

---

# *Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México*

.....

BENITO NACIF\*

## INTRODUCCIÓN

Si régimen autoritario mexicano tuvo dos características centrales: la hegemonía de un solo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la concentración del poder en la presidencia de la República (Padgett, 1974; Cosío Villegas, 1972). Durante décadas el PRI monopolizó el acceso a los cargos de elección y a los puestos administrativos tanto en el gobierno federal, como en los estados y los municipios. El ejecutivo federal, como líder *de facto* del partido hegemónico, tenía el control de los órganos constitucionales involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas. La Constitución establecía la separación de los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno federal, pero en la práctica había una subordinación del Congreso a las iniciativas del presidente de la República (González Casanova, 1967). En consecuencia, el Ejecutivo tenía una posición dominante en la formulación de las políticas públicas.

El régimen presidencialista mexicano poseía una enorme capacidad para instrumentar cambios en las políticas públicas. La magnitud y la rapidez de los cambios en ocasiones adquirían un carácter dramático, como sucedió con la

---

\* Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE. Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 02100, México, D.F. Correo electrónico: benito.nacif@cide.edu.

El autor agradece los comentarios y sugerencias de los dos dictaminadores anónimos y la asistencia de Ingrid Sada en la recolección de los datos.

El manuscrito se recibió en septiembre de 2002 y fue aceptado para su publicación en septiembre de 2003.

expropiación de la industria petrolera de 1938 o la de la banca mexicana en 1982. Este tipo de cambios reflejaban la capacidad que el Ejecutivo tenía de producir verdaderos “choques de política” en circunstancias extraordinarias (Philip, 1992). De forma regular, el Ejecutivo podía con facilidad efectuar virajes sustanciales en las políticas del gobierno modificando la legislación existente, incluida la propia Constitución. A decir verdad, el Congreso poseía cierta influencia, pero no la capacidad de detener al presidente.

La transición del autoritarismo a la democracia en México supuso el desmantelamiento del sistema de partido hegemónico. Mediante un proceso largo y complicado, que se aceleró a partir de las elecciones de 1988, la hegemonía de un solo partido fue remplazada por un sistema competitivo basado en tres partidos políticos (Lujambio, 2000). El desarrollo del tripartidismo afectó el equilibrio de fuerzas dentro del Congreso y el papel del Ejecutivo en la formulación de las políticas públicas, antes incluso de que el PRI perdiera la presidencia en las elecciones de 2000. En las elecciones de 1997, el PRI perdió por primera vez desde su fundación la mayoría en la Cámara de Diputados. La alternancia de partidos en la presidencia que tuvo lugar en el año 2000 aumentó aún más la dispersión del poder en el Congreso. El candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, ganó las elecciones presidenciales, pero en el Congreso ningún partido obtuvo la mayoría. Más aún, el PRI permaneció como primera fuerza política tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

México se ha convertido en una democracia presidencial que opera bajo la modalidad de gobierno dividido desde 1997. Debido al sistema electoral mixto mediante el cual se integra tanto la Cámara de Diputados como el Senado (Molinar y Weldon, 2001), es altamente probable que el gobierno dividido sea la modalidad regular bajo la que opere la democracia mexicana en el futuro. Los gobiernos divididos tienen importantes implicaciones respecto al papel de la presidencia en la formulación de políticas. Los cambios en las políticas públicas ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el presidente y su partido, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición.

El propósito de este artículo es analizar el papel que el Ejecutivo desempeña en la generación de cambios en las políticas públicas bajo gobiernos divididos. Definir los límites y alcances del poder presidencial en la democracia mexicana resulta crucial para entender la forma en que el nuevo régimen responde a las presiones por el cambio. En la ciencia política comparativa, a menudo se atribuye la inestabilidad de las democracias presidenciales a su baja capacidad para generar cambios de política (Przeworski, *et al.*, 2000; Mainwaring, 1993; Linz 1990, 1994). Sin embargo, existen pocos estudios respecto a cómo funciona el proceso de formulación de políticas en estos países. Al analizar el caso de México, este artículo puede contribuir al esclarecimiento de la supuesta propensión a la parálisis en las democracias presidenciales bajo gobiernos divididos.

El argumento de este artículo es que en el orden constitucional mexicano el presidente de la República es más un guardián de la estabilidad en las políticas del gobierno que un promotor del cambio. Por mucho tiempo, mientras el PRI mantuvo su hegemonía, la fuente del cambio se trasladó al Ejecutivo. Esta fue una práctica meta constitucional que fue posible gracias al sistema de partido hegemónico. Con el advenimiento de la democracia y del gobierno dividido, esta práctica ha desaparecido y la fuente del cambio ha regresado al Congreso. El papel del presidente, sin embargo, no se limita a sugerir iniciativas y a esperar como un mero espectador lo que el Congreso apruebe. Mediante su facultad de veto puede incidir en el cambio rechazando, aceptando o negociando. Finalmente, de acuerdo con la Constitución, el Congreso propone, pero el Ejecutivo dispone.

#### EL FIN DEL PRESIDENCIALISMO

Se ha dado el nombre de presidencialismo a la práctica constitucional que prevalece en los regímenes presidenciales cuando el Ejecutivo asume un papel dominante sobre los otros poderes, particularmente el legislativo (Duverger, 1970). Durante décadas el presidencialismo fue un fenómeno regular en la política mexicana. La investigación sobre el tema ha mostrado que su origen no se encuentra en la Constitución misma, sino en factores extraconstitucionales

que hicieron posible la subordinación del Congreso a la iniciativa presidencial (Carpizo, 1977; Weldon, 1997; Casar, 1996). Este hallazgo sugiere al mismo tiempo que el dominio del Ejecutivo puede desaparecer sin necesidad de modificar la Constitución. De hecho esto fue lo que sucedió. La democratización terminó con el presidencialismo en México, tiempo antes de que el PRI perdiera la presidencia de la República.

Los estudios comparativos de los poderes constitucionales de la presidencia demuestran que la Constitución mexicana es una de las menos presidencialistas de América Latina (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Haggard y McCubbins, 2001). Los instrumentos constitucionales a disposición del presidente mexicano para influir en el Congreso son bastante limitados en comparación con otros regímenes presidenciales. Haggard y McCubbins (2001) construyeron una escala para medir los poderes de los ejecutivos en los regímenes presidenciales que se basa en cuatro indicadores: el veto en paquete, el veto parcial, el poder de decreto y la facultad exclusiva de iniciativa. El valor máximo que un ejecutivo puede tener es ocho y el mínimo cero. El país en el que el presidente acumula más poderes es Argentina. Los países en los que las presidencias tienen el menor número de instrumentos constitucionales para influir en el proceso legislativo son Nicaragua, Paraguay y Venezuela. La presidencia mexicana alcanza un valor de uno en la escala y se encuentra entre las seis menos facultadas de los 23 países que incluye la muestra (Haggard y McCubbins, 2001, cuadro 3.2).

La escala de Haggard y McCubbins, como otras que se han formulado antes, tiene sus limitaciones. Se trata de un indicador impreciso que sirve para clasificar a los países por el número de instrumentos a disposición del Ejecutivo más que para medir el poder de los presidentes *vis-à-vis* la legislatura. Sin embargo, la clasificación resultante es bastante útil. Muestra que el instrumento más poderoso que el Ejecutivo mexicano tiene para influir en las decisiones del Congreso es su poder de veto. Carece de otros medios constitucionales para lidiar con el Congreso, como la llamada "autoridad ejecutiva de decreto", conocida como "medidas provisionales" en la Constitución de Brasil o "decretos de necesidad y urgencia" en la de Argentina. El decreto ejecutivo es un acto que

de manera temporal tiene valor de ley. Tanto en Argentina como en Brasil, los decretos ejecutivos tienen vigencia por 30 días, aunque pueden ser reemitidos por el presidente al final de este periodo. En la práctica, el poder de decreto significa que el Ejecutivo puede hacer que el Congreso legisle sobre hechos consumados, habiendo modificado el *statu quo*.

Incluso el poder de veto del presidente mexicano es bastante limitado en comparación con el presidente argentino. La Constitución Argentina le confiere al presidente la autoridad para vetar parcialmente una iniciativa aprobada por el Congreso. Ello le permite promulgar las partes de la iniciativa con las que está de acuerdo y regresar al Congreso aquellas otras que decida objetar. En México, el presidente sólo puede vetar una iniciativa “en paquete”, pues a pesar de que la Constitución le permite hacer observaciones “en todo o en parte”, no está autorizado para promulgar parcialmente una iniciativa.

Los instrumentos constitucionales del presidente mexicano para influir en la agenda legislativa del Congreso son bastante inocuos. Ciertamente, puede presentar iniciativas de ley. Sin embargo, nada obliga a las cámaras del Congreso a dictaminarlas y someterlas a votación.<sup>1</sup> En contraste, el presidente en Chile, por ejemplo, tiene la autoridad no sólo para presentar iniciativas; de considerarlo necesario, puede declararlas de urgente resolución, lo cual significa que el Congreso tiene un plazo máximo para pronunciarse. En el caso del presupuesto, el presidente chileno no sólo cuenta con la exclusividad para formular la iniciativa (Siavelis, 2000). Adicionalmente, si el Congreso no aprueba un presupuesto dentro del plazo establecido en la Constitución, la iniciativa del presidente entra automáticamente en vigor. El presidente mexicano posee el derecho exclusivo de presentar la iniciativa de presupuesto, pero una vez que llega al Congreso no tiene muchos instrumentos para influir en el resultado final. Incluso la autoridad presidencial para vetar el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados no está claramente estipulada en la Constitución.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La Ley Orgánica del Congreso de la Unión obliga a las comisiones a dictaminar todas las iniciativas que le sean turnadas en un plazo de cinco días hábiles. Sin embargo, esta disposición no se aplica con regularidad.

<sup>2</sup> Respecto a esta controversia, véanse Tena Ramírez (1987) y Valadés y Lujambio (2000).

¿Cómo es posible que una presidencia provista de tan limitados recursos constitucionales adquiriera el papel dominante en el proceso de formulación de políticas públicas? De acuerdo con Weldon (1997), el presidencialismo requirió de tres condiciones necesarias, que se consiguieron desde la década de 1930, en el origen mismo del régimen posrevolucionario en México.<sup>3</sup> La primera de estas condiciones necesarias fue la existencia de un “gobierno unificado”, es decir, el hecho de que un solo partido político controlara al mismo tiempo la presidencia de la República y la mayoría en el Congreso. La segunda condición necesaria fue la disciplina partidaria. Ello significaba que los grupos parlamentarios del partido del presidente en la Cámara de Diputados y el Senado votaban de manera cohesiva y coherente.<sup>4</sup> La tercera condición fue la del liderazgo presidencial sobre su partido. Para que esta condición se cumpliera, el presidente debía tener la capacidad de definir la posición del partido y los instrumentos para asegurar que las fracciones parlamentarias en el Congreso la acataran.

Del análisis de estas condiciones se desprende que el presidencialismo fue la expresión constitucional de la hegemonía política de un solo partido. Casar (2001) advierte que el dominio de los presidentes mexicanos sobre el Congreso hasta 1997 no se basaba en las facultades legislativas del Ejecutivo, sino en sus poderes “partidistas”. Su posición como jefe del partido hegemónico le permitía influir en las decisiones del Congreso de manera más determinante que cualquiera de los poderes atribuidos por la Constitución. En sus manos no estaba solamente el nombramiento de todos los cargos administrativos del gobierno federal, sino además la selección de los candidatos del partido en el poder para todos los puestos de elección en los municipios, los estados y la federación. El poder de patronazgo de los presidentes era en sí mismo impresionante, pero en un contexto en el que los legisladores no pueden reelegirse de forma consecutiva significaba darle al Ejecutivo el control de sus carreras políticas (Nacif, 1997).

---

<sup>3</sup> Para un argumento similar véase Casar (2001).

<sup>4</sup> En realidad, debido a la naturaleza bicameral del Congreso mexicano, la disciplina partidaria es una doble condición. Por un lado, es necesario que haya unidad al interior de los grupos parlamentarios, por otro, coherencia, es decir, que los grupos parlamentarios del mismo partido voten en la misma dirección en la Cámara de Diputados y el Senado.

El desgaste del régimen de partido hegemónico erosionó las bases del presidencialismo mexicano. Con la transformación del sistema de partidos que ocurrió entre 1988 y 1997 se alteró el equilibrio constitucional de poderes. Durante este periodo, el PRI perdió paulatinamente su posición hegemónica y se desarrolló un sistema electoral competitivo. Los competidores del PRI, principalmente el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), experimentaron un crecimiento notable, conquistando una proporción cada vez mayor del mercado electoral y de los escaños en el Congreso.<sup>5</sup>

Un punto de inflexión en este proceso fueron las elecciones intermedias de 1997 en las que se renovó la totalidad de la Cámara de Diputados. En esas elecciones, la votación a favor del PRI cayó un 10 por ciento respecto a las elecciones de 1994. Con ello, este partido perdió la mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez desde su fundación como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Tras las elecciones de 1997, el PRI quedó a 13 escaños de la mayoría en la Cámara de Diputados, aunque conservó su mayoría en el Senado.

Las elecciones de 1997 tuvieron un enorme impacto en el equilibrio constitucional de poderes, pues dieron al traste con la primera de las tres condiciones necesarias estipuladas por Weldon (1997) para el mantenimiento del presidencialismo: el gobierno unificado. A partir de 1997 inició un periodo de gobierno dividido en México que, dada la distribución de escaños en el Senado, tiene garantizada su prolongación hasta el 2006. Con la aparición del fenómeno de gobierno dividido terminó una larga etapa de dominio presidencial sobre el Congreso. Los poderes partidistas del presidente dejaron de ser suficientes para conseguir el apoyo de las mayorías decisorias en el Congreso. A partir de entonces, los presidentes han tenido que negociar sus propuestas con los partidos de oposición, los cuales adquirieron el poder de bloquear al Ejecutivo y su partido.

Las elecciones de 2000 no sólo trajeron la alternancia en el poder ejecutivo después de 70 años de dominio del PRI, además profundizaron el

---

<sup>5</sup> Respecto a la evolución del sistema electoral mexicano, véanse Molinar (1991), Lujambio (2000) y Molinar y Weldon (2001).

proceso de dispersión del poder. El contingente legislativo del PAN, el partido que ganó la presidencia, fue en la Cámara de Diputados inferior al que el PRI obtuvo en 1997. El último presidente del PRI, Ernesto Zedillo, al menos contó con la mayoría en el Senado. La administración del presidente Fox ha tenido que negociar con un Senado donde su partido es la segunda fuerza. A pesar de ello, el equilibrio constitucional que resultó de la elección del 2000 no es sustancialmente distinto al que prevaleció durante la segunda mitad de la administración del presidente Zedillo. Aun sin la mayoría en el Senado, el presidente Fox y su partido ganaron el poder de detener cualquier iniciativa aprobada por la oposición, pues con el respaldo de al menos un tercio más uno de los votos en alguna de las cámaras, el veto presidencial es insuperable.

#### EVIDENCIA EMPÍRICA

El análisis de los poderes constitucionales del presidente mexicano muestra que en ausencia de gobiernos unificados es insostenible seguir hablando de presidencialismo. La razón es sencilla. Al menos una de las condiciones necesarias para la existencia de la práctica constitucional ha desaparecido. Sin embargo, esta conclusión se basa en un argumento deductivo. ¿Hay alguna evidencia empírica que confirme este cambio en el equilibrio constitucional? El indicador más importante con el que contamos es la contribución del Ejecutivo al volumen de legislación aprobada por la Cámara de Diputados. Los datos disponibles para las últimas cuatro legislaturas (1991-2003) muestran claramente que con el advenimiento del gobierno dividido, el Ejecutivo perdió su papel dominante en la formulación de los cambios legislativos.

La fuente de datos sobre el proceso legislativo utilizada por este estudio son: *Cuadernos de Apoyo* del Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados y la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. *Cuadernos de Apoyo* es una publicación periódica que condensa los datos de las iniciativas de ley presentadas y procesadas por la Cámara de Diputados. Se produce a partir de la revisión del *Diario de los Debates de la*



H. Cámara de Diputados, del *Diario Oficial de la Federación* y de la *Gaceta Parlamentaria*.<sup>6</sup> Dado que la serie *Cuadernos de Apoyo* aún no cubre la LVIII Legislatura (2000-2003), se utilizó para este periodo la *Gaceta Parlamentaria*. La *Gaceta* es una publicación electrónica que se actualiza periódicamente y que puede consultarse en el sitio de Internet de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).<sup>7</sup>

Tanto *Cuadernos de Apoyo* como la *Gaceta Parlamentaria* registran las iniciativas que formalmente dan comienzo al proceso legislativo en la Cámara de Diputados y presentan el resultado obtenido en las distintas etapas por las que tienen que pasar para convertirse en ley tanto dentro como fuera de la Cámara de Diputados (Senado y Ejecutivo). En la Cámara de Diputados hay dos etapas: comisiones y pleno. En comisiones, las iniciativas pueden ser ignoradas, rechazadas o dictaminadas (con cambios o sin cambios). En el pleno, los dictámenes de las comisiones sobre las iniciativas pueden aprobarse (con cambios o sin cambios), rechazarse, o regresarse a comisiones. Las iniciativas no necesariamente llegan al pleno de la misma forma en que fueron presentadas. Ocasionalmente, las comisiones optan por dictaminar las partes de una iniciativa de forma separada. Esto puede ser una fuente de divergencias significativas en la contabilidad de las iniciativas.

El criterio utilizado para este trabajo ha sido contar de atrás para adelante cuando las iniciativas llegan al pleno. En otras palabras, aquellas iniciativas que son sometidas a votación en el pleno se cuentan de forma separada, aunque originalmente pudieran ser parte de una misma iniciativa. En la contabilidad éstas son atribuidas a la fuente de la que originalmente provinieron. Este tipo de complicaciones surgen en iniciativas complejas, como por ejemplo, la miscelánea fiscal. Este grupo de modificaciones a la legislación en materia impositiva, que anualmente acompaña a las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, en ocasiones se dictamina y se envía al pleno de

<sup>6</sup> El Sistema Integral de Información y Documentación está a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

<sup>7</sup> La última actualización de los datos de la *Gaceta Parlamentaria* a la que se tuvo acceso se realizó el 29 de agosto de 2003.

forma separada. Cuando así sucede, se registran como varias iniciativas en vez de una sola, y todas se atribuyen al poder ejecutivo.

Las fuentes utilizadas en este estudio permiten construir una serie de tiempo que abarca 12 años o cuatro legislaturas completas, en dos de ellas se operó bajo condiciones de gobierno unificado y en dos bajo condiciones de gobierno dividido. La homogeneidad de la fuente hace que los datos sean comparables en el tiempo. Los resultados a los que se llegó utilizando *Cuadernos de Apoyo* y *Gaceta Parlamentaria* difieren de los reportados en estudios previos sobre el proceso legislativo (Nava, *et al.*, 2000; Casar, 2001). Las diferencias tienen que ver con el número de iniciativas tanto presentadas y aprobadas en cada legislatura, como en otros indicadores relevantes a este estudio como son la contribución del Ejecutivo a la producción legislativa y la tasa de éxito del presidente.<sup>8</sup> Sin embargo, la ventaja de utilizar *Cuadernos de Apoyo* y *Gaceta Parlamentaria* es que permiten continuar la serie hasta el 2000 e incluir los datos de la segunda legislatura bajo gobiernos divididos.<sup>9</sup>

El cuadro 1 muestra las iniciativas presentadas y procesadas en la Cámara de Diputados durante las dos últimas legislaturas en las cuales el PRI tuvo la mayoría en ambas cámaras del Congreso: la LV Legislatura (1991-1994) y LVI Legislatura (1994-1997). Las cifras se refieren a iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados, es decir, aquellas en las que la Cámara de Diputados fungió como “cámara de origen”.<sup>10</sup> Por esta razón, los datos reportados no corresponden al volumen total de legislación procesada por el Congreso. La razón por la que se omiten las “minutas” del Senado es porque no es posible identificar la fuente original de la iniciativa. Los datos del cuadro 1 también excluyen

<sup>8</sup> Nava, Weldon y Yáñez (2000) obtienen sus datos directamente del *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*. Los resultados que reportan difieren de los que se presentan en este estudio. La reconciliación de las diferencias tendría que hacerse con la lista de iniciativas formulada por Nava, Weldon y Yáñez. Sin embargo, esta lista no se ha puesto a disposición del público. Los datos de Casar (2002) coinciden con los de este estudio cuando se basan en la misma fuente.

<sup>9</sup> Tanto Nava, *et al.*, (2000) como Casar (2001) sólo presentan información completa del proceso legislativo hasta la LVI Legislatura (1994-1997) y sólo reportan información parcial de la LVII legislatura (1997-2000), la primera en operar bajo condiciones de gobierno dividido.

<sup>10</sup> Excluye, por lo tanto, las minutas del Senado, es decir, aquellas iniciativas que el Senado, en calidad de cámara de origen, aprobó y envió a la Cámara de Diputados. En estos casos la Cámara de Diputados opera como “cámara revisora”.

“permisos y condecoraciones”, y sólo toman en cuenta las iniciativas que suponen cambios a la legislación ya sea constitucional o secundaria.

CUADRO 1. EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS CON MAYORÍA DEL PRI (1991-1997) INICIATIVAS DE LEY PRESENTADAS Y APROBADAS<sup>a</sup>

PAN	26	79	4	8
PRD	32	45	2	3
PARM	9	-	1	-
PPS	5	-	0	-
PFCRN	4	-	0	-
PT	-	8	-	3
Independientes	1	12	0	2
Legislaturas Estatales <sup>d</sup>	2	2	1	1
Otros	10	2	8	1
Total	243	251	149	108

Caslon 224 book 8/11 pt Expandir:88%

Altura columna doble .8 cm

Syntax 7pt Expandir:10  
Fuente Syntax de Adob

Fuente: Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. No incluye los permisos, las condecoraciones ni las minutas del Senado.

<sup>b</sup> Equivale a: (Aprobadas por fuente / Total de aprobadas) x 100.

<sup>c</sup> Equivale a: (Aprobadas / Presentadas) x 100.

<sup>d</sup> Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Conviene aclarar que las cifras sobre el proceso legislativo presentadas arriba tratan a cada iniciativa de ley como si tuvieran el mismo valor. Esto desde luego es una simplificación. Las iniciativas son muy diferentes entre sí, tanto en su contenido como en su extensión e importancia. Además, los datos no toman en cuenta posibles modificaciones o enmiendas de las que las iniciativas hayan sido objeto tanto en las comisiones como en el pleno de la Cámara de Diputados. A pesar de estas limitaciones, los datos reflejan variaciones signifi-

cativas en las pautas generales del proceso de producción de cambios legislativos. La hipótesis central de este trabajo es que dichas variaciones reflejan cambios en las condiciones que determinan tanto la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, como en el papel de la presidencia de la República en la formulación de las políticas públicas.

La primera columna muestra el número de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados de acuerdo con la fuente que la propuso. La Constitución mexicana otorga la prerrogativa de presentar iniciativas a los propios legisladores de las cámaras del Congreso, al presidente de la República y las legislaturas de los estados. Las iniciativas de los legisladores están clasificadas de acuerdo con el partido al cual pertenecen. La legislación mexicana permite una gran apertura en la iniciación de leyes. No se requiere el apoyo de ninguna mayoría para que una iniciativa sea turnada a comisiones y pase a la siguiente fase del proceso legislativo. Por esta razón, el número de iniciativas presentadas es poco relevante en términos de la agenda de la Cámara de Diputados. La proporción que las iniciativas aprobadas representan respecto a las presentadas ha venido bajando conforme el número total de iniciativas presentadas se ha incrementado en las últimas legislaturas de 61.3 por ciento para el periodo 1991-1994 al 22.8 por ciento para el periodo 2000-2003 (véase cuadros 1 y 2).<sup>11</sup>

El trabajo legislativo realmente empieza en comisiones, que es donde se decide el destino de una iniciativa. Las que realmente fijan la agenda de las cámaras del congreso son las comisiones de dictamen, pues lo que se debate y vota en el pleno son sus dictámenes. La gran mayoría de las iniciativas mueren en comisiones, pues basta con ignorarlas para que esto suceda. La última columna muestra la "tasa de éxito", que no es otra que la probabilidad de que una iniciativa haya sido dictaminada en comisiones y aprobada en el pleno. Como puede verse, si la iniciativa fue presentada por el Ejecutivo, la probabilidad de que fuera aprobada llegaba casi a 100 por ciento. Ello sugiere que el presidente tenía la certeza de que si enviaba una iniciativa a la Cámara de Diputados, se convertiría en ley. Sin embargo, hay que

---

<sup>11</sup> Nava, *et al.* (2000) reportan una tasa de éxito del 62 por ciento para la LV Legislatura (1991-1994).

interpretar este indicador con cautela, pues una alta tasa de éxito del presidente no necesariamente significa dominio del Ejecutivo sobre la legislatura. También puede estar indicado que el presidente anticipaba las reacciones en el Congreso y sólo presentaba aquellas iniciativas que sabía que podían contar con el respaldo de una mayoría. Por otro lado, puede estar indicando un alto grado de delegación del trabajo legislativo a las dependencias del Ejecutivo.

Sin embargo, el cuadro 1 muestra variaciones interesantes en la tasa de éxito por fuente que refuerzan la idea del dominio del Ejecutivo sobre el Congreso. La tasa de éxito de los legisladores del PRI, aun siendo más alta que la de los otros partidos, era notablemente menor que la del Ejecutivo. Ello parece confirmar la idea del liderazgo presidencial sobre su propio partido. En el caso de los legisladores de los partidos de oposición, la tasa de éxito no parece ser un buen indicador. El PAN experimenta una caída sensible en su tasa de éxito que lo único que refleja es el crecimiento en el volumen de legislación iniciada de una legislatura a otra. En el caso de los otros partidos de oposición, el número de iniciativas presentadas y aprobadas es tan bajo que cualquier cambio genera variaciones muy grandes en la tasa de éxito, aunque en términos absolutos no pase gran cosa.<sup>12</sup>

La columna que refleja con mayor contundencia el equilibrio de poderes que prevalecía cuando el PRI tenía la mayoría en el Congreso es la que presenta la contribución porcentual de cada fuente al volumen de legislación producido. Como puede apreciarse en el cuadro 1, la legislación propuesta por el Ejecutivo representó entre 81.9 y 76.9 por ciento del total de iniciativas aprobadas durante las dos legislaturas.<sup>13</sup> La contribución del Ejecutivo al volumen de legislación producida superaba por mucho a la de los legisladores de todos los partidos políticos representados en el Congreso. Los diputados eran

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, con una sola iniciativa aprobada, la tasa de éxito del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) fue de 11.1 por ciento.

<sup>13</sup> Nava, Weldon y Yáñez (2000) reportan datos ligeramente más bajos en la contribución del Ejecutivo al volumen de legislación aprobada, 68 y 76 por ciento para las legislaturas LV y LVI. Sin embargo, la tendencia coincide con la variación en el tiempo registrada en este estudio.

la principal fuente de las iniciativas que llegaban a comisiones, pero a la hora de hacer los dictámenes para enviarlos al pleno, las iniciativas del Ejecutivo eran las que realmente importaban.

En conjunto con la tasa de éxito, la contribución a la producción legislativa muestra que durante el periodo en el que el PRI controlaba la presidencia y la mayoría en las cámaras del Congreso, los cambios en las políticas públicas se diseñaban en las oficinas del Ejecutivo. La Cámara de Diputados se dedicaba la mayor parte del tiempo a revisar y aprobar las iniciativas que el presidente presentaba. Los funcionarios del ejecutivo contaban con la certeza casi completa de que sus iniciativas serían aprobadas con el respaldo de la mayoría del PRI. En otras palabras, las cifras muestran que el presidente de la República era al mismo tiempo el jefe del ejecutivo y el jefe del legislativo.

¿Cómo ha afectado el fenómeno de gobierno dividido el comportamiento de estos indicadores? En la siguiente página, el cuadro 2 muestra que el impacto ha sido significativo. En primer lugar, llama la atención el aumento sustancial de las iniciativas presentadas por los legisladores de los tres principales partidos; el PAN y el PRD entre 1997 y 2000, y el PRI después de perder la presidencia en el 2000. El volumen de legislación iniciada por el Ejecutivo cae sensiblemente a partir de 1997, cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y, aunque se ha recuperado un poco durante los tres primeros años de la administración del presidente Fox, no ha regresado a los niveles anteriores a 1997.

La explicación probable es que el Ejecutivo adecuó su comportamiento al nuevo equilibrio de poderes. Anticipando que la probabilidad de que sus iniciativas fueran dictaminadas en comisiones y aprobadas en el pleno había disminuido, el presidente Zedillo redujo significativamente su agenda legislativa. Durante la segunda mitad de su administración, el número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo se redujo de 83 a 32. Esto le permitió a Zedillo mantener una tasa de éxito de 87.5 por ciento, comparable a la que consiguió cuando el PRI tenía la mayoría. La agenda legislativa del Ejecutivo se incrementó con la llegada de Vicente Fox a la presidencia. El número total de iniciativas presentadas llegó a 61 al final de la LVIII Legislatura (2000-2003). La tasa de éxito del presidente Fox ha sido la más baja en el periodo

CUADRO 2. EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
BAJO GOBIERNOS DIVIDIDOS (1997-2003)<sup>a</sup>

Fuente	Presentadas		Aprobadas		Contribución <sup>b</sup>		Tasa de éxito <sup>c</sup>	
	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03
Ejecutivo	32	61	28	50	20.4	18.2	87.5	82.0
PRI	86	306	15	54	10.9	19.6	17.4	17.6
PAN	168	265	31	65	22.6	23.6	18.5	24.5
PRD	157	294	20	45	14.6	16.4	12.7	15.3
PT	23	41	7	6	5.1	2.2	30.4	14.6
PVEM	44	74	8	14	5.8	5.1	18.2	18.9
Legislaturas Estatales <sup>d</sup>	25	86	1	15	0.7	5.5	4	17.4
Independientes	10	11	2	1	1.5	0.4	20	9.1
PAS	-	13	-	0	-	0.0	-	0.0
PSN	-	8	-	0	-	0.0	-	0.0
CDPPN	-	6	-	0	-	0.0	-	0.0
Conjuntas	-	42	-	25	-	9.1	-	59.2
Otros	61	-	25	-	18.3	-	40.9	-
Total	606	1207	137	275	100	100	22.6	22.8

Fuentes: Sistema Integral de Información y documentación de la Cámara de Diputados para el periodo 1997-200 y la Gaceta Parlamentaria (<http://gaceta.cddhcu.org.mx>) para el periodo 2000-2003.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. No incluye los permisos, las condecoraciones ni las minutas del Senado.

<sup>b</sup> Equivale a: (Aprobadas por fuente/Total de aprobadas) x 100.

<sup>c</sup> Equivale a: (Aprobadas/Presentadas) x 100.

<sup>d</sup> Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

de estudio, pero aún así se mantiene en niveles considerablemente altos (82.3 por ciento).

El indicador más importante que captura el impacto del fenómeno de gobierno dividido en el equilibrio constitucional de poderes es la contribución de cada fuente a la producción legislativa total de la Cámara de Diputados. En las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo la mayoría, el Ejecutivo fue responsable del 81.9 y 76.9 por ciento respectivamente del volumen total de la legislación aprobada por la Cámara. Al perder la mayoría el PRI, la contribución del Ejecutivo bajó al 20.4 por ciento. Durante los tres primeros años de la

administración del presidente Fox, la legislación iniciada por el Ejecutivo representa el 18.2 por ciento del total de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados. Claramente, este indicador muestra un cambio sustancial en el equilibrio de poderes. El presidente deja de ser al mismo tiempo jefe del Ejecutivo y jefe del legislativo. La contribución de los partidos de oposición a la producción legislativa empieza a ser cuantitativamente más importante que la del presidente y su partido. De hecho, los principales iniciadores de la legislación aprobada entre 1997 y 2003 han sido los partidos de oposición.

Otro aspecto interesante es que el advenimiento del gobierno dividido no se tradujo en una disminución en el volumen de producción legislativa. La supuesta relación entre gobierno dividido y parálisis legislativa no se corrobora con los datos de las iniciativas presentadas y procesadas por la Cámara de Diputados. Por el contrario, durante las dos primeras legislaturas en las que el partido del presidente no ha tenido la mayoría en el Congreso, el volumen total de legislación producida por la Cámara de Diputados ha aumentado. En las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo mayoría, el número total de iniciativas aprobadas fue 104 y 98 respectivamente. Con el advenimiento del gobierno dividido, el volumen total de legislación producida aumenta a 137 para el periodo 1997-2000 y 275 para el periodo 2000-2003.

La información disponible no permite determinar si el incremento en el número de iniciativas aprobadas se debe a la aprobación de cambios legislativos de baja importancia. De hecho, tampoco se sabe si los cambios legislativos aprobados durante el periodo de gobiernos unificados fueron en su mayoría importantes. Lo que sí puede afirmarse es que el gobierno dividido se asocia con una menor contribución del Ejecutivo a la producción legislativa tanto en términos absolutos como en términos relativos. La razón por la que esta disminución no se tradujo en una caída en el número de total de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados es porque, al mismo tiempo, se produjo un fuerte aumento en la aprobación de cambios legislativos propuestos por los grupos parlamentarios de los partidos políticos.

Llama la atención en particular la forma en que el PAN se convierte en la principal fuente de cambios legislativos ligeramente arriba del propio Ejecutivo.



Este fenómeno tiene lugar desde 1997 cuando el PRI tenía no sólo la presidencia de la República sino también la mayoría en el Senado. Pero el crecimiento en la contribución al volumen de legislación aprobada tanto en términos absolutos como relativos no se reduce al PAN. La contribución del PRI a la producción legislativa ha sido mayor como partido de oposición que cuando tenía la mayoría en el Congreso. La influencia del PRD en el proceso legislativo también creció a partir de 1997. En general, con el fenómeno de gobierno dividido, las fuentes relevantes de cambio legislativo se multiplicaron.

El fenómeno de gobiernos divididos supone que la aprobación de cambios legislativos sólo puede ocurrir si se forman mayorías multipartidarias para respaldarlos. El tamaño de estas mayorías es un indicador del grado de consenso en la legislación aprobada. Aunque sólo contamos con datos a partir de 1998, de forma que no podemos hacer comparaciones con gobiernos unificados, podemos averiguar si la legislación aprobada en gobiernos divididos es esencialmente legislación consensual. La gráfica 1 muestra el tamaño de las coaliciones medido por el número de partidos y el número de iniciativas que se aprobaron de 1998 al 2000 en la Cámara de Diputados.<sup>14</sup> El número máximo de partidos es cinco y el mínimo uno, pues bastaba la abstención de una docena de legisladores para que el PRI obtuviera la mayoría.

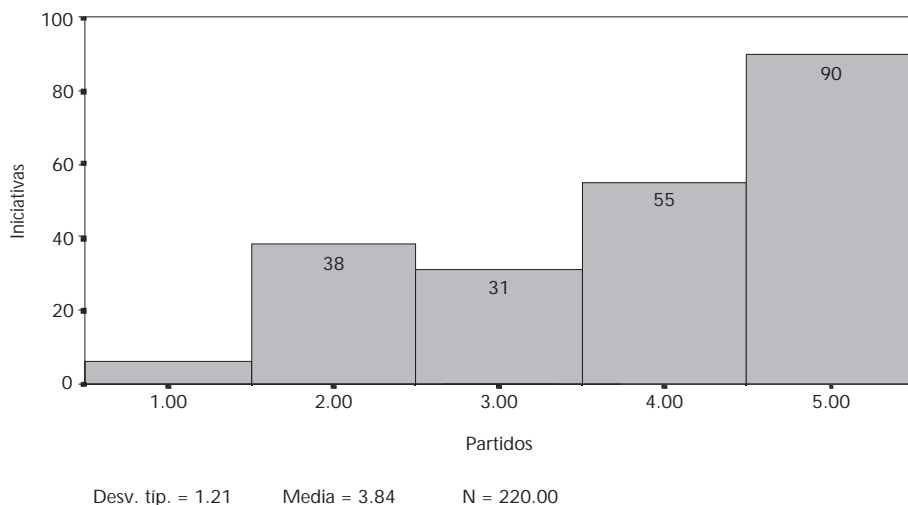
Los datos muestran que el tamaño de las coaliciones que aprobaron legislación en la Cámara de Diputados varió significativamente. La moda fue el consenso y la media igual a 3.8 partidos. Ello significa que a pesar de que una proporción importante de legislación se aprobó por consenso total de todos los partidos, en promedio siempre hubo un partido que votó en contra. Es importante destacar que al menos 20 por ciento de las iniciativas aprobadas fueron respaldadas por coaliciones mínimas de sólo dos partidos.

Otra forma de medir el tamaño de las coaliciones es por la diferencia entre aquellos diputados que votaron a favor respecto a aquellos que votaron en con-

---

<sup>14</sup> Para calcular el número de partidos respaldando un cambio legislativo se usó como criterio la mayoría de los legisladores de un partido. Si la mayoría votó a favor, se consideró que dicho partido formó parte de la coalición que aprobó la iniciativa. La fuente de los datos son las votaciones por lista nominal publicadas en la Gaceta de la Cámara de Diputados a partir de marzo de 1998 (<http://gaceta.cddhcu.gob.mx>).

GRÁFICA 1. TAMAÑO DE LAS COALICIONES LEGISLATIVAS (1998-2000)  
NÚMERO DE PARTIDOS QUE VOTARON A FAVOR



tra. La gráfica 2 muestra el índice de Rice para toda la Cámara de Diputados.<sup>15</sup> Cuando el índice se aproxima al valor de cero, quiere decir que la Cámara se divide en una votación muy cerrada con 50 por ciento votando en una dirección y otro 50 por ciento en la dirección contraria. Cuando el índice asume el valor de 100 significa que todos los diputados votan en la misma dirección.<sup>16</sup>

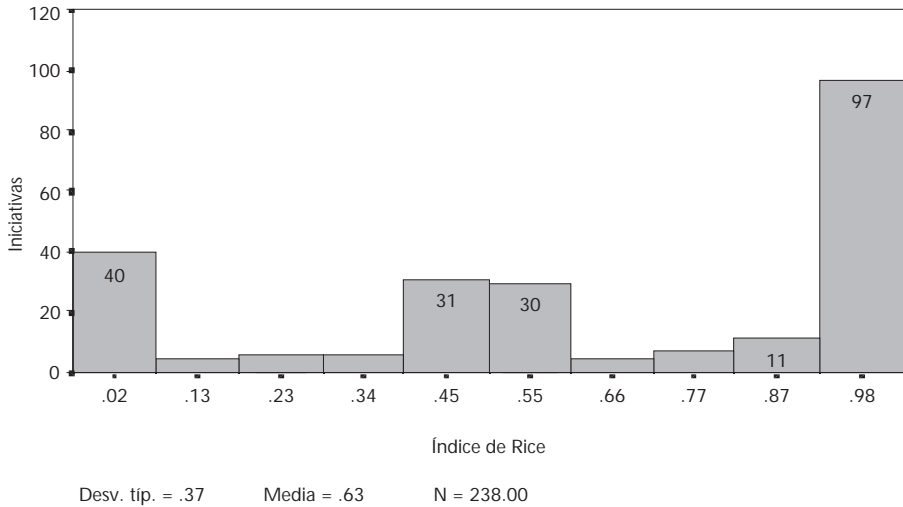
La gráfica 2 muestra también una notable dispersión en el tamaño de las coaliciones. La moda sigue siendo el consenso. Alrededor de 40 por ciento de las iniciativas fueron aprobadas con el respaldo de la totalidad de diputados que votaron. Sin embargo, el índice de Rice medio para las votaciones fue de 63 por ciento, lo cual significa que en promedio un tercio de los diputados votó

<sup>15</sup> El número de casos (N) es mayor en la gráfica 2 porque se incluyen las votaciones sobre iniciativas derrotadas en el pleno.

<sup>16</sup> El índice de Rice se calculó de la siguiente manera:  $[(\text{votos a favor} - \text{votos en contra}) / \text{votos totales}]$ . Las abstenciones e inasistencias no se tomaron en cuenta

en sentido contrario a la mayoría. Asimismo, un porcentaje cercano a 20 por ciento de las iniciativas se aprobó con una diferencia de votos de menos de 5 por ciento.

GRÁFICA 2. TAMAÑO DE LAS COALICIONES LEGISLATIVAS (1998-2000)  
ÍNDICE DE RICE PARA TODA LA CÁMARA DE DIPUTADOS



### UN NUEVO MODELO DE RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

El análisis de las iniciativas presentadas y procesadas en la Cámara de Diputados permite concluir que el gobierno dividido ha transformado el proceso de formulación de políticas públicas. Las nuevas pautas del proceso legislativo son básicamente dos: un papel limitado del presidente de la República como iniciador de legislación y la dispersión de las fuentes relevantes del cambio legislativo entre los partidos representados en el Congreso. Estas nuevas pautas, sin embargo, requieren una explicación. ¿Bajo qué condiciones se forman las coaliciones mul-

tipartidarias que hacen posible el cambio? ¿Cuál es la capacidad del Ejecutivo de incidir en el resultado final del proceso legislativo bajo gobiernos divididos? El análisis de la interacción estratégica entre el presidente y un Congreso en donde ningún partido tiene la mayoría muestra que el papel dominante en la definición del cambio legislativo ha pasado al partido que ocupa la posición mediana del Congreso. El Ejecutivo y su partido pueden influir en el resultado final utilizando la amenaza del veto, pero sólo de forma limitada.

Para explicar la interacción estratégica entre el presidente y el Congreso es necesario un modelo que tome en cuenta dos elementos: las preferencias de los actores y las instituciones que regulan la toma de decisiones. Tanto los actores institucionales que intervienen en la formación de cambios legislativos como las reglas bajo las cuales interactúan están definidos en la Constitución. Los poderes que la Constitución le otorga al Congreso y al presidente de la República permiten caracterizar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en México como un "juego" secuencial entre un "proponente" y un "elector". Tal como aparece en la figura 1, en este juego el proponente es el Congreso y tiene la prerrogativa de mover primero.<sup>17</sup> El elector es el presidente y mueve después.

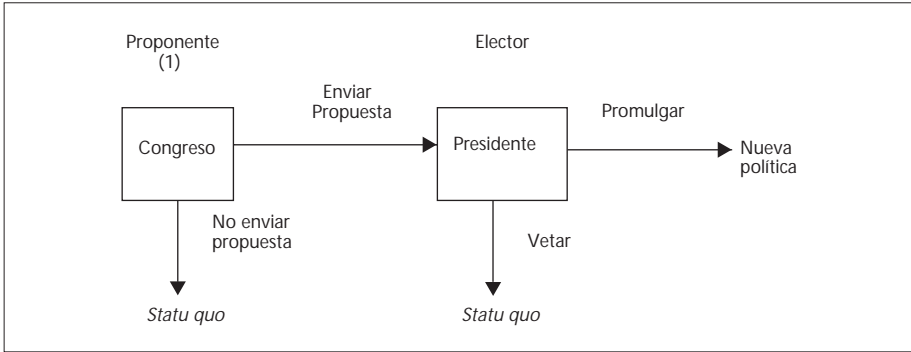
El proponente es un actor colectivo formado por los grupos parlamentarios de los partidos políticos, entre los cuales se encuentra el partido del presidente. De acuerdo con la Constitución, el elector tiene un poder de veto sobre iniciativas aprobadas por el proponente. Cada vez que el proponente presenta una iniciativa, puede elegir entre vetarla o promulgarla. El proponente (el Congreso) tiene poderes completos para fijar la agenda. El poder de fijar la agenda comprende dos aspectos: 1) el poder de abrir y cerrar la puerta, lo cual significa que es el único que puede presentarle propuestas al elector;<sup>18</sup> 2) el

---

<sup>18</sup> Esto quiere decir también que el presidente no puede presentar propuestas a sí mismo. Tiene que esperar a que el Congreso tome la iniciativa y "abra la puerta".

<sup>17</sup> El modelo del proponente y el elector se basa en el trabajo de Stephen Matthews (1989) y en posteriores aplicaciones del análisis "espacial" al proceso legislativo y las negociaciones del veto presidencial en EU de Keith Krehbiel (1998) y Charles Cameron (2000). El modelo original del fijador de la agenda se lo debemos a Romer y Rosenthal (1978). Para una aplicación a sistemas presidenciales de América Latina véase Magar (2001).

FIGURA 1. REPRESENTACIÓN DE LA RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO



elector no tiene la posibilidad de hacer enmiendas a las propuestas del proponente (Shepsle y Bonchek, 1998). Este segundo aspecto del poder de fijar la agenda supone que cuando el proponente hace una oferta al elector, ésta toma la forma de “lo tomas o lo dejas”.

Las instituciones que regulan las relaciones entre el Congreso y el presidente son sólo una parte del modelo. Para explicar la relación estratégica necesitamos incorporar las preferencias. Una forma de representar preferencias es mediante modelos “espaciales”. Estos modelos permiten ubicar preferencias en uno o varios espacios de política continuos, también llamados dimensiones de política.<sup>19</sup> Las dimensiones de política en las que se pueden ubicar las preferencias pueden ser múltiples, pero usualmente una o dos suelen ser las relevantes. De hecho, para simplificar el análisis limitaremos el espacio de política a una sola dimensión, que puede ser la dimensión ideológica tradicional izquierda-derecha.

Se asume que cada actor tiene una función espacial de preferencias, lo cual significa que “la satisfacción es mayor entre más cerca esté la propuesta del punto ideal del actor” (Hinich y Munger, 1997, p. 27). Un supuesto adicional es

<sup>19</sup> Se les conoce también como modelos euclidianos, pues a diferencia de los modelos cartesianos no existen coordenadas, sólo distancias entre puntos (Hinich y Munger, 1997).

que las funciones de preferencias son simétricas, con lo cual las desviaciones de la misma magnitud en direcciones opuestas respecto a la política ideal de un actor producen una disminución igual en su nivel de bienestar.

#### EL CONGRESO PROPONE

Dada la existencia de funciones espaciales de preferencias en una sola dimensión de política, podemos inferir distintos resultados de equilibrio dependiendo de las instituciones que regulen la toma de decisiones. Si el proponente es un actor colectivo que toma decisiones mediante la regla de la mayoría podemos asumir que regularmente prevalecerá el punto ideal del "partido mediano".<sup>20</sup> La posición mediana tiene dos propiedades que la hacen muy importante en procesos de toma de decisión por mayoría. En primer lugar, estar en la posición mediana significa que no se puede formar una mayoría entre los actores (partidos) que se encuentran a la izquierda o a la derecha. En segundo lugar, la propuesta del partido que se encuentra en la posición mediana derrota (o al menos tiene garantizado el empate) a cualquier otra propuesta, incluyendo el *statu quo*, en comparaciones binarias, es decir, votaciones en las que compiten sólo dos alternativas. De hecho, si el número total de votantes es non, el punto ideal del partido localizado en la posición mediana siempre tendrá más votos que cualquier otra propuesta en comparaciones binarias.<sup>21</sup>

El teorema del votante mediano permite concluir que las decisiones del Congreso tenderán a convergir en torno a la propuesta del partido mediano. De hecho, si no existiera el presidente en el modelo, el resultado del proceso de formulación de políticas sería de manera regular la propuesta del partido mediano, independientemente de la localización del *statu quo*. La única condición necesaria para el cambio sería que el punto ideal del partido mediano fuera

---

<sup>20</sup> Se asume que los partidos son actores unitarios que poseen un solo punto ideal.

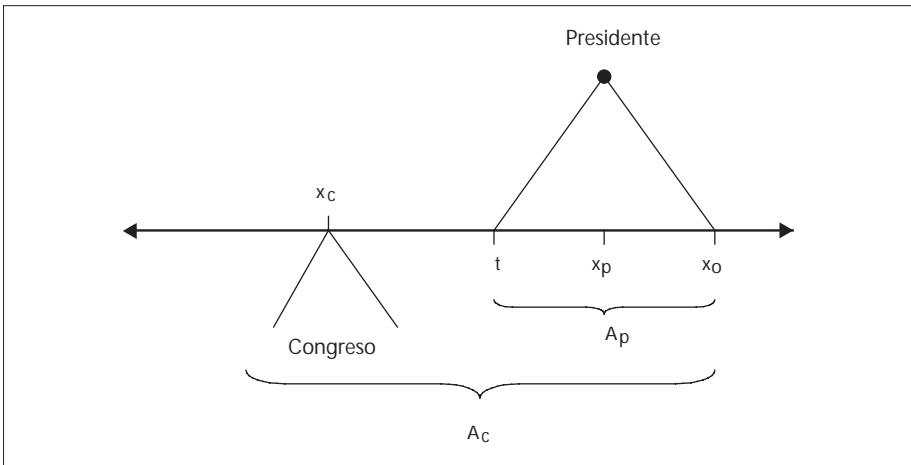
<sup>21</sup> La posición mediana vence a todas las propuestas individualmente en un torneo del tipo "todos contra todos". A esta alternativa se le conoce en la teoría de la elección social como el ganador Condorcet. Para una demostración del teorema del votante mediano, véase Hinich y Munger (1997).

diferente al *statu quo*. Sin embargo, como el modelo constitucional lo establece, el Congreso propone y el presidente dispone.

NEGOCIANDO CON EL PRESIDENTE

La figura 2 representa las funciones del Congreso y el presidente en un solo espacio de política. El presidente ( $x_p$ ) se encuentra a la derecha del Congreso ( $x_c$ ) y el *statu quo* ( $x_o$ ) se encuentra a la derecha del presidente. Dada la ubicación del presidente y de  $x_o$ , ¿qué es lo que le conviene hacer al Congreso? ¿Cuál sería su comportamiento óptimo? El Congreso puede mantener las puertas cerradas, con lo cual prevalece  $x_o$ , o presentar alguna propuesta de cambio. De ser este último caso, ¿cuál es la propuesta que le conviene llevar ante el presidente?

FIGURA 2. REPRESENTACIÓN DE PREFERENCIAS CON UN MODELO ESPACIAL



Fuente: Cameron (2000)

Para responder a estas preguntas, el Congreso debe tomar en cuenta el “conjunto preferido” del presidente ( $A_p$ ), es decir, aquel grupo de propuestas que el presidente prefiere sobre  $x_o$ . Si la propuesta del Congreso no forma parte de  $A_p$ , entonces el presidente la vetará. El conjunto preferido sobre  $x_o$  del presidente está formado por el intervalo  $[t, x_o]$ , donde  $t$  representa el equivalente de utilidad de  $x_o$ . Es decir,  $t$  es la política que le brindaría al presidente el mismo nivel de satisfacción que le ofrece el *statu quo*.<sup>22</sup>

La figura 3 muestra los tres tipos de posiciones que el presidente puede adoptar en la interacción estratégica con el Congreso. Las variables clave son la ubicación del punto de indiferencia del presidente respecto al *statu quo*, es decir, de  $t$ . Dada la importancia de  $t$  en las negociaciones entre el Congreso y el presidente, Cameron (2000) lo denomina el “tipo presidencial”. El tipo presidencial no es una posición permanente del Ejecutivo, sino la estrategia dominante dada la ubicación de  $x_o$  y  $x_c$ . Si  $t < x_c$ , como en la figura 3a, entonces el presidente está dispuesto a aprobar el punto ideal del Congreso. En este caso el presidente adoptará una posición *condescendiente* ante lo que el Congreso le envíe.

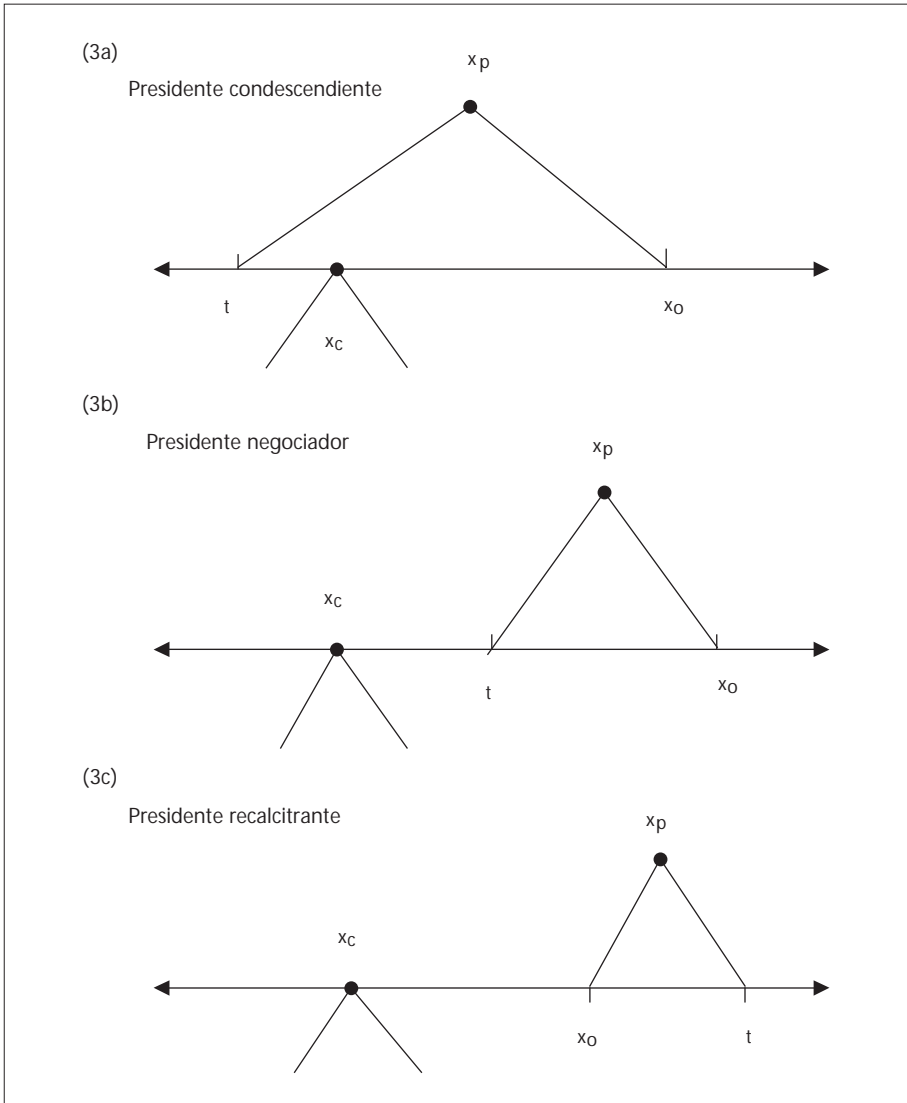
En cambio, si  $x_c < t < x_o$ , como en la figura 3b, entonces el Congreso sacrificará su propia propuesta y presentará una cercana a  $t$ . La ubicación de  $t$  entre  $x_c$  y  $x_o$  da lugar a una presidencia *negociadora*, que no aceptará la propuesta del Congreso pero que está dispuesta a negociar un resultado intermedio. Si  $x_c < x_o < t$ , como en la figura 3c, entonces no hay posibilidad de que el Congreso y el presidente lleguen a un acuerdo. En este caso, nos encontramos ante una presidencia *recalcitrante*. El Congreso se abstendrá de formular una propuesta anticipando el veto presidencial.

El modelo predice tres resultados de equilibrio que dependen del “tipo” de presidencia. Como puede apreciarse en la figura 3, una presidencia de tipo *condescendiente* garantiza convergencia total en torno a la propuesta del partido mediano en el Congreso ( $x_c$ ). Asimismo, una presidencia *negociadora* da lugar a una convergencia parcial o limitada hacia el partido mediano. Finalmente, una presidencia de tipo *recalcitrante* redundará en parálisis o empate; prevalece

<sup>22</sup> Esto es dado que la función de preferencia del presidente es simétrica,  $t = x_p - (x_o - x_p)$ . Donde  $x_p$  es igual a la política ideal del presidente.



FIGURA 3. TRES CASOS DEL MODELO BÁSICO



Fuente: Cameron (2000)

$x_0$ , a pesar de que en el Congreso existe una mayoría apoyando una política distinta ( $x_0$ ). La parálisis tiene aquí un significado especial. Se trata de una situación en la que, a pesar de que existe una mayoría en el Congreso a favor del cambio, el *statu quo* permanece (Krehbiel, 1998).

#### LA RELACIÓN ENTRE LA EVIDENCIA Y EL MODELO

El modelo de formulación de políticas desarrollado anteriormente ayuda a explicar varias de las pautas observadas en el proceso legislativo en México a partir de 1997. En primer lugar muestra que la parálisis no es el resultado regular de las negociaciones legislativas bajo gobiernos divididos. El cambio en las políticas públicas se produce cuando el partido mediano en el Congreso y el partido del presidente se enfrentan ante ganancias potenciales que pueden capturar si cooperan para modificar el *statu quo*. El hecho de que el volumen de legislación total aprobado por la Cámara de Diputados no haya disminuido sustancialmente a partir de la aparición del gobierno dividido confirma que las condiciones propicias para producir cambios se reúnen con la misma frecuencia que bajo gobiernos unificados.

Sin embargo, el modelo sugiere que hay diferencias sustanciales entre gobiernos divididos y gobiernos unificados. Bajo gobiernos unificados, el presidente y su partido tienen la capacidad de dirigir el cambio. Bajo gobiernos divididos sólo pueden influir en el cambio de manera limitada. El presidente y su partido pueden utilizar su poder de veto para inhibir el cambio, cuando mantener el *statu quo* sea preferible a cualquier oferta que el Congreso pudiera realizar, o para negociar el cambio, cuando existe la posibilidad de acordar un “compromiso” con el Congreso. Pero también puede dejar que el Congreso siga su camino cuando cualquier modificación del *statu quo* representa una ganancia para el presidente.

Estas pautas de comportamiento estratégico explican las variaciones observadas en el proceso legislativo a partir de la aparición del fenómeno de gobiernos divididos. Dado que el poder de proponer pasa decididamente del Ejecutivo al Congreso, es natural un menor activismo legislativo del presidente. Al mismo tiempo, el centro de gravedad en el Congreso se desplaza del partido del presi-

dente al partido ubicado en posición mediana ( $x_m$ ). Pero la identidad del partido mediano puede cambiar de acuerdo con el asunto a tratar. Por ello observamos que, bajo gobiernos divididos, las fuentes de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados se multiplican. De hecho, el partido que contribuye más a la producción legislativa es en realidad el partido que se ubica de manera más frecuente en la posición mediana. Tal es el caso del PAN en la LVII Legislatura (1997-2000).

Las variaciones observadas en el tamaño de las coaliciones que aprueban los cambios legislativos tienen también una explicación dentro del modelo. El modelo predice convergencia de todos los partidos en torno a  $x_m$ . Por ello, con mayor frecuencia los cambios se aprueban por consenso. Sin embargo, hay diversos factores que limitan el consenso en torno a la posición centrista.

Las variaciones observadas en el tamaño de las coaliciones que aprueban los cambios legislativos tienen también una explicación dentro del modelo. La convergencia en torno al partido mediano es resultado del comportamiento estratégico de los actores. Esto significa que los partidos están dispuestos a sacrificar sus primeras opciones a cambio de evitar que la nueva política se ubique aún más lejos respecto a sus puntos ideales. Sin embargo, cuando un partido ve que su propuesta es más parecida al *statu quo* que a la propuesta del partido mediano, optará por votar a favor del *statu quo*. Por ello, en cuanto más cerca esté el *statu quo* de la propuesta del partido mediano, menor será el tamaño de las coaliciones si en el pleno se vota la propuesta del partido mediano contra el *statu quo*.<sup>23</sup> Entre más extrema sea la ubicación del *statu quo* en el espacio de política, mayor será la convergencia hacia la propuesta del partido mediano entre todos los demás partidos.

## CONCLUSIONES

En el orden constitucional mexicano, el presidente es más un guardián de la estabilidad que un promotor del cambio. De hecho, los instrumentos constitucio-

---

<sup>23</sup> Recuérdese que en el pleno sólo se puede votar a favor o en contra del dictamen de comisiones. Si asumimos que el dictamen de comisiones equivale a la propuesta del partido mediano, entonces el pleno de las cámaras decide entre dos opciones: la propuesta y el *statu quo*. Votar en contra es votar por el *statu quo*.

nales de la presidencia para conseguir el cambio son bastante limitados. Sus poderes son esencialmente negativos. La fuente del cambio, de acuerdo con la Constitución, está en el Congreso. Sin embargo, por mucho tiempo, mientras el PRI mantuvo su hegemonía, la fuente del cambio se trasladó al Ejecutivo. El presidente de la República era el iniciador de casi la totalidad de la legislación aprobada por el Congreso. Ésta fue una práctica metaconstitucional que surgió gracias al sistema de partido hegemónico. Pero junto con la llegada del gobierno dividido, la práctica ha desaparecido. El presidencialismo mexicano fue víctima de la dispersión del poder que produjo la transición a la democracia en México.

La desaparición del presidencialismo no ha reducido la incidencia del cambio en México. Más bien, lo que la información disponible sobre iniciativas presentadas y procesadas muestra es que, con el advenimiento del gobierno dividido, el Ejecutivo perdió el control que tenía en el pasado sobre el proceso legislativo y que las fuentes relevantes del cambio se han multiplicado. La contribución del Ejecutivo al volumen de legislación producida ha disminuido sustancialmente. Al mismo tiempo, los grupos parlamentarios de los partidos representados en el Congreso se han convertido en los principales legisladores. Un aspecto notable de la formulación de políticas públicas bajo gobiernos divididos es que los partidos de oposición son responsables de la mayoría de las iniciativas que se convierten en nueva legislación.

Las pautas del proceso legislativo que caracterizan al proceso legislativo bajo gobierno dividido reflejan la interacción estratégica entre un Congreso donde ningún partido tiene la mayoría y el presidente de la República. Para entender el resultado de la interacción estratégica entre el Congreso y el Ejecutivo conviene descomponer el proceso en dos partes. En primer lugar, necesitamos saber cómo se toman decisiones al interior del Congreso. Este artículo sugiere que, dado que el Congreso es un órgano colectivo que toma decisiones por mayoría, la toma de decisiones a su interior puede modelarse a partir del teorema del votante mediano. Las iniciativas triunfadoras tenderán a converger en torno al "partido mediano".

En segundo lugar, dado que la Constitución otorga al Ejecutivo un poder de veto sobre las propuestas del Congreso, es necesario saber cómo negocian el

presidente y el Congreso. Este artículo argumenta que esta interacción estratégica responde a un modelo sencillo de acuerdo con el cual el Congreso propone y el presidente dispone. Como proponente, el Congreso fuerza al Ejecutivo a “lo tomas o lo dejas” cada vez que aprueba una iniciativa. Al poner las dos partes juntas, tenemos un sistema moviendo las políticas de posiciones más o menos extremas a posiciones centristas cada vez que se produce un cambio legislativo. En este proceso, el presidente y su partido no son sólo espectadores. Moldean el contenido del cambio limitando la convergencia total hacia la posición del partido mediano y protegiendo el *statu quo* cuando está en su interés mantenerlo.

Las democracias presidenciales como la mexicana han sido criticadas por su propensión a la parálisis, especialmente cuando operan bajo la modalidad de gobiernos divididos. Las dificultades que tanto el presidente Zedillo como el presidente Fox, los dos primeros en carecer de mayorías en la legislatura, han enfrentado para hacer avanzar sus iniciativas parecen confirmar la existencia de la propensión a la parálisis. Sin embargo, de acuerdo con el análisis desarrollado en este artículo, no queda claro que se trate necesariamente de casos de parálisis. La condición mínima para el cambio en una democracia es la existencia de una mayoría en la legislatura respaldando la nueva localización del *statu quo*. Por esta razón, es incorrecto hablar de parálisis cuando el Congreso no aprueba los cambios propuestos ya sea por el presidente de la República o por cualquier otra fuente. La razón por la que el *statu quo* no se mueve es porque todos anticipan que derrotará a cualquier propuesta en la votación.

A decir verdad, la democracia presidencial mexicana exige más que “la condición mínima” para el cambio. No es suficiente que haya una mayoría en el Congreso, es necesaria también la aprobación del presidente. Si el presidente no da su visto bueno, se necesita el voto de dos terceras partes del Congreso para conseguir el mismo cambio. Gracias al veto presidencial, el Ejecutivo y una minoría de un tercio más uno en alguna de las cámaras pueden detener a la mayoría. En otras palabras, el veto presidencial representa una especie de “subsidio” al *statu quo*. Este subsidio al *statu quo* tiene su razón de ser en la

búsqueda de una mayor estabilidad en la legislación y las políticas públicas. El veto presidencial busca reducir la incidencia del cambio limitando el poder de las mayorías en el Congreso.

Con la información disponible, no es posible medir la parálisis, pues no sabemos cuántas iniciativas han dejado de aprobarse en el Congreso anticipando que no resistirían la prueba del veto presidencial. Sin embargo, podemos contar los cambios legislativos, identificar sus fuentes y medir el tamaño de las coaliciones. Estos datos indican claramente que la incidencia del cambio no ha disminuido, que sus fuentes se han diversificado y que no necesariamente tiene que haber un consenso para que se produzcan.

Sin embargo, los datos también sugieren que la discusión debe empezar a moverse más allá de la simple disyuntiva entre el cambio y la parálisis. No es la capacidad de generar cambios en sí misma la clave para la supervivencia de las democracias. La estabilidad en las políticas gubernamentales es también un aspecto importante para su éxito. El éxito de las políticas públicas por su parte, contribuye a la estabilidad política. La dirección del cambio es otro aspecto importante a considerar. Necesitamos ligar la discusión del cambio a la de los indicadores sociales que se asocian con una mayor estabilidad de las democracias (crecimiento económico, estabilidad de precios, etc.). Finalmente tenemos el asunto de la velocidad del cambio. A menudo se asume que la mejor forma en que las democracias pueden hacer frente a los problemas de política es mediante reformas integrales. Sin embargo, la aproximación mediante cambios incrementales parece ser no sólo un enfoque más realista sino también el menos riesgoso y el más efectivo a largo plazo. **Pe**

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Black, Duncan (1987), *The Theory of Committees and Elections*, Boston, Kluwer Academic.
- Cameron, Charles (2000), *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Presidential Power*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Carey, John y Matthew S. Shugart (1998) (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Carpizo McGregor, Jorge (1977), *El presidencialismo en México*, México, Siglo XXI.
- Casar, María Amparo (2001), "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1996), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y gobierno*, vol. 2, núm. 2, pp. 61-92.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz.
- Duverger, Maurice (1970), *Instituciones políticas y derecho electoral*, traducción de Isidoro Molas, Barcelona, Ariel.
- González Casanova, Pablo (1967), *La democracia en México*, México, Era.
- Gutiérrez, Jerónimo, et al. (2001), *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Haggard, Stephan y Matthew D. McCubbins (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hinich, Melvin J. y Michael C. Munger (1997), *Analytical Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Keneth, Shepsle y Mark Bonchuck (1997), *Analyzing Politics. Rationality and Institutions*, Nueva York, WW Norton.
- Khrebiel, Keith (1998), *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Law Making*, Chicago, Chicago University Press.
- Linz, Juan (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, pp. 51-69.
- (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy; Does It Make a Difference?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela, (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Lujambio, Alonso y Horacio Vives Siegl (2000), *El poder compartido: un*

*ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.

Magar, Eric (2001), *Bully Pulpits: Posturing, Bargaining, and Polarization in the Legislative Process of the Americas*, tesis de doctorado, Universidad de California, San Diego.

Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: the Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, pp. 198-228.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America; Rethinking the Terms of the Debate", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Matthews Stephen (1989), "Veto Threats: Rhetoric in a Bargaining Game", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, pp. 347-69.

Molinar Horcasitas, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.

Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey Weldon (2001), "Reforming Electoral Systems in Mexico", en Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?*, Nueva York, Oxford University Press.

Nacif, Benito (2001), "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

— (1997), "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", *Política y gobierno*, vol. 4, núm. 1, pp. 115-145.

Nava Polina, María del Carmen, Jeffrey Weldon y Jorge Yáñez (2000), "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Negretto, Gabriel (2000), "Does the President Govern Alone?: Legislative Decree Authority and Institutional Design in Brazil and Argentina", México, Documento de trabajo núm. 133, DEP, CIDE.

Padgett, Vincent (1976), *The Mexican Political System*, Boston, Houghton



- Mifflin Co.
- Philip, George (1991), *The Presidency in Mexican Politics*, Nueva York, St. Martins.
- Przeworski, Adam, *et al.* (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Romer, Thomas y Howard Rosenthal (1978), "Political Resource Allocation, Controlled Agencies and the Status Quo", *Public Choice*, vol. 33, pp. 27-43.
- Siavelis, Peter M. (2000), *The president and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Tena Ramírez, Felipe (1987), *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- Weldon, Jeffrey (1997), "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

