnó el dictamen al Senado, sin embargo, no se registra su aprobación en este último, ni su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Sobre la segunda iniciativa ver también *El Universal*: “En concreto”, 9 de diciembre de 2009; “Pensiones mejorarían con reformas a la Ley del Infonavit”, 22 de marzo de 2009; “Busca Infonavit cambios legales”, 20 de febrero de 2009; “En concreto”, 18 de febrero de 2009; “Reconocen insuficiencia de recursos para retiro de trabajadores”, 12 de febrero de 2009; “Llegan a San Lázaro iniciativas de reforma a Infonavit e IMSS”, 10 de febrero de 2009.

Esto último, descarta la posibilidad de que haya existido un Congreso de carácter subordinado al Ejecutivo durante el periodo 2006-2009. De haber sido el caso, las dos iniciativas señaladas hubiesen sido aprobadas sin mayor complicación. Esto es similar a lo que ha venido sucediendo desde 1997: el Presidente de la República tiene una alta tasa de éxito legislativo, pero un número considerable de sus iniciativas prioritarias son rechazadas o quedan sin dictaminar. Este patrón hace pensar que la independencia del Poder Legislativo frente al Primer Mandatario del país está consolidada. Asimismo, esta situación plasma que las prioridades de agenda no siempre coinciden entre ambos poderes, como tampoco coinciden siempre las soluciones propuestas de cara a las necesidades públicas del país. Sin llegar a ser extrema y, como se observó, sin impedir la construcción de acuerdos y consensos, existió una clara separación de propósitos, aunada a la separación de poderes, entre ambas instituciones durante el periodo en cuestión.

3.3 Balance general de la relación Ejecutivo-Legislativo durante la LX Legislatura.

La LX Legislatura de la Cámara de Diputados experimentó un contexto inédito, en el cual, la polarización política a raíz de las elecciones presidenciales de 2006 generó una profunda brecha entre el gobierno entrante y las fuerzas opositoras de la izquierda partidista. Aunado a la falta de mayoría para el partido del Presidente de la República, la construcción y el procesamiento de la agenda legislativa habrían de requerir un profundo esfuerzo de negociación y de agregación de intereses.

A juzgar por los resultados obtenidos en función de la relación entre el Ejecutivo y la Cámara Baja, es posible aseverar que el contexto inicial de confrontación no impidió la gestación de acuerdos importantes para la atención de las problemáticas nacionales. A pesar de la fragmentación de las fuentes de legislación, el Ejecutivo logró granjear el respaldo de la Cámara de Diputados en torno a iniciativas que implicaban no solamente un alto costo político, sino también, la formulación de instrumentos de política pública necesarios para el funcionamiento del Gobierno Federal.

En ese sentido, no es del todo preciso afirmar que las fuerzas de oposición en el Congreso mexicano no han estado dispuestas a asumir costos políticos ligados a la

aprobación de cambios al marco regulatorio que faciliten el desarrollo de la agenda del Poder Ejecutivo. Desde luego, el apoyo de las fuerzas opositoras no se ha logrado de forma gratuita. Lógicamente, las negociaciones han implicado la distribución de beneficios para las estructuras políticas dominadas por las fuerzas opositoras. De manera particular, destaca el papel de los poderes subnacionales en la negociación de dichos beneficios como elemento mediador para impulsar la construcción de acuerdos legislativos.²⁵⁰

Esta dinámica fortalece la idea de que el arreglo federal ha sido una de las condicionantes políticas que ha coadyuvado para configurar un escenario en el que se comparte el poder y, en consecuencia, es necesario construir acuerdos permanentemente para gobernar de manera conjunta. De modo que la relación Ejecutivo-Legislativo, cuya funcionalidad depende completamente de la acción concertada cuando se está ante escenarios de gobierno dividido, ha salido beneficiada de dicha circunstancia.

Es probable, entonces, que el juego de “suma cero” característico de los sistemas presidenciales haya sido atemperado por la existencia de espacios de poder en manos de la oposición en el nivel subnacional durante el periodo 2006-2009. Como pudo observarse, este fue uno de los elementos clave para explicar la inexistencia de un bloqueo, o de una parálisis, en la relación Ejecutivo-Legislativo dentro del contexto de fragmentación del poder, pluralidad ideológica y ausencia de mayorías para el partido del Presidente de la República. Porque derivado de la clasificación de las iniciativas enviadas por el Primer

²⁵⁰ Este pasaje es sumamente ilustrativo sobre el caso: “La pluralidad en la Asamblea y los cuestionamientos a la presidencia de Calderón han tensado las relaciones entre los poderes, pero no han impedido por completo la discusión de temas relevantes. El primero a destacar es que el presupuesto no ha sido utilizado como recurso de presión (...) Contra lo que parecía inevitable al comenzar el sexenio, las presiones políticas no han perjudicado los ingresos y el gasto público y, por el contrario, parecen haber mejorado, pues el presupuesto para 2008 fue aprobado por mayoría y con mucha anticipación, incluso antes de presentarse la iniciativa (...) El acuerdo es de subrayar porque en la misma oportunidad se discutió lo que dio en llamarse reforma fiscal la cual, en realidad, consistió en una miscelánea de ajustes a los impuestos que incluyeron también uno nuevo a la gasolina. A pesar de ello la reforma fue aprobada debido a varias circunstancias favorables. La primera es que dejó fuera el polémico tema del IVA, que fue el principal defecto de la foxista; la segunda es que el impuesto a la gasolina (un total de 36 centavos por litro, pero repartidos a razón de dos cada mes) no estaba destinado al gasto del gobierno federal, sino que fue trasladado íntegramente a los gobiernos de los estados y municipios. El beneficio económico y político es indiscutible y por ello los mandatarios emplearon todos sus recursos para que sus bancadas en la Cámara de Diputados aprobaran el incremento. Este aspecto se vincula de manera directa con el tercero y consiste en la mejor disposición del presidente Calderón a negociar los acuerdos. La reforma fue ventilada desde principios de 2007 y fue consensuada poco a poco hasta vincularla con la iniciativa presupuestal. Las negociaciones sirvieron para convencer a los mandatarios y, por medio de ellos, a los legisladores; una prueba de que la construcción de acuerdos es vital en condiciones de desequilibrios agudos. Rogelio Hernández, *op. cit.*, p. 468.

Mandatario, se observa que la Cámara le aprobó 13 iniciativas prioritarias, mientras que únicamente le rechazó 2. A su vez, la clasificación arrojó que una tercera parte de las iniciativas aprobadas al Ejecutivo son de carácter relevante para el sistema político, como ha venido sucediendo desde el advenimiento de los gobiernos sin mayoría.

Tal es el caso de la reestructuración del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) que se da durante esta legislatura a partir de las iniciativas de Calderón, implantando un nuevo modelo de desarrollo policial, fortaleciendo las corporaciones locales, aplicando y haciendo obligatorias las evaluaciones de control de confianza, y en síntesis, dotando al Estado mexicano con mejores instrumentos humanos, materiales y de inteligencia para hacerle frente a la delincuencia y la inseguridad. Se trató de cambios que sí generaron un impacto sustantivo en el sistema social, y por ende, plasman una legislatura democrática con una importante capacidad de transformación. Hay, en suma, un antes y un después en el rostro y el funcionamiento del SNSP a partir de los cambios aprobados en esta etapa.

A manera de balance, se percibe un Legislativo capaz de superar la intransigencia, las actitudes obstruccionistas, la polarización y los impulsos recalcitrantes. Impulsos que fueron persistentes pero no infranqueables. Un Legislativo que cumplió su función de contrapeso frente al Presidente de la República, con la fuerza e independencia suficientes para suprimir aquellas propuestas del Ejecutivo que no generaron consenso entre los representantes populares, o que no fueron de acuerdo con los intereses de la agenda política del Congreso.²⁵¹ Pero también con la sensibilidad adecuada para entablar lazos de interacción, cooperación y acción concertada de acuerdo con las líneas de acción estratégica y las necesidades de política pública del Gobierno Federal.

En suma, el análisis de la información recabada sobre la relación Ejecutivo-Legislativo durante la LX Legislatura de la Cámara de Diputados fortalece la tesis de que el Congreso

²⁵¹ Esto coincide con lo que se ha planteado y corroborado en otras investigaciones: “La existencia de un Congreso plural aunado a la soberanía de los representantes para programar sus tareas y tomar decisiones, son elementos que caracterizan la nueva dinámica del recinto legislativo, y además dan cuenta de un nuevo diseño institucional”, Arrieta y Ramírez, *op. cit.*, p. 106. Complementariamente, se ha señalado: que ante la ausencia de mayorías en el Congreso “se genera una autonomía en la toma de decisiones por parte de los legisladores, en tanto que a ellos corresponde determinar las prioridades en su agenda de gestiones, incluso los plazos a los que deben someterse; así como las reglas para guiar sus acciones. Lo anterior contribuye a que vaya produciéndose la independencia del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo, cuestión básica para afianzar el régimen democrático en México”, Lorenzo Arrieta, “La acción de los grupos...”, *op. cit.*, p. 58.

mexicano ha ido adquiriendo las características de una legislatura constructiva y autónoma durante la etapa de gobiernos divididos que inició en el año de 1997. Su comportamiento frente al Ejecutivo hizo posible que se concretaran proyectos de ley de suma importancia para abordar las problemáticas nacionales. A su vez, se observa un Ejecutivo con mayor oficio político que el del sexenio inmediato anterior. Sobre todo, un Ejecutivo con mayor habilidad para negociar con los poderes subnacionales, dígase, los gobernadores.

Ambos elementos, facilitaron las condiciones de diálogo, la construcción de acuerdos y la formulación de nuevos marcos jurídico-institucionales en el marco de la pluralidad. Ambos Poderes de la Unión, a la vez, con sus recursos, capacidades y destrezas contribuyeron a generar dichas condiciones. No obstante, sí es posible observar que fue el Legislativo y sus grupos internos quienes tuvieron el papel dominante durante el periodo, definiendo la mayor parte de la agenda, modulando el contenido de las reformas, orquestando la construcción de acuerdos, frenando al Ejecutivo cuando así se consideró necesario y equilibrando los apetitos e intereses políticos particulares.

Sin embargo, esto no debe interpretarse necesariamente ligado a un ímpetu virtuoso o a una genuina voluntad de trabajar por el bien público. Detrás de los procesos legislativos, en ocasiones, hay una delicada urdimbre de intereses, canonjías y prebendas. La gran mayoría de las veces, está el simple y llano pragmatismo en busca de nuevos y mejores derroteros para alimentar, forjar y continuar una carrera política ascendente. Pero más allá de eso, la evidencia recopilada y clasificada en este apartado, plasma que durante la LX Legislatura, junto a estos equilibrios y componendas, la solidez institucional de la democracia mexicana fue superior a los desafíos de un contexto inicial ríspido, polarizado, desafiante y, para muchos, desalentador.

4.- La relación Ejecutivo-Legislativo en México durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012).

En este capítulo, el último de la presente investigación, habrá de replicarse el modelo de análisis del proceso legislativo implementado en el anterior capítulo. Esto con la finalidad de aportar elementos para la comprensión de la relación Ejecutivo-Legislativo en el marco del proceso legislativo desarrollado durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012). La preocupación central girará en torno al tipo de legislatura existente en México, en el marco de los gobiernos sin mayoría y con relación a su interacción y coexistencia con el Poder Ejecutivo. Nuevamente, será necesario corroborar si el tipo de legislatura existente es de naturaleza subordinada, disruptiva, reactiva o constructiva.

Para ello, en primer lugar, habrá de recurrirse a la contextualización de la LXI Legislatura, así como a las posibilidades de coalición de acuerdo con su integración. En segundo lugar, habrá de analizarse el conjunto de indicadores cuantitativos generales de ambos poderes constitucionales. En tercer lugar, habrá de implementarse nuevamente el modelo de análisis y clasificación de iniciativas diseñado por Ricardo Espinoza Toledo, de la misma manera en la que se realizó esta operación para el caso anterior.

Finalmente, se analizará la relación Ejecutivo-Legislativo durante la LXI Legislatura en perspectiva comparada con las cuatro anteriores que han experimentado gobiernos sin mayoría. Esto permitirá cotejar la información arrojada por la presente indagación con los patrones hallados en estudios previos respecto a la interacción legislativa entre ambos Poderes Constitucionales dentro de las principales condicionantes políticas de la actual democracia presidencial mexicana. Asimismo, dicho ejercicio brindará la base para esbozar las aproximaciones finales sobre el objeto de estudio de esta tesis.

4.1 Contexto e integración de la LXI Legislatura.

El contexto que determinó el proceso de integración de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados fue sumamente distinto al del año 2006. Desde tiempo atrás y de cara a las elecciones intermedias, diversos sondeos de opinión comenzaron a dar ventaja al Partido

Revolucionario Institucional (PRI),²⁵² que tres años antes había alcanzado apenas la tercera posición en las preferencias electorales, pero que en aquél año se encontró ante la posibilidad de recuperar el terreno perdido no únicamente entre los electores, sino también, en el ámbito parlamentario. Lo cual, significaba la oportunidad de fortalecer aún más tanto la posición de sus camarillas estatales, como las prioridades de su agenda nacional.

Si en 2006 la polarización izquierda-derecha caracterizó a los comicios, en 2009, la estrategia del PAN buscaría mermar la ventaja del Revolucionario Institucional mediante una “agresiva campaña negra”. A su vez la del PRD intentaría, por un lado, reducir sus negativos a consecuencia de las decisiones tomadas por su ex candidato presidencial durante el conflicto post-electoral de 2006 y, por otro, atenuar el costo electoral que tendría el distanciamiento entre el mismo ex candidato y las fracciones moderadas de la izquierda partidista.²⁵³ Por lo tanto, ambos partidos políticos experimentarían un realineamiento en términos de sus objetivos, estrategias y posiciones.

Así, en tres años el contexto nacional se había reconfigurado y quienes no aparecieron como favoritos en las presidenciales de 2006, se convirtieron en el rival a vencer durante las intermedias. Concomitantemente, se proyectaba un escenario en el que el PAN y el PRD habrían de pagar el costo político de la polarización que protagonizaron previamente. Los efectos de la crispación generada en 2006 harían que muchos votantes perdieran la confianza en ambas fuerzas partidistas.

Llegado el momento, las elecciones legislativas para renovar la Cámara de Diputados del día domingo 5 de julio de 2009 confirmaron lo que se había pronosticado: la recuperación electoral del Revolucionario Institucional.²⁵⁴ La LXI Legislatura, en

²⁵² José Carreño Carlón, “La elección está consumada”, publicado en *El Universal*, 1º de julio de 2009. Ver también: Denise Maerker, “El regreso del PRI”, publicado en *El Universal*, 6 de marzo de 2009.

²⁵³ José Carreño Carlón, *op. cit.*

²⁵⁴ En aquellos días, se dijo que la recuperación electoral del PRI y el importante crecimiento de su aliado, el PVEM, “cambiaría de forma radical los últimos tres años del gobierno de Felipe Calderón. Sólo para mencionar algunos temas, será esta coalición la que defina una parte sustantiva de la agenda legislativa y el Presupuesto de la Federación. El margen del Poder Ejecutivo se reducirá de forma significativa”, Alberto Aziz Nassif, “2009: nueva mayoría”, artículo publicado en *El Universal*, 6 de julio de 2009. Junto a la recuperación del PRI, el “movimiento anulista”, que alcanzó la tercera posición de los votos en algunos estados, y el “desplome” del PRD incluso debajo de su margen histórico de votación también caracterizaron el proceso, “Cambia el mapa político; PRI dominará San Lázaro”, publicado en *El Universal*, 6 de julio de 2009. Para el PAN, los resultados también incluyeron la pérdida de cinco gubernaturas de las seis que estuvieron en juego, dos de ellas en bastiones panistas. Asimismo, provocaron la renuncia de Germán Martínez, presidente

consecuencia, estaría marcada por el éxito electoral de dicho partido, situación que no solamente lo convertía en el actor dominante dentro de la Cámara Baja, sino además, lo colocaba a la cabeza de las preferencias en la carrera presidencial rumbo a 2012.

Si bien, la nueva posición del PRI facilitaba la construcción de una mayoría, dada su posición dominante, la apertura de la ruta electoral hacia el 2012 podría generar tensión en la relación con el PAN y el PRD, quienes también habían comenzado sus propios preparativos. Por lo cual, el involucramiento de ambos actores en la construcción de acuerdos en el Poder Legislativo podría complicarse. El entendimiento entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, del mismo modo, podría verse afectado tras los resultados.

En ese sentido, es oportuno preguntar ¿de qué forma afectó este contexto el trabajo de la LXI Legislatura? ¿Cambió de manera sustantiva la forma en la que el Congreso procesó la carga legislativa? ¿La nueva distribución de fuerzas dañó el desempeño del Poder Ejecutivo? ¿Cambiaron los patrones de interacción entre los Poderes Constitucionales? ¿Cómo cambió la interacción entre los grupos y las bancadas al interior de la Cámara? Este

nacional de Acción Nacional en ese entonces, quien aseveró que su instituto político no pudo “convertir de manera legítima y democrática la aprobación que tiene el presidente Calderón entre los ciudadanos en confianza para los candidatos del PAN”. De igual forma, y posiblemente ligado con la agresiva campaña lanzada por Acción Nacional en contra del PRI, aseveró que asumía “completamente la parte de responsabilidad que tiene el presidente nacional”, “Germán Martínez renuncia a dirigencia del PAN”, publicado en *El Universal*, 6 de julio de 2009. En aquellas fechas, también se señaló que factores como el fracaso de “la nueva campaña negativa” del PAN, “la soberbia y la contradicción ideológica” del principal líder de las izquierdas partidistas, el “respaldo” que tanto PRI como PVEM recibieron de Televisa, el “desencanto con los resultados magros de nuestra democracia incipiente” y la “necesidad de contar con un Estado eficaz” percibida entre vastos sectores de la ciudadanía fueron importantes razones que impulsaron el triunfo del PRI, Mauricio Merino, “La vuelta del dinosaurio”, publicado en *El Universal*, 8 de julio de 2009. Al final del conteo, el crecimiento electoral del Verde lo convertiría en un actor legislativo insoslayable. Por su parte, el PRI obtenía un total de votos que lo situaban a la cabeza de la carrera presidencial. El PT también experimentó un importante crecimiento, probablemente ligado al apoyo que le brindó el ex candidato presidencial de las izquierdas. La votación por partido político fue la siguiente: 12,821,487 votos para el PRI; 9,723,537 para el PAN; 4,231,342 para el PRD; 2,264,510 para el Verde; 1,187,902 para el PANAL; 1,268,839 para el PT; 855,052 para Convergencia y 358,758 para el Partido Socialdemócrata (que perdería su registro). Los sufragios nulos alcanzarían la cifra de 1,876,629, “PRI casi duplica a PAN en diputados”, publicado en *El Universal*, 12 de julio de 2009. Ante dichas cifras, que vislumbraban la posible existencia de una coalición mayoritaria, inmediatamente, aunque sin aclarar temas y prioridades de agenda, las dirigencias del PRI y del Verde acordaron trasladar su alianza al terreno legislativo: “PRI y Verde pactan para la próxima legislatura”, publicado en *El Universal*, 19 de julio de 2009. Meses después, bajo estas condiciones, el nuevo dirigente nacional del PAN, refiriéndose a los gobernadores y a los procesos electorales locales que se llevarían a cabo durante 2010, afirmó que el PAN “enfrentaría con decisión y energía a los señores feudales del PRI”, a los cuales no habían podido “acotar”, “Acción Nacional establece su prioridad: frenar al PRI”, publicado en *El Universal*, 13 de septiembre de 2009. Así, la reconfiguración y el realineamiento del poder político-partidista acaecidos en el año 2009 definieron el escenario para los procesos electorales locales de 2010 y 2011. Así también, fijaron un nuevo equilibrio de fuerzas de cara a la elección presidencial de 2012. En general, dentro de ese entramado de determinantes políticas habría de trabajar la LXI Legislatura.

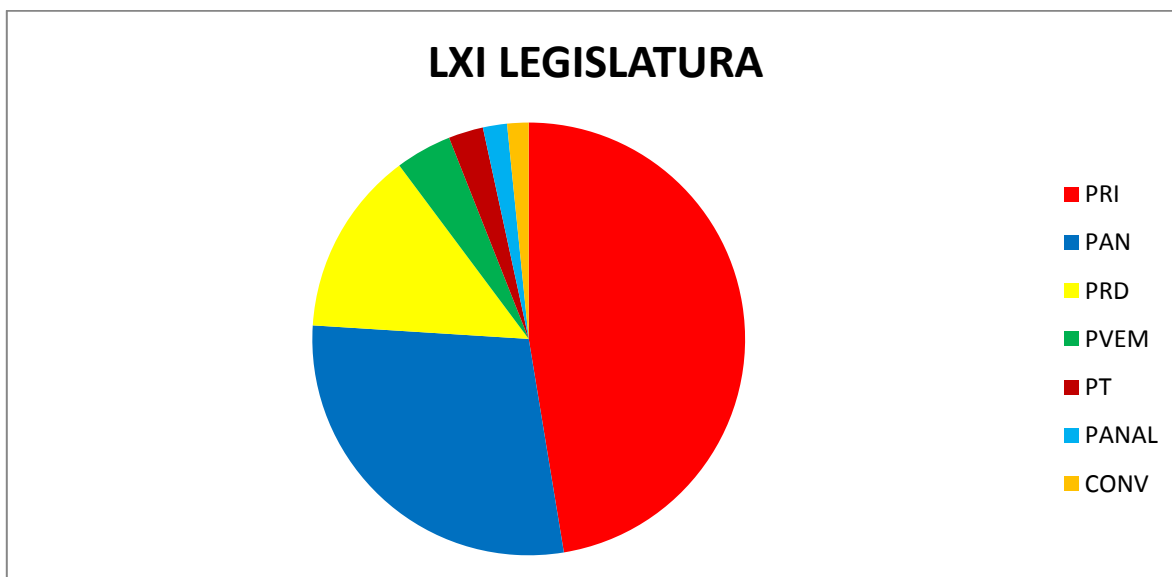
apartado buscará aportar elementos para responder a dichas interrogantes. Primeramente, debe atenderse la manera en la que se integró la Cámara.

Cuadro 11. Integración de la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura.

LXI LEGISLATURA	CURULES	PORCENTAJE
PRI	237	47,40
PAN	143	28,60
PRD	69	13,80
PVEM	21	4,20
PT	13	2,60
PANAL	9	1,80
CONVERGENCIA	8	1,60
PSD	0	0,00
OTROS	0	0,00
TOTAL	500	100,00

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/>

Gráfica 2. Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura.



Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/>

Lo primero que se observa es, en efecto, la posibilidad de una mayoría absoluta a través de una coalición PRI-PVEM que equivaldría al 51.6% de la Cámara (258 diputados). El entendimiento existente entre ambos partidos, en consecuencia, abría la puerta para cualquier tipo de reformas reglamentarias que coincidieran con los intereses y prioridades de su agenda. Ni siquiera una coalición entre el PAN y los tres partidos de las izquierdas (46.6% de la Cámara, 233 curules) estaría en posibilidad de alcanzar la mayoría absoluta con la que contaron el PRI y el Verde durante la LXI Legislatura. Si el PRI optaba por coaligarse con el PAN podría construir una mayoría calificada con un total de 380 diputados, equivalente al 76% de la Cámara, lo que les permitiría aprobar reformas constitucionales superando, inclusive, el margen mínimo. Además, el peso del tricolor, por sí mismo, podría bloquear cualquier intento de reforma a la Carta Magna.

4.2 Agenda, iniciativas y desempeño legislativo del Poder Ejecutivo.

Es necesario observar, ahora, las consecuencias de dicho entorno en términos del desempeño y la producción legislativa. Nuevamente, se recurrirá a los principales indicadores cuantitativos sobre las iniciativas presentadas, las aprobadas y aquellas que fueron enviadas por el Poder Ejecutivo. Posteriormente, se procederá a la aplicación del modelo de análisis cualitativo que ha servido de base para clasificar las iniciativas legislativas presidenciales.

Cuadro 12. Eficiencia de la LXI Legislatura.

Total de iniciativas presentadas	Total de iniciativas Aprobadas	Eficiencia
3735	185	4.95%

Fuente: <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

Es posible observar que el total de iniciativas presentadas incrementa respecto a la LX Legislatura. Sin embargo, disminuye el total de iniciativas aprobadas. En términos porcentuales, dicho movimiento en los indicadores implicó que la eficiencia final de la LXI

Legislatura disminuyera de forma significativa en comparación con su antecesora. Mientras la LX Legislatura tuvo una eficiencia de 8.15%, la LXI apenas alcanzó el 4.95%. No obstante, no sería válido afirmar que este dato plasma una menor capacidad para la construcción de acuerdos y para el procesamiento de modificaciones legislativas, es necesario continuar con el análisis para ir construyendo gradualmente las interpretaciones sobre el trienio legislativo en cuestión; pero sí es razonable suponer que el número de iniciativas chatarra se haya incrementado de cara al proceso electoral, reflejándose así, en el incremento del total de iniciativas presentadas.

Cuadro 13. Contribución del Ejecutivo al total de la legislación aprobada.

Total de iniciativas aprobadas	Aprobadas del Ejecutivo	Contribución
185	25	13.52%

Fuentes: <http://sil.gobernacion.gob.mx/> y <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Por su parte, la contribución del Poder Ejecutivo al total de la legislación sí disminuyó, pero tampoco de una manera drástica, sino apenas en un 1.88%. Del 15.40% obtenido durante la LX Legislatura, se pasó a un 13.52% para la LXI. De manera que la disminución de curules en manos de Acción Nacional no fue proporcional a la disminución de la contribución legislativa total del Poder Ejecutivo. Así, el hecho de que el Ejecutivo perdiera terreno en términos de control partidario del Congreso, no determinó del todo su capacidad para sacar adelante su agenda legislativa.

Cuadro 14. Iniciativas del Poder Ejecutivo.

Rubros	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Rechazadas
Absolutos	33	28	5	0
Porcentajes	100	84.9	15.1	0

Fuentes: <http://sil.gobernacion.gob.mx/> y <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

La tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo también disminuyó durante la LXI Legislatura. Sin embargo, fue similar a la que han obtenido otros mandatarios durante la etapa de gobiernos sin mayoría. Inclusive, fue sustancialmente superior a la que su predecesor en la Primera Magistratura del país tuvo durante su segundo trienio.²⁵⁵ Mientras la tasa de éxito legislativo fue de 87.8% durante la LX Legislatura, ésta alcanzó el 84.9% durante la LXI, como puede apreciarse en el Cuadro 14, es decir, existe una diferencia de apenas 2.9% entre ambos periodos.

Este dato viene a fortalecer la idea de que la pérdida de poder partidista sobre la Cámara Baja, tras los comicios intermedios de 2009, no inhabilitó al Ejecutivo para impulsar su agenda legislativa. A pesar de la clara desventaja en la que se ubicó su partido político durante la LXI Legislatura, el Presidente de la República fue capaz de construir acuerdos con la oposición para concretizar la aprobación de la mayor parte de sus iniciativas legislativas. Una vez más, la pluralidad no devino en bloqueo sistemático o parálisis. Los canales para la construcción de acuerdos que Calderón había logrado entablar con las fuerzas reales que operan en el Congreso probaron, nuevamente, su eficacia.

Es muy difícil, en ese sentido, hablar de una legislatura intransigente, anti-cooperativa, recalcitrante u obstruccionista. A pesar del contexto de agresiva confrontación estimulado por la estrategia del PAN durante el proceso electoral de 2009, inclusive a pesar de competir simultáneamente por diversas gubernaturas en 2010 y 2011, las fuerzas políticas en el Congreso parecen haber superado dichas circunstancias en la búsqueda de acuerdos. La información, hasta ahora, fortalece esta idea, pero es necesario ampliar el panorama.

Otro dato muy importante aportado por el Cuadro 14 es el hecho de que, nuevamente, cinco iniciativas del Ejecutivo quedaron pendientes, es decir, no fueron dictaminadas por la Cámara de Diputados. De manera similar a lo que ha venido ocurriendo desde 1997, el Legislativo mexicano tuvo propósitos distintos a los del Primer Mandatario en ciertas áreas de política pública. En consecuencia, rechazó de manera indirecta, pero efectiva, algunas de sus propuestas. Se trata de un porcentaje no tan alto de iniciativas (15.1% del total). No

²⁵⁵ Vicente Fox logró una tasa de éxito apenas superior al 50% durante su segundo trienio, Luisa Béjar Algazi, “El gobierno frente al Congreso de la Unión...”, *op. cit.*, p. 215; ver también: María Amparo Casar, “Quince años de gobiernos sin mayoría...”, *op. cit.*, p. 260.

obstante, será necesario averiguar si fueron proyectos o iniciativas de carácter prioritario para el Gobierno Federal.

La escala para abordar la medición de la importancia de las iniciativas será, de nueva cuenta, la explicada durante el capítulo anterior. Con base en ello, se analizaron y clasificaron las 33 iniciativas presentadas y las 28 iniciativas aprobadas que tuvieron su origen en el Poder Ejecutivo durante la LXI Legislatura. Esto con la finalidad de conocer la importancia de las mismas para el sistema político y la agenda de gobierno. Así, se obtuvo la siguiente clasificación sobre las iniciativas aprobadas.

Cuadro 15. Importancia de las iniciativas aprobadas al Ejecutivo durante la LXI Legislatura.

Importancia	Iniciativas	%
Alta	10	35.7
Media	7	25
Baja	11	39.3
Total	28	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Como es posible observar, existió un patrón muy similar al de la LX Legislatura en el sentido de que aproximadamente una tercera parte de las iniciativas que la Cámara le aprobó al Ejecutivo durante la LXI Legislatura (35.7%) fueron de alta importancia política. Como se explicó en el capítulo anterior, este patrón también coincide con el promedio de aprobación de iniciativas de alta importancia, encontrado por Ricardo Espinoza y Mónica Miguel Cárdenas, durante el periodo 1997-2006. De tal manera, es posible plantear que dicha pauta cobra fuerza, y sustento empírico, como una de las características principales de la relación Ejecutivo-Legislativo durante la etapa de los gobiernos sin mayoría. A su vez, su existencia refuta la idea de que no se logró entablar condiciones de cooperación

interinstitucional entre ambos poderes con la finalidad de aprobar reformas reglamentarias en temas de alta importancia para el sistema político o para la agenda presidencial.

Por su parte, las iniciativas de importancia política media presentaron un porcentaje idéntico: 25% del total en ambas legislaturas. Mientras que las iniciativas de baja importancia política presentaron un ligero, casi imperceptible incremento. De 38.9% durante la LX Legislatura, pasaron al 39.3% para la LXI, es decir, una diferencia de apenas 0.4%. En términos generales, para las iniciativas de media y baja importancia política se presentaron patrones muy similares en ambos periodos. Esto plasma que, no obstante la concretización de reformas trascendentes, la mayor parte de lo aprobado al Ejecutivo (64.3%) no fue de gran impacto en el sistema político.²⁵⁶

De las diez iniciativas de alta importancia, seis fueron el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de los años 2010, 2011 y 2012. Las cuatro restantes son las siguientes: Reforma Fiscal 2009;²⁵⁷ Mayores Impuestos a las bebidas alcohólicas, al tabaco y a los juegos y sorteos; Reformas en Materia de Competitividad Económica y Combate a los Monopolios; y la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Nuevamente, se observa la prioridad del tema fiscal y la disposición de los grupos opositores a cooperar en dicho ámbito, compartiendo costos y beneficios políticos de las decisiones. Esto no puede explicarse sin la negociación y la anuencia de los gobiernos estatales controlados por la oposición y sus bancadas en San Lázaro.²⁵⁸ De la misma forma

²⁵⁶ Sin embargo, hay variables que no observa el modelo implementado, por ejemplo, el contenido a detalle de los proyectos de ley enviados o las modificaciones realizadas. Tampoco contrasta los posicionamientos políticos de los actores involucrados respecto a las propuestas de política pública del Ejecutivo. Por ende, la clasificación es tan sólo una aproximación a la importancia y el impacto político de los productos legislativos. No pretende, ni puede generar explicaciones definitivas o concluyentes sobre dicho contenido. Se trata únicamente de aportar mayores elementos, y un análisis fundado, sobre el proceso legislativo.

²⁵⁷ Que incrementó del 15 al 16% (y del 10 al 11% en zonas fronterizas) el Impuesto al Valor Agregado (IVA). También modificó el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el régimen de consolidación fiscal y los mecanismos de combate a la evasión fiscal. En ese sentido, la preocupación por el tema fiscal para el Ejecutivo, en ambas legislaturas, no puede entenderse sin la alta dependencia de las finanzas públicas con respecto a los ingresos petroleros.

²⁵⁸ La íntima interacción entre sistema federal, arreglo fiscal y negociaciones legislativas puede ser considerada como una *constante* en la etapa de los gobiernos sin mayorías: “No es casual que una de las primeras decisiones de la primera Legislatura con mayoría opositora fuera la modificación a las reglas del federalismo fiscal. Ante la sospecha (razonablemente fundada) del uso político de los recursos transferidos por la federación hacia los estados y municipios por medio del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, esa Legislatura decidió modificar la Ley de Coordinación Fiscal para crear fondos de aportaciones, regulados con fórmulas mucho más precisas para asignar los dineros transferidos, en función de

que sucedió durante la LX Legislatura, la LXI facilitó la obtención de mayores recursos para las políticas y los programas del Gobierno Federal, como resultado de un proceso de negociación con los poderes locales representados en el Congreso. De otra manera sería muy difícil comprender el oxímoron de que en un sistema presidencial la oposición respalde la aprobación de mayores impuestos en beneficio del oficialismo, teniendo en consideración el costo político-electoral de esta decisión. La presencia de este factor como constante en el contexto de los gobiernos sin mayoría ayuda a explicar la actitud cooperativa del Congreso con respecto a otras reformas de alta importancia, siendo una especie de concomitante de las negociaciones fiscales y presupuestarias.

El caso de las Reformas en Materia de Competitividad Económica y Combate a los Monopolios, por su parte, tiene relación con la crisis financiera y económica desencadenada en 2008. En este caso se modificó la Ley Federal de Competencia Económica, el Código Penal Federal, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De acuerdo con la exposición de motivos, se buscaba atacar la concentración de mercados, la ineficiencia tecnológica y los bajos niveles de productividad como estrategia para incentivar el crecimiento y la recuperación económica. Era la manera de responder e intervenir ante los estragos generados por la crisis financiera internacional.

Por su parte, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria buscaba establecer criterios especiales para la determinación y atención de la condición de refugiado. De acuerdo con la exposición de motivos, la nueva ley habría de permitir una actualización del marco normativo que ponía a la vanguardia al país respecto a los instrumentos y

los propósitos que perseguiría cada uno de ellos. Con el tiempo, ese nuevo sistema de aportaciones federales se convirtió en una fuente de ingresos tan importante para los gobiernos locales, como la derivada de las participaciones fiscales (...) También serviría para regular las transferencias de recursos asociadas a los procesos de descentralización de los servicios de educación y de salud y, más tarde, para hacer llegar a los estados y a los municipios dinero adicional para la seguridad pública. Pero, sobre todo, la apertura de las aportaciones federales no condicionadas, que se concentraron en los fondos destinados expresamente a incrementar la capacidad de gasto de los gobiernos locales (fondos de aportaciones para la infraestructura social y fondos de aportaciones para el fortalecimiento de los estados, de los municipios y del Distrito Federal), se convertirían durante toda la siguiente década en la clave de las negociaciones políticas entre las instancias de gobierno. Si la renovación del federalismo había transitado por la recomposición de las reglas electorales y de la distribución plural de los cargos entre los tres principales partidos políticos, a partir de 1998 la agenda se movió hacia la disputa por las atribuciones formales y el uso de los recursos públicos”, Mauricio Merino, “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *op. cit.*, pp. 516-518.

compromisos internacionales que se habían adquirido en la materia. El trato a las personas en condición de refugiados debía contar con características especiales, diferenciadas de otro tipo de situaciones migratorias. La repercusión mediática de esta reforma fue notoria.²⁵⁹

No obstante la colaboración Ejecutivo-Legislativo en estos temas, otras reformas de carácter prioritario para el Gobierno Federal no contaron con el respaldo de la Cámara Baja. El relativo éxito del Primer Mandatario en concretizar las reformas arriba mencionadas, tiene que ser matizado al considerar otras propuestas que no le fueron aprobadas o ni siquiera fueron dictaminadas. El siguiente cuadro reproduce una clasificación al respecto.

Cuadro 16. Iniciativas del Ejecutivo no dictaminadas.

Importancia	Iniciativas	%
Alta	2	40
Media	2	40
Baja	1	20
Total	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Nuevamente, cinco iniciativas del Poder Ejecutivo no fueron dictaminadas, de las cuales dos eran de carácter prioritario. Una de ellas fue la Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza (CCP). Que se proponía establecer una tasa generalizada del 2% de impuestos al consumo sin excepciones, con la finalidad de incrementar los recursos destinados a los programas sociales, especialmente Oportunidades y los de apoyo alimentario. El beneficio que el Gobierno Federal habría de obtener mediante este proyecto es incuestionable.

²⁵⁹ “Senado avala ley de refugiados”, en *El Universal*, 9 de diciembre de 2010; Porfirio Muñoz Ledo, “Refugio y rechazo”, publicado en *El Universal*, 30 de octubre de 2010; “Segob celebra la aprobación de Ley de Refugiados”, en *El Universal*, 26 de octubre de 2010; “Diputados piden depurar el INM”, en *El Universal*, 18 de septiembre de 2010; “México sólo refugió a 166 extranjeros: Informe”, en *El Universal*, 2 de septiembre de 2010; José Antonio Guevara Bermúdez, “Refugiados en México”, publicado en *El Universal*, 29 de junio de 2010; “Turnan iniciativa de protección para los refugiados”, en *El Universal*, 13 de mayo de 2010; “FCH envía al Congreso ley para refugiados”, en *El Universal*, 12 de mayo de 2010; “Congreso recibe ley sobre refugiados”, en *El Universal*, 12 de mayo de 2010; “Proponen ley de protección a refugiados”, en *El Universal*, 12 de mayo de 2010.

Asimismo, son muy claras las razones por las cuales la oposición podía desconfiar de dicho proyecto dado el posible uso político-electoral de los programas sociales.

Pero más allá de este factor de desconfianza, sumamente lógico, sobre la iniciativa, es necesario ahondar en las razones que estancaron el proceso de negociación. Al impulsar su propuesta, Calderón buscó nuevamente granjearse el apoyo de los gobernadores y sus bancadas, como queda claro a partir de la siguiente narración:

(...) en 2009 propuse al Congreso la llamada Contribución para el Combate a la Pobreza (CCP). Esta iniciativa consistía en establecer una tasa impositiva de 2% a todo el consumo sin excepciones, con el objetivo de recaudar cuando menos 70 000 millones de pesos. De ese monto, 30% se destinaría a las entidades federativas, mientras que el resto serviría para reforzar el gasto en programas sociales prioritarios, en particular el combate a la pobreza, y así revertir el impacto tanto de la recesión económica como del aumento del precio de los alimentos (...) Aunque el Congreso no aprobó la CCP, autorizó en su lugar un incremento en la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 15% a 16%, y de 10% a 11% en la región fronteriza. Además, se aumentaron temporalmente las tasas del ISR corporativo y marginal de 28% a 30%; se creó el IEPS a las telecomunicaciones a una tasa de 3%, y se incrementaron las tasas del IDE y el IEPS de juegos y sorteos, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. Finalmente, se reanudó el incremento gradual a las gasolinas que se venía registrando desde los años ochenta, y que yo había suspendido durante los meses más severos de la crisis para aliviar las dificultades de las familias más pobres.²⁶⁰

Como puede observarse, la propuesta inicial de Calderón implicaba importantes beneficios para los gobiernos locales; sin embargo, ponía en riesgo los equilibrios internos de los partidos políticos opositores en un tema tan delicado para sus militantes y dirigentes como es el del gravamen generalizado al consumo, con todo lo que ello significa en cuanto a costos político-electorales, especialmente, entre las clases medias y populares a quienes ese tipo de medidas golpea sustancialmente tanto en sus ingresos, como en capacidad de consumo. Ante dicha disyuntiva, el Congreso terminó optando por no crear la nueva

²⁶⁰ Calderón, *op. cit.*, pp. 102-103.

contribución, sino por diferir dichos ingresos elevando moderadamente los ya existentes. Por lo que podemos decir que, nuevamente, las fuerzas internas en el Congreso encontraron las fórmulas para dar una salida negociada a la necesidad del Ejecutivo, sin poner en riesgo la cohesión y la estabilidad interna de sus partidos políticos. Calderón obtuvo el aumento en los ingresos que quería, pero sin concretizar la CCP.

La segunda de ellas fue el Código Federal de Procedimientos Penales, iniciativa estratégica en el combate a la delincuencia y en la adaptación del marco jurídico con respecto al nuevo modelo de justicia penal, otro proyecto de alta importancia política para el gobierno de Calderón. Sin embargo, no fue aprobado por el Legislativo. Así, las iniciativas relevantes para el sistema político y la agenda de gobierno representaron, en conjunto, un 20% del total de las no dictaminadas, lo cual, es un saldo negativo muy considerable en el desempeño del Ejecutivo.

Este panorama, permite aseverar que no existió una legislatura recalcitrante, intransigente u obstruccionista, pero tampoco una legislatura subordinada. Hubo colaboración en ciertos temas, pero en otros no imperaron las coincidencias. Las problemáticas atendidas por las iniciativas relevantes aprobadas ilustran que fue posible construir y formular instrumentos de política pública en conjunto con el Ejecutivo. Sin ser de carácter definitiva o concluyente, la evidencia recopilada en este capítulo fortalece la tesis de que el Congreso mexicano, en su relación con el Presidente de la República, ha jugado un papel constructivo en el desarrollo de políticas y de nuevos marcos institucionales para la democracia.

A su vez, el análisis realizado sobre el proceso de negociación fortalece la idea de que el Legislativo mexicano tuvo un papel dominante en la construcción de la agenda y la definición final del contenido y la orientación de las reformas y proyectos de ley. Esto se explica en buena medida, por su función constitucional, pero también por los equilibrios que prevalecen en su interior (derivados de la pluralidad de facto) y por las fuerzas reales de poder que operan desde el Congreso y se ven reflejadas en las camarillas o “burbujas parlamentarias”, así como en los denominados “legisladores clave”, que son sus principales vehículos de acción y orquestación parlamentaria.

Destaca que el principal rival del PAN de cara a las presidenciales (la coalición PRI-PVEM) tuvo el control mayoritario del Congreso, pero eso no significó que se incurriera en la actitud irresponsable de bloquear sistemáticamente la conducción gubernamental. Por el contrario, se brindó el respaldo legislativo necesario en diversas áreas de política pública. Puede hablarse, en ese sentido, de una corresponsabilidad en la conducción gubernamental entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como entre las fuerzas oficiales y opositoras, en ciertos temas prioritarios para la agenda nacional. En consecuencia, también se fortalece la idea de que la institucionalidad democrática fue suficientemente sólida para poder procesar legislación relevante a pesar de que el partido del Presidente no contaba con la mayoría e, incluso, a pesar de que cada una de las fuerzas políticas se encontraba ya realizando preparativos de cara a las elecciones generales de 2012.

4.3 Balance general y perspectiva comparada de la relación Ejecutivo-Legislativo durante la LXI Legislatura.

La culminación de la LXI Legislatura puede utilizarse para establecer una fecha de corte, en términos históricos, que permita un ejercicio comparativo con las demás legislaturas de la etapa de gobiernos sin mayoría; porque con el fin de la LXI Legislatura terminaba también la etapa política abierta 12 años atrás por los gobiernos panistas, y comenzaba otra, marcada por una segunda alternancia democrática en la Presidencia de la República.

Lo primero que puede establecerse, a partir de la información expuesta, es que en términos cuantitativos el saldo es favorable para la relación Ejecutivo-Legislativo, pues tanto la tasa de éxito, como el número total de iniciativas relevantes, durante la LXI Legislatura, plasman la capacidad de construir acuerdos y superar los impulsos obstruccionistas. Asimismo, permite descartar que el grupo mayoritario de legisladores haya impulsado una estrategia de bloqueo con respecto a la agenda del Ejecutivo. Específicamente, en el caso de las iniciativas de alta importancia política, diez de ellas fueron aprobadas y solamente dos permanecieron en el casillero de las no dictaminadas.

Cualitativamente no todas pueden ser equiparables por completo, pero al menos de acuerdo con el modelo implementado, fue posible observar que una tercera parte de lo que

se le aprobó al Ejecutivo era de alta importancia tanto para su agenda, como para el sistema político. Lo cual, fortalece la idea de que no existió ni bloqueo sistemático, ni parálisis legislativa. No obstante, sí se suprimieron iniciativas que no generaban consenso, como la del Impuesto Contra la Pobreza o el Código Federal de Procedimientos Penales, a pesar de que eran prioritarias para el Primer Mandatario del país.

La interacción entre sistema federal, arreglo fiscal y negociaciones legislativas vuelve a presentarse como un claro factor explicativo. Será necesario que futuras investigaciones profundicen en el tema. No obstante, queda claro que Calderón tenía muy presente el carácter descentralizado, y arraigado en los poderes locales, que el Congreso mexicano había adoptado. Por lo cual, tuvo el acierto de implementar una estrategia legislativa que buscara generar coincidencias, afinidades y beneficios mutuos en su relación con dichas fuerzas. No siempre le funcionó, como en el caso de la CCP. Sin embargo, su apuesta fue mucho más exitosa que la de su antecesor (Vicente Fox) logrando sacar adelante iniciativas de alto impacto y de primer orden para su agenda sexenal.

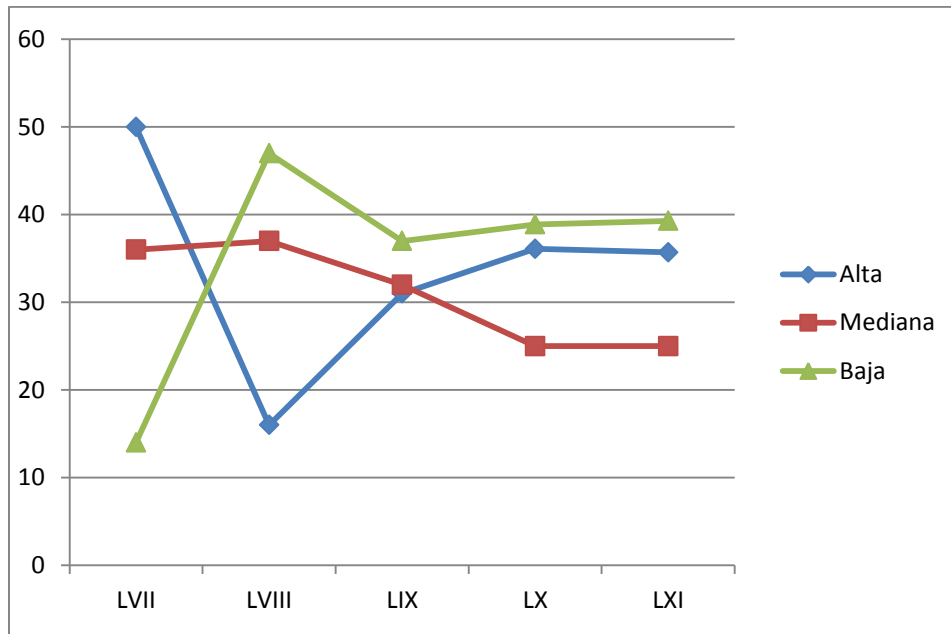
Después de este balance general, es necesario observar a la LXI Legislatura junto a sus predecesoras en algunas de sus características destacables. La siguiente gráfica reproduce los porcentajes de iniciativas de alta, media y baja importancia política con base en la información recabada por esta investigación y los datos que con anterioridad fueron encontrados por Ricardo Espinoza y Mónica Miguel. Se reproducen las cifras en términos porcentuales, pues no es posible compararlas en términos absolutos, ya que la investigación de Espinoza y Miguel cuantificó también las iniciativas enviadas al Senado.

Cuadro 17. Comparativo histórico del porcentaje de iniciativas aprobadas al Ejecutivo.

Importancia política	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Alta	50	16	31	36.1	35.7
Media	36	37	32	25	25
Baja	14	47	37	38.9	39.3

Fuentes: Ricardo Espinoza y Mónica Miguel y elaboración propia con base en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Gráfica 3. Comparativo histórico del porcentaje de iniciativas aprobadas al Ejecutivo.



Fuentes: Ricardo Espinoza y Mónica Miguel y elaboración propia con base en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

La Gráfica 3 plasma una caída abrupta del porcentaje de iniciativas relevantes durante la LVIII Legislatura. Sin embargo, a partir de la LIX se observa una recuperación y un alza continua de las mismas. Lo cual, se corrobora para el caso de las dos legislaturas correspondientes a esta investigación. De manera similar, el porcentaje de iniciativas de baja importancia ha sido cercano al 40% en las últimas tres legislaturas.

No obstante, en cuatro de las cinco legislaturas la cifra de proyectos de alta importancia ha sido superior al 30% del total. A partir de esto, se fortalece la idea de que el Congreso mexicano ha sido capaz de procesar iniciativas relevantes durante la etapa de gobiernos sin mayoría. Con base en la tipología propuesta al principio del Capítulo 3, esta información apuntaría hacia la existencia de un Poder Legislativo *constructivo* en su relación con el Ejecutivo, dentro de contextos de gobierno dividido, y en el desarrollo de instrumentos de política pública para la atención no solamente de las problemáticas nacionales, sino también de las necesidades del Gobierno Federal. En suma, los datos revelan que el Congreso mexicano ha cooperado constantemente con el Presidente de la República de 1997 a la fecha en la construcción de reformas relevantes, y que tanto el impacto como el

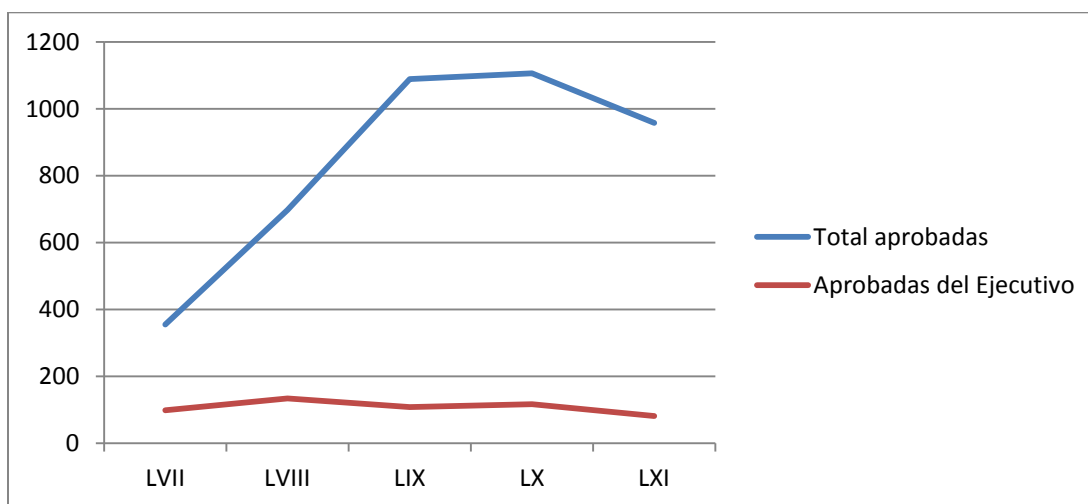
contenido de estas reformas le confieren al Congreso la cualidad de ser una asamblea con un importante poder de transformación, suficiente independencia y amplias habilidades de negociación desarrolladas y afianzadas con el paso del tiempo.

Cuadro 18. Comparativo histórico de la producción legislativa total y la contribución del Ejecutivo.

Legislaturas	Total aprobadas	Aprobadas del Ejecutivo
LVII	355	98
LVIII	697	134
LIX	1089	108
LX	1106	116
LXI	957	81

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

Gráfica 4. Comparativo histórico de la producción legislativa total y la contribución del Ejecutivo.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

La información del Cuadro 18 y la Gráfica 4 permiten observar una comparación de la producción legislativa total y la contribución del Ejecutivo Federal a dicha producción. Para este caso se tomaron en cuenta los datos de ambas cámaras a partir de 1997. La información muestra claramente el fortalecimiento que ha experimentado el Poder Legislativo, frente al Ejecutivo, en lo relativo a la producción de leyes y modificaciones al marco normativo. Con la democratización, y a partir del advenimiento de los gobiernos sin mayoría, el total de leyes producidas a iniciativa del Congreso supera abrumadoramente aquellas que tienen origen en el Presidente de la República. Este hecho puede significar un importante indicio del carácter *activo* de la legislatura mexicana.

Recordemos que, de acuerdo con Mezey, una legislatura activa es aquella que tiene independencia del Ejecutivo, pero también *autonomía* en su organización interna y un alto *poder de política pública* en sus decisiones. De ese modo, la perspectiva comparada de la producción legislativa durante el periodo 1997-2012 brinda elementos para fortalecer la tesis de que ha existido un Congreso con agenda propia, capaz de crear y formular, en pluralidad, instrumentos de política pública, superando las diferencias inmanentes a la democracia, fungiendo un papel dominante frente al Ejecutivo y traduciendo en acuerdos y consensos las diversas propuestas de los grupos parlamentarios.

Aunado a lo anterior, fue posible constatar su capacidad transformativa, corroborada por el notable número de iniciativas relevantes que se aprobaron, tanto de manera independiente como en colaboración con el Ejecutivo. Con ello, pierde fuerza la percepción de que no han existido condiciones de diálogo, negociación y cooperación. La información empírica recabada por esta investigación fortalece dicho argumento, pues tan sólo durante el periodo 2006-2012 se aprobaron 11 reformas de alta importancia política, o 23 si a las anteriores le sumamos el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de los años 2007 a 2012. Junto a otros estudios que también aportan datos al respecto y que fueron abordados durante el último apartado del Capítulo 2, los elementos de análisis desarrollados en esta indagación científico-política apuntan hacia la existencia de un Poder Legislativo con capacidad de negociación, constructivo, transformativo y con ciertas características de una legislatura activa, apta para ejercer diversas funciones no solamente de control, sino también de conducción gubernamental.

Consideraciones finales.

La presente tesis corrobora algo fundamental: la existencia en México de un Poder Legislativo autónomo, independiente del Ejecutivo, con importantes capacidades de control y supervisión, pero también de creación de políticas públicas, como resultado del avance de la pluralidad y del proceso de democratización que ha vivido el país. Un Legislativo con decisión, vida y peso propios en el sistema político mexicano, situación que ha sido producto de los contrapesos y balances de poder que coexisten en su interior. Pero también se corrobora algo innegable: los equilibrios reales de poder que hay detrás de esta nueva realidad y dinámica parlamentaria. Se trata de las fuerzas inherentes al sistema político mexicano, que, sin importar su origen o ideología, han encontrado en el Legislativo un espacio propicio para la negociación y los acuerdos, o, en su caso, para la discusión, el choque y la confrontación, en búsqueda de inclinar a su favor el diseño, las estructuras y las fuentes de poder en el sistema político mexicano.

Para ello, en *primer lugar*, se realizó un amplio análisis que parte de reconocer que el principio de separación de poderes es uno de los pilares de los regímenes democrático-liberales del mundo contemporáneo. No obstante, su existencia ha complejizado la integridad, estabilidad y permanencia de las democracias presidenciales en diversas latitudes, dado que puede dar pie a un “juego de suma cero” entre el gobierno y la oposición. Esta característica, inclusive, ha dado lugar al debilitamiento, o a la caída, de algunas democracias. A excepción de los Estados Unidos de América, la consolidación de regímenes de democracia presidencial ha sido muy difícil de alcanzar. Y en ciertos casos, los desafíos para gobernar las democracias presidenciales han derivado en el surgimiento de sistemas autoritarios, semi-autoritarios o dictatoriales.

Estas condiciones han generado férreas críticas al modelo presidencial, sin adentrarse lo suficiente en los contextos particulares o en las más recientes experiencias de democracia presidencial. Sin embargo, otro tipo de investigaciones –ligadas a los estudios legislativos– han permitido develar un conjunto de factores, formales e informales, que permiten el funcionamiento de las democracias presidenciales como regímenes de separación de poderes. Uno de esos elementos, para el caso de los Estados Unidos de América, es que el sistema federal sirva como atenuante del “juego de suma cero” en la relación entre el

gobierno y la oposición. Otro factor de gran importancia es la existencia de un Poder Legislativo con la capacidad de cumplir tareas no solamente de control político, sino también de conducción gubernamental, como sucede en el vecino país del Norte prácticamente desde el origen mismo de su democracia y en virtud de la solidez institucional de sus procesos legislativos. Así, un Congreso con un alto grado de institucionalización y profesionalismo es cualidad vital para la sobrevivencia de una democracia presidencial en entornos de pluralidad, competencia electoral y contrapesos.

En *segundo lugar*, se debe señalar que para el caso del sistema presidencial mexicano, las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI han significado una etapa de profundas transformaciones y de adaptación a nuevas realidades. El funcionamiento del sistema presidencial emanado de la Constitución de 1917 fue posible gracias a un conjunto de dispositivos altamente institucionalizados, pero de naturaleza autoritaria. Como consecuencia de las reformas electorales de 1963, 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996, y tras un complejo proceso de cambio sociopolítico, fue que se logró desmontar ese conjunto de dispositivos e instalar nuevas reglas para los procesos políticos. Gracias a ello, las elecciones de 1988 y 1997 atestiguaron cambios de gran trascendencia en la configuración del Poder Legislativo en México. Cambios que, a su vez, desequilibraron el antiguo orden de cosas y dieron pie a la transición hacia una democracia presidencial.

A partir de lo anterior, la relación Ejecutivo-Legislativo en México entró en una nueva dinámica, en la que los resultados políticos a consecuencia de su interacción ya no pueden explicarse con referencia al modelo de “dominación hegemónica con pluralismo limitado y controlado” que imperó durante varias décadas. Ahora, es necesario adentrarse en su nuevo funcionamiento para desarrollar y constatar, a su vez, modelos actualizados para la explicación de esta relación en el marco de un pluralismo consolidado y de una competencia democrática álgida, encarnizada y creciente. De igual manera, es necesario saber si ambos poderes constitucionales han sido capaces de sostener con éxito el funcionamiento de las instituciones republicanas dentro de este contexto inédito.

Bajo esa lógica, y en *tercer lugar*, la presente investigación se dio a la tarea de corroborar un conjunto de pautas que han caracterizado a la relación Ejecutivo-Legislativo en los últimos años. El periodo que se abordó va de 2006-2012, correspondiente a la LX y

la LXI Legislaturas de la Cámara de Diputados. En ese sentido, se logró confirmar que a diferencia de lo que diversas voces han aseverado, la relación Ejecutivo-Legislativo ha sido funcional dentro de los años de vida democrática que lleva la república. Para ser más precisos, se ha logrado mantener e incrementar la producción legislativa, pero también se ha podido concretar un número sumamente importante de reformas relevantes y prioritarias tanto para el Gobierno Federal, como para la atención de algunas de las más acuciantes problemáticas nacionales.

Todo esto se ha alcanzado en función de la experiencia que los partidos políticos nacionales han adquirido en la negociación y en la conducción gubernamental conjunta desde el año de 1988, en el cual y por primera vez en la historia del México contemporáneo, se hizo necesaria la construcción de acuerdos entre el gobierno y la oposición para aprobar reformas constitucionales. Asimismo, la necesidad de interlocución, concertación y materialización de acuerdos incrementa en el año de 1997, cuando ninguna de las fuerzas político-partidistas obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Lo cual, se repetiría en las siguientes elecciones no únicamente para el caso de la Cámara Baja, sino además, en el Senado de la República.

En estas circunstancias, la gobernabilidad de la democracia presidencial mexicana ha sido difícil y compleja. No obstante, factores como el arreglo federal, el cada vez más claro carácter constructivo del Congreso mexicano y la creciente capacidad de negociación de los partidos políticos nacionales –especialmente de sus dirigencias parlamentarias y sus legisladores clave– han posibilitado la construcción de acuerdos e instrumentos de política pública. Los datos recopilados por esta investigación hacen pensar que en México existe un Poder Legislativo maduro, con altas capacidades de negociación y de formulación de políticas, muy similar a lo que Michael Mezey ha denominado “legislaturas activas”. De modo que es posible afirmar que la transición política produjo un nuevo arreglo institucional en donde el Congreso ya no es simple comparsa, testigo o contrapeso en la orquestación de las grandes transformaciones nacionales, sino coprotagonista de la conducción gubernamental de la república, como suele suceder en toda democracia.

Al analizar la forma en que fueron procesadas las iniciativas presidenciales durante el periodo 2006-2012, también es posible llegar a la conclusión de que el Congreso jugó un

papel dominante en las negociaciones entabladas con el Ejecutivo. Esto, sin duda, es consecuencia de las disposiciones legales y constitucionales en la materia, pero también es reflejo del peso político real de las fuerzas que llegaron y se instalaron en el Congreso durante el periodo investigado. Calderón comprendió con claridad dicho contexto, supo jugar con sus reglas y granjearse su apoyo en momentos y temas cruciales. Sin embargo, jamás dejó de estar acotado por dichos poderes, que tenían agenda y estrategia propias, a partir de las cuales se formuló y moldeó la dinámica política del Legislativo.

Esto no necesariamente significa que tengamos un Legislativo más profesional, efectivo o apto para producir legislación de calidad. Lo único que la evidencia empírica recopilada nos indica es que se tuvo un Congreso con la solidez institucional y la capacidad de transformación suficiente para superar la polarización, las distancias ideológicas, la separación de propósitos y el encono. Asimismo, nos indica que en ningún momento existió un bloqueo sistemático al Ejecutivo, ni siquiera en muchas de las iniciativas que implicaban cambios sustanciales a los marcos jurídicos o altos costos políticos para el gobierno y la oposición. Gracias a ello, fue posible aprobar proyectos de ley de alta relevancia para el Gobierno Federal en turno, sin los cuales, su funcionamiento cotidiano y el alcance de los objetivos que se propuso se hubiesen visto obstaculizados.

Sin embargo, estas cualidades de solidez institucional y capacidad de transformación no fueron suficientes para procesar las llamadas “reformas estructurales”, las cuales quedaron en el tintero. No alcanzó la capacidad de negociación ni del Ejecutivo ni del Legislativo para concretar esos cambios de fondo durante el periodo 2006-2012. No obstante es claro, a la luz de esta investigación, que existieron condiciones de diálogo, intercambio y colaboración política que nos permiten hablar de una relación constructiva y de un Congreso con mayores capacidades de conducción gubernamental, a pesar de no existir mayorías para el partido gobernante y de haber enfrentado circunstancias sociales y políticas poco propicias para el trabajo conjunto. En ese sentido, no es necesario reducir el número de diputados plurinominales, ni mucho menos disminuir la representatividad del Legislativo mexicano con el propósito de incrementar los niveles de consenso o la capacidad de aprobar legislación prioritaria. Por el contrario, el Congreso ha dado muestra de que sí puede generar acuerdos y cambios sustanciales en el marco de la pluralidad.

Lo que sí hace falta es fortalecer el arreglo interno del Congreso y los mecanismos de colaboración interinstitucional para: a) multiplicar los lazos de corresponsabilidad entre poderes constitucionales; b) elevar la capacidad de respuesta ante contextos o coyunturas desafiantes; c) facilitar la formulación de nuevos ordenamientos jurídicos y políticas públicas; y d) afianzar una institucionalidad democrática que brinde sustento a la estabilidad política del país. Sólo así, México seguirá contando con las herramientas indispensables para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y, sobre todo, para avanzar de manera decidida en la consolidación de su democracia.

Fuentes consultadas

AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIIJ, 2002, segunda edición.

Aboites, Luis y Loyo, Engracia, “La construcción del nuevo estado, 1920-1945”, en *Nueva Historia General de México*, México, COLMEX, 2011.

Aguilar Camín, Héctor, “Hablemos de la mayoría absoluta”, en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011.

Alacio García, Rosa Ynés, “Un camino metodológico para comparar trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, el caso del Congreso de Tlaxcala” en *Estudios Políticos*, núm. 23, novena época, mayo-agosto de 2011.

Alcocer, Jorge, “Iniciativitis”, columna publicada en *Reforma* el martes 25 de septiembre de 2012.

-----, “Hablemos de gobernabilidad”, en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011.

Anguiano, Arturo, *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México, Ediciones Era, Colección Problemas de México, 1975.

Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo, *Transición*, México, Grijalbo, 2010, segunda edición.

Aristóteles, *La política*, México, Editorial Gernika, 2006.

Arrieta Ceniceros, Lorenzo, “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, *Estudios Políticos*, núm. 20, novena época, mayo-agosto de 2010.

Arrieta Ceniceros, Lorenzo y Ramírez, Diego A., “La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. Aciertos y desaciertos”, en *Estudios Políticos*, UNAM-FCPyS, núm. 30, septiembre-diciembre de 2013.

Arter, David, (edit.), *Comparing and classifying Legislatures*, Nueva York, Routledge, 2007.

Aziz Nassif, Alberto, “2009: nueva mayoría”, publicado en *El Universal*, 6 de julio de 2009.

Báez Carlos, Adriana, “Comisiones y coaliciones legislativas”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, segunda reimpresión, México. Ediciones Cal y Arena, 2008.

Béjar Algazi, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009.

-----, *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM-Gernika, 2004.

-----, “De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión”, *Foro Internacional*, 50, enero-marzo, 2010.

-----, “El gobierno frente al Congreso de la Unión: ¿una batalla perdida?”, en Francisco Reveles (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008.

-----, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012

Beyme, Klaus von, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

Bovero, Michelangelo, “Sobre el presidencialismo y otras malas ideas. Reflexiones a partir de la experiencia italiana”, en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIIJ, 2002, segunda edición.

Calderón Hinojosa, Felipe, *Los retos que enfrentamos*, México, Debate, 2014.

Carbonell, Miguel, “Tres grandes reformas: derechos humanos, justicia penal y acceso a la información”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Editorial Taurus, 2014.

Carbonell, Miguel y Córdova Vianello, Lorenzo, “Reforma del Estado y democracia gobernable: Algunas reflexiones”, en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIIJ, 2002, segunda edición.

Cárdenas Gracia, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM-IIIJ, 2006.

Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 2002, segunda edición.

Carr, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Editorial Era, Colección Problemas de México, primera reimpresión, 2000.

Carreño Carlón, José, “La elección está consumada”, publicado en *El Universal*, 1° de julio de 2009.

Casar, Ma. Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol.III, núm.1, primer semestre de 1996.

-----, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000.

-----, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, vol. XV, núm.2, II semestre de 2008.

-----, “La otra reforma”, Documento de Trabajo número 237 de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2009.

-----, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, en *Política y gobierno*, volumen XX, número 2, II semestre de 2013.

Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Editorial Taurus, 2014.

Cicerón, *La república*, Madrid, Ediciones Akal, 1989.

Colomer, Joseph M., “Reflexiones sobre la reforma política en México”, en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIIJ, 2002, segunda edición.

Córdoba, José, “Para gobernar México”, en *Nexos*, número 384, diciembre de 2009.

Cortez, Josafat, “La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Una presidencia acotada”, en Reveles, Francisco (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Editorial Joaquín Mortíz, 1981, decimotercera edición.

Cox, Gary y McCubbins, Mathew D., “The institutional determinants of economic policy outcomes”, en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (edits.), *Presidents, parliaments and policy*, EUA, Cambridge University Press, 2001.

Crick, Bernard, *En defensa de la política*, México, Tusquets Editores e Instituto Federal Electoral, 2001.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, España, Ariel, 1981, sexta edición.

Dworak, Fernando, “Nuevos equilibrios: los congresos locales tras las elecciones de 2010”, en *Bien Común*, año XV, núm. 189-190, septiembre octubre de 2010.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *et al.*, “La lógica del cambio político en México”, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *et al.*, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE y FCE, 2002.

Espinoza Toledo, Ricardo y Miguel Cárdenas, Mónica, “El poder ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa-Universidad de Colima-Cámara de Diputados-Editorial Porrúa, 2007.

Fenno Jr., Richard, *Home style: House members in their districts*, EUA, Longman, 1978.

-----, “Congressmen and committees: A comparative analysis”, en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and policy*, EUA, Cambridge University Press, 2011, primera reedición.

Ferrajoli, Luigi, “Contra los poderes salvajes del mercado: Para un constitucionalismo de derecho privado”, en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIIJ, 2002, segunda edición.

Flores Ortiz, Enrique, “Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2001”, en Raúl López Flores, *et al.*, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2011.

Gimate-Welsh, Adrián y Rodríguez, Juan Manuel, “Votos y preferencias en un gobierno dividido”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, UAM, Universidad de Colima y Miguel Ángel Porrúa, 2007.

González Ayerdi, Francisco, “El presidente y el poder legislativo: ¿Gobierno dividido o régimen de división de poderes?”, en Reveles, Francisco (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1971, cuarta edición.

González Saiffe, Fernando, “El Poder Legislativo”, en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore, *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Grant, George, *The American patriot's handbook. The writings, history, and spirit of a free nation*, Illinois, Cumberland House, 2009.

Guerrero, Manuel Alejandro, “La oposición en la Cámara de Diputados: Avances hacia la pluralidad política”, en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (coords.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, COLMEX, México, 2001.

Hernández, Rogelio, “Ernesto Zedillo: La presidencia contenida” en Fowler, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos*, México, primera edición, FCE, 2008, t. II.

-----, “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, COLMEX, 2010, colección Los grandes problemas de México, t. XIV.

Hill, Benjamín y Dworak, Fernando, “Un Congreso sin reelección legislativa: 1934-1997” en *Nexos*, agosto de 1998, vol. 21, número 248.

Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX. 1914-1991*, España, Crítica, onceava impresión, 2007.

Iglesias, Ma. Carmen, *El pensamiento político de Montesquieu. Política y ciencia natural*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

King, Anthony, “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany”, en *Legislative Studies Quarterly*, Comparative Legislative Research Center, Vol. 1, 1976, consultado en: <http://www.jstor.org/stable/439626>.

Langston, Joy, “La competencia electoral y la descentralización partidista en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol.70, núm. 3, julio-septiembre de 2008.

Lijphart, Arend, “Presidentialism and majoritarian democracy: Theoretical observations”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (coord.), *The failure of presidential democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

Linz, Juan J., “Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (coord.), *The failure of presidential democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

Llanos, Mariana y Nolte, Detlef, “Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa-Universidad de Colima-Cámara de Diputados-Editorial Porrúa, 2007.

Loaeza, Soledad, “Un combatiente de la guerra fría”, en *Nexos*, número 375, marzo de 2009.

-----, “La metamorfosis del Estado: Del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coord.), *Instituciones y procesos políticos*, México, COLMEX, 2010, colección Los grandes problemas de México, t. XIV.

-----, Loaeza, “Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968”, en *Nueva Historia General de México*, México, COLMEX, 2011.

Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Editorial Porrúa, 1997.

López Obrador, Andrés Manuel, *La mafia nos robó la presidencia*, México, Grijalbo, 2007.

Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-IIIJ, 1996.

-----, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIIJ, 2002, segunda edición.

-----, “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual”, en *Alonso Lujambio. Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados, 2013.

-----, “El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México”, en *Alonso Lujambio. Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados, 2013.

Maerker, Denise, “El regreso del PRI”, publicado en *El Universal*, 6 de marzo de 2009.

Manheim, Jarol B. y Rich, Richard C., *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

Márquez, Graciela y Lorenzo Meyer, “Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010”, en *Nueva Historia General de México*, México, COLMEX, 2011.

Mayhew, David, *Congress: The electoral connection*, EUA, Yale University Press, 2004, segunda edición.

-----, *Divided we govern. Party control, lawmaking, and investigations, 1946-2002*, EUA, Yale University Press, 1994, segunda edición.

Merino, Mauricio, “La vuelta del dinosaurio”, publicado en *El Universal*, 8 de julio de 2009.

-----, “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, COLMEX, 2010, colección Los grandes problemas de México, t. XIV.

Mezey, Michael, “Classifying legislatures”, en *Comparative legislatures*, EUA, Duke University Press, 1979.

-----, *Representative Democracy: Legislators and their constituents*, EUA, Rowman and Littlefield, 2008.

Mirón Lince, Rosa María, “El protagonismo del PRI en el Senado”, en Béjar Algazi, Luisa (coord.) *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2009.

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

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Grupo Editorial Éxodo, 2007, primera edición.

Mora-Donatto, Cecilia, “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura?”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Murayama, Ciro, “La indefinición del PRI”, en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011.

Nacif, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en *Política y Gobierno*, CIDE, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997.

-----, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm.1, I semestre de 2004.

Nava Polina, Ma. Del Carmen, Weldon, Jeffrey y Yáñez López, Jorge, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de diputados: 1988-1998”, en Germán Pérez Fernández y Antonia Martínez (coords.), *La Cámara de Diputados de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2000.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

-----, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM-IIIJ, 2003.

Lozano, Genaro, “El Poder Ejecutivo”, en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore, *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, “De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, COLMEX, 2010, colección Los grandes problemas de México, t. XIV.

Paoli Bolio, Francisco José, “Aspectos relevantes para la reforma del Estado”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-III, 2002, segunda edición.

Payne, Mark, “Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática”, en Mark Payne, *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, DID-IIDAE, 2005.

Pérez Fernández del Castillo, Germán, “José López Portillo: la ruptura del pacto revolucionario”, en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, t. II.

Peschard, Jacqueline, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, COLMEX, 2010, colección Los grandes problemas de México, t. XIV.

Poblett Miranda, Martha, *Lázaro Cárdenas*, México, Editorial Planeta, 2005.

Polsby, Nelson, “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives”, *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1, 1968.

-----, “Legislatures”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (edits.), *Handbook of Political Science*, EUA, Addison-Wesley, 1975.

-----, *How Congress Evolves: Social bases of institutional change*, New York, Oxford University Press, 2004.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa, 2012, cuadragésima edición.

Puente, Khemvirg, “A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government”, en *Proceedings of the British Political Studies Association Conference*, UK, University of Leeds, 2005.

-----, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *Qué hacen*

los legisladores en México. El trabajo en comisiones, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009.

-----, “La transparencia legislativa local en México” en Martí Capitanachi, Luz del Carmen (coord.), *Temas selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 2011.

Puente, Khemvirg y Villagómez, Jacob, “Legislaturas subnacionales y partido único en México. El Congreso del Estado de México 1929-1975” en *Estudios Políticos*, núm. 23, novena época, mayo-agosto de 2011.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 2011.

Rodríguez Kuri, Ariel y González Mello, Renato, “El fracaso del éxito, 1970-1985”, en *Nueva Historia General de México*, México, COLMEX, 2011.

Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Un perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados, 2000.

Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Ediciones Leyenda, 2005.

Sabine, George, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, tercera edición.

Salinas de Gortari, Carlos, *¿Qué hacer? La alternativa ciudadana*, México, Debate, 2011.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, tercera reimpresión, México, FCE, 2008.

-----, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 2002, tercera edición.

-----, “Neither presidentialism nor parliamentarism”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (coord.), *The failure of presidential democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

Shugart, Mathew y Haggard, Stepan, “Institutions and public policy in presidential systems”, en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, parliaments and policy*, EUA, Cambridge University Press, 2001.

Soto Flores, Armando, *Sistema constitucional y político de los Estados Unidos de América*, México, Editorial Porrúa, 2013.

Suárez-Íñiguez, Enrique, *La fuerza de la razón. Introducción a la filosofía de Karl Popper*, México, Editorial Nueva Imagen, 1998.

-----, “¿Son ciencias, las sociales?”, en *Estudios Políticos*, num. 2, octava época, mayo-agosto, 2004.

Sullivan, Terry, “Presidential leadership in Congress: securing commitments”, en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and policy*, EUA, Cambridge University Press, 2011, primera reedición.

Tello Díaz, Carlos, *2 de julio*, México, Editorial Planeta, 2007.

Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1994.

Ugalde, Luis Carlos, “Vetocracia”, en *Nexos*, año 35, vol. XXXIV, número 418, octubre, 2012.

Weingast, Barry R., “Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional”, en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Ediciones Istmo, 2001.

-----, “A rational choice perspective on congressional norms”, en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and policy*, EUA, Cambridge University Press, 2011, primer reedición.

Weldon, Jeffrey, “El presidente como legislador, 1917-1934”, en Pablo Piccato (coord.), *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997.

-----, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comp.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, 2002.

-----, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el «maximato»: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en Dworak, Fernando (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, 2004.